AMAG

Anuario Mexicano de Asuntos Globales 2022

Universidad del Mar

Campus Huatulco

Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

www.anuarioasuntosglobalesumar.com

AÑO I, NÚM. 1

AMAG

Anuario Mexicano de Asuntos Globales 2022

Dr. Modesto Seara Vázquez
Director Fundador

Dr. Alberto Lozano Vázquez
Director

Mtro. Isaac Flores Delgado
Secretario General

Dr. José Ricardo Villanueva Lira
Mtro. Pedro González Olvera
Mtro. Marco Antonio Guadarrama Vega
Comité de Redacción

El **Anuario Mexicano de Asuntos Globales (AMAG)**, Año I, núm. 1, es una publicación anual (enero/diciembre de 2022) editada por la Universidad del Mar que propicia un espacio de análisis de los acontecimientos más significativos del escenario mundial actual. Ciudad Universitaria S/N, Santa María Huatulco, Oaxaca, México, C.P. 70989. Teléfonos: (958) 587 2559 & (958) 587 2561, https://anuarioasuntosglobalesumar.com, anuario@huatulco.umar.mx. Editor responsable: Dr. Alberto Lozano Vázquez. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04-2023-062115080800-102, ISSN: en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Este número tiene un tiraje de 500 ejemplares. El anuario no asume la responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos, que son responsabilidad, única y exclusiva, de los autores. La Universidad del Mar autoriza cualquier reproducción parcial o total de los contenidos o imágenes de la publicación, incluido el almacenamiento electrónico, siempre y cuando sea sin fines de lucro o para usos estrictamente académicos, citando invariablemente la fuente sin alteración del contenido y dando los créditos a los autores correspondientes.

PÁGINA LEGAL

Anuario Mexicano de Asuntos Globales

AMAG

Anuario Mexicano de Asuntos Globales

2022

Año I, núm. 1, enero de 2023

Esta obra ha sido dictaminada por pares académicos

© Universidad del Mar, Campus Huatulco

Ciudad Universitaria,
Santa María Huatulco, Oaxaca, Méx.
Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*
Impreso y hecho en México
ISSN 2992-8192

Versión digital:
www.anuarioasuntosglobalesumar.com



AMAG

Anuario Mexicano de Asuntos Globales

2022

Universidad del Mar

Campus Huatulco

Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

CONSEJO EDITORIAL

Mathias Albert
Universität Bielefeld
Alemania

Kalevi Holsti
University of British Columbia
Canadá

Arturo Santa Cruz Díaz Santana
Universidad de Guadalajara
México

Erica Simone Almeida Resende
Escola Superior de Guerra
Rio de Janeiro, Brasil

Chen (Lucia) Hsiao-chuan
Tamkang University
China-Taiwán

David Sarquís Ramírez
Universidad del Mar
México

Mark Boyer
ISA-Connecticut University
Estados Unidos

David Jorge
El Colegio de México
México/España

Brian Schmidt
Carleton University
Canadá

Élodie Brun
El Colegio de México
México/Francia

Olfa Lamloum
Tunis National School of Administration
Túnez

William C. Smith
University of Miami
Estados Unidos

Beeho Chun
Universidad de Sungkyunkwan
Corea del Sur

George Lawson
Australian National University
Australia

Diana Soller
Universidade Nova de Lisboa
Portugal

Jessica De Alba Ulloa
Universidad Anáhuac
México

Marcela López-Vallejo Olvera
Universidad de Guadalajara
México

Shankari Sundararaman
Jawaharlal Nehru University
India

Melisa Deciancio
FLACSO
Argentina

Antonio López Vega
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset
España

Marta Tawil
El Colegio de México
México

Delidji Eric Degila
Geneva Graduate Institute (Suiza)
Benín, África

Adriana S. Ortega Ramírez
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
México

Arlene Tickner
Universidad del Rosario
Colombia

Alistair Edgar
Wilfrid Laurier University
Canadá

Olga Pellicer
Instituto Tecnológico Autónomo de México
México

John E. Trent
University of Ottawa
Canadá

Patricia Galeana
Universidad Nacional Autónoma de México
México

Dennis Plane
Juniata College
Estados Unidos

Hasmet M. Uluorta
Trent University
Canadá

Sari Hanafi
American University of Beirut
Líbano

Abelardo Rodríguez Sumano
Universidad Iberoamericana
México

Oscar Vidarte Arévalo
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

José Antonio Sanahuja
Universidad Complutense de Madrid
España

AMAG

Anuario Mexicano de Asuntos Globales

2022

Universidad del Mar

Campus Huatulco

Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

CONTENIDO

Introducción
Alberto Lozano Vázquez.....7
Introduction.....11
Introduction.....15
简 介.....19

ENSAYOS

La importancia de los centros de pensamiento estratégico en Relaciones Internacionales: el caso del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI)
Sergio M. Alcocer.....25

La Alianza del Pacífico y la integración regional de América Latina como mecanismos del desarrollo global
Carlos Gabriel Argüelles Arredondo.....45

Problemas a escala mundial, la respuesta multilateral y la transición del orden mundial
Fulvio Attinà.....65

Contradictions of Cosmopolitanism: Impacts on Diversity and Inclusion
Najimdeen Bakare.....77

La estructura internacional del nuevo siglo: una revisión teórica
Rafael Calduch Cervera.....95

Implementación de la democracia en África: Alcances y límites
Massimango Cangabo Kagabo.....121

La geopolítica europea en transición
Alejandro Chanona.....145

United Nations Responses to the Russian Invasion of Ukraine
Alistair D. Edgar.....167

La recuperación del turismo tras el impacto del COVID-19:
¿regreso a la normalidad o cambio del modelo ético?
José María Filgueiras Nodar 185

La competencia regional en Medio Oriente ante el emergente orden mundial:
de la salida estadounidense de Afganistán al conflicto ruso-ucraniano
Moisés Garduño García 205

El estudio de la política exterior de México en el siglo XX:
Instituciones, libros, temas y autores
Rosa Isabel Gaytán 225

Guerra Rusia-Ucrania:
América Latina y el Caribe en una encrucijada global
Ariel Gonzalez Levaggi
Pilar Martinez Otero 253

Las nuevas formas de la diplomacia
Pedro González Olvera 273

Iniciativas Legislativas y Leyes de debida diligencia empresarial en Derechos Humanos:
visiones del Sur y experiencias del Norte
Adoración Guamán
Julián Tole Martínez 299

The Relevance of 'International Society' in the 21st Century:
Challenges and Opportunities in a Potential Post-Liberal Order
Arie M. Kacowicz 329

El Parque Internacional del Big Bend:
propuesta de cooperación binacional México-Estados Unidos para crear un área de
conservación internacional
Indra Labardini Fragoso 355

La Política Exterior Argentina en la administración de Alberto Fernández:
Puntos de partida y posicionamiento frente a la invasión Rusia-Ucrania
María Elena Lorenzini 375

La globalización de la crisis y la localización de la desigualdad en América Latina
y México
José Ignacio Martínez Cortés 395

La pesca en México y Puerto Ángel, Oaxaca: situación en la coyuntura
Juan Ojeda Cárdenas
Ana Laura Ramírez Ortiz 415

La rivalidad estratégica entre Estados Unidos (OTAN) y Rusia:
la guerra en Ucrania
Roberto Peña Guerrero 435

Derechos humanos de *First Nations*, Inuit y Metis:
una tarea pendiente en la política canadiense
María Elena Pompa Dávalos 463

Libia: un Estado fallido
Eduardo Roldán 481

La importancia de la perspectiva de género y de los feminismos en el análisis de los procesos globales
Selene Romero Gutiérrez 503

Ineficacia del Estatuto de Roma e inoperancia de la Corte Penal Internacional.
El Caso del conflicto Rusia-Ucrania
Lucero de Jesús Ruiz Guzmán 519

The long-term perspective in the study of the history
of international relations
David J. Sarquís 537

La presidencia pro tempore de México en la CELAC (2020-2021)
y su relación con América Latina (2018-2022)
Jorge A. Schiavon 555

La Mexicanidad desde el cine mexicano
Einer David Tah Ayala 581

The United Nation's double roles in the Ukraine
John E. Trent 611

200 años de bilateralidad entre Colombia y México:
una relación constituida sobre la base de la identidad latinoamericana
Luis Fernando Vargas-Alzate 627

Geopolítica y el concepto del *lebensraum* "espacio vital":
El caso de la península de Baja California en el marco de la seguridad
de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial
Rafael Velázquez Flores
Julián Rodríguez Fonseca 653

EU-China relations in the post-COVID-19 era:
Towards a multi-faceted China policy
David Chumeng Wu 677

CRÓNICAS

La trayectoria sanitaria global del Covid-2019 durante el año 2022:
algunas reflexiones desde la cultura política de diferentes civilizaciones
Daniel Añorve 697

Tendencias actuales de producción y consumo de drogas ilícitas en México
Sofía Díaz Menció 707

Crónica del Magnicidio del Primer Ministro Shinzō Abe
María Cristina Godos González 715

Demanda del Gobierno de México a las Armerías de Estados Unidos
María Isabel Medina Ruiz 723

Doscientos años de la relación México-EE.UU.:
La histórica relación México-Pensilvania
Carlos G. Obrador Garrido Cuesta
Sebastián Alfonso Galván Duque Covarrubias 731

La crisis ambiental global
Fausto Quintana Solórzano 739

Crisis Económica Actual
Abigail Rodríguez Nava 747

Cronología de la Invasión Rusa a Ucrania en 2022
Abelardo Rodríguez Sumano 755

AUTORES CLÁSICOS

El pensamiento de Kant y el mundo de hoy.
La federación de Estados, la paz y la guerra y el derecho cosmopolita en el siglo XXI
María Victoria Alvarez 777

Martha Finnemore y su contribución al enfoque constructivista
Jessica De Alba-Ulloa 797

INDICADORES

Indicadores Globales 813

COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS

Douglas Murray:
La Masa Enfurecida: Cómo las políticas de identidad llevaron al mundo a la locura.
Ediciones Península. Barcelona. 2020. 368 pp.
Álvaro Briones 829

Erik Ringmar:
History of International Relations: a non-European perspective.
Open Book Publishers. Cambridge. 2019. 206 pp.
Salimah M. Cossens 839

Marcus Rediker:
The Slave Ship: A Human History.
Penguin Books. Nueva York. 2008. 448pp.
María Cecilia Costero Garbarino 847

Rafa Martínez (coord.):
El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2022. 500 pp.
Yadira Gálvez Salvador 857

Laura Neack:
Estudiar la política exterior comparativa: casos y análisis.
CIDE - AMEI. México. 2022, 294 pp.
Guillermo Gutiérrez Nieto 865

Florent Frasson-Quenoz *et al.:*
Pensar, debatir y aportar a las Relaciones Internacionales.
Universidad Externado. Bogotá. 2020. 311 pp.
David Nájera 877

Abdennour Bidar:
Génie de la France: le vrai sens de la laïcité.
Editions Albin Michel. Paris. 2021, 206 pp.
Pierre Orset 881

Ricardo Villanueva Lira: *Marxism and the origins of International Relations: a hidden history.*
Palgrave. Londres. 2022, 175 pp.
David J. Sarquís 887

Pascal Airault et Antoine Glaser:
Le piège africain de Macron.
Du continent à l'Hexagone. Fayard. Paris. 2021. 226 pp.
Hilda Varela Barraza 901

ENTREVISTA

Interview with Professor Kalevi Holsti:
Brief Reflections on the Discipline of International Relations and World Problems
By David J. Sarquís Ramírez & Alberto Lozano-Vázquez 911

MATERIALES AUDIOVISUALES

No habrá un mañana 917
Los imperios de China 918
La guerra 919
Hermila Galindo 920
Acidificación de los Océanos 921
Los corales 922
El conflicto de Rusia y Ucrania visto desde las teorías de RR.II. (Perspectivas clásicas) Parte I 923
El conflicto de Rusia y Ucrania visto desde las teorías de RR. II. (Perspectivas críticas) Parte II 924
Dos años del TMEC: balances y perspectivas 925
Alexandria: The Greatest City 926
Diez mil millones 927
Hierarchy (The political significance of) 928

Introducción

Después de meses intensos de trabajo colectivo, es un orgullo y privilegio poder presentar el primer número del Anuario Mexicano de Asuntos Globales (AMAG); una publicación del Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela* de la Universidad del Mar (UMAR), Campus Huatulco, Oaxaca, en la costa del pacífico sur de México.

En lo general, como producto académico, este Anuario se ha planteado el objetivo de ofrecer un análisis concentrado de los acontecimientos, dinámicas y procesos internacionales que consideramos más significativos del actual escenario mundial justo por el impacto que estos tienen en las realidades nacionales y locales contemporáneas. En lo particular, tal vez el principio más esencial del Anuario es el de la inclusión: Dada la complejidad del mundo, caracterizada por distintas lenguas, visiones, filosofías y posiciones sobre la realidad que observamos y experimentamos, nos planteamos también el objetivo de crear un foro de carácter científico-social en el que, sin perder el rigor académico, se incluyan plurales perspectivas de interpretación y análisis desde los Estudios Internacionales y otras disciplinas afines. Nuestro objetivo es publicar contribuciones de diversas latitudes que aporten el valor añadido de provenir de observaciones directas de múltiples entornos. Esto explica y dota de sentido al hecho de que sean bienvenidos los trabajos de cualquier país y en cualquier idioma.

Con esa orientación, durante los primeros meses de 2022, la filosofía y contenidos de este Anuario fueron pensados, planeados, diseñados y dirigidos por la iniciativa del internacionalista y Rector de la UMAR, el Dr. Modesto Seara Vázquez. En su concepción, la variedad de perspectivas que busca el AMAG responde a reducir el monopolio del idioma inglés en el mundo académico-intelectual; revertir la corriente unidireccional de Norte a Sur al tiempo de ir más allá de estas dicotomías reduccionistas, buscando nuevas concepciones más unificadoras y más imparciales, sin centrismos ideológicos o geográficos que privilegien una postura por encima de otra y que, por tanto, invisibilizan el valor de otras aportaciones intelectuales. Se trata, pues, de dar voz a esas contribuciones; de ofrecer una tribuna que ayude a difundir el pensamiento de una forma más universal. Logrando eso, entonces, nuestra labor será la de evaluar todos los trabajos con rigor e imparcialidad desde un punto de vista académico e incluyente.

Para hacerla lo más accesible posible, el Anuario será una publicación disponible en formato físico y electrónico (de acceso libre) y de difusión periódica a nivel nacional e internacional, guiada por el principio de libertad académica en donde los contenidos son total responsabilidad de cada autor(a), sumando así a la tarea de alcanzar riqueza y complementariedad analítica.

En congruencia con esta visión de universalidad y representatividad, hemos confirmado para el Consejo Editorial inicial la participación, el acompañamiento y la asesoría de académicas y académicos de Alemania, Argentina, Australia, Benín, Brasil, Canadá, China-Taiwán, Colombia, Corea del Sur, España, Estados Unidos, India, Líbano, Perú, Portugal, Túnez y México.

En lo que respecta a la composición del Anuario, el Dr. Seara concibió originalmente una primera estructura dividida en las secciones de Ensayos, Crónicas, Autores Clásicos, Indicadores, Comentarios Bibliográficos y Materiales Audiovisuales. La sección de Entrevista la incorporamos posteriormente a propuesta del Consejo Editorial y con el tiempo suficiente para la impresión del presente ejemplar. Así, buscamos que cada sección tenga su propia personalidad y sentido: Los Ensayos serán contribuciones a profundidad, que provengan de diversas partes del mundo representando las diferentes concepciones sobre las cuestiones mundiales alcanzando, así, una verdadera dimensión internacional. Las Crónicas contemplan análisis de los principales eventos del año descritos objetivamente y analizados críticamente. Autores Clásicos considera estudios sobre algún(a) tratadista contemporáneo(a) o de otra época. En Indicadores se busca incorporar datos de tipo social, económico, militar y ambiental a nivel global que permitan medir el pulso del mundo y tener una idea más precisa de las complejas relaciones sociales y de éstas con la base física. Por su parte, los Comentarios Bibliográficos, más que reseñas descriptivas son comentarios y análisis críticos de obras de reciente publicación sobre asuntos internacionales o de interés para los lectores, que ayuden adecuadamente a divulgarlas. La Entrevista incluirá las ideas de académicos o funcionarios, hombres y mujeres, cuyas perspectivas tengan pertinencia para la comprensión de la realidad global y que serán recabadas a través de entrevistas semi-estructuradas. En Materiales Audiovisuales incluiremos una selección de videos sobre diversos temas internacionales que se pueden consultar en INTERNET y de acceso abierto.

Para esta primera edición del Anuario, recibimos un entusiasta y denso número de 51 contribuciones: 31 ensayos, 8 crónicas, 2 autores clásicos, 9 comentarios bibliográficos y 1 entrevista (las secciones de indicadores y materiales audiovisuales fueron integradas por el Comité de Redacción). Desde ahora es necesario precisar que el orden de aparición de los trabajos en cada sección responde al orden alfabético de las y los autores por apellido.

En las siete secciones que estructuran el Anuario 2022, los lectores encontrarán temas tan cruciales como diversos: La importancia de los centros de pensamiento estratégico en Relaciones Internacionales como el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales; la Alianza del Pacífico, el orden mundial, la estructura internacional, la sociedad internacional, el cosmopolitismo, la democracia en África, la geopolítica europea, el ineluctable tema de la invasión de Rusia a Ucrania desde diversos abordajes, la pandemia del Coronavirus, el Medio Oriente, la política exterior de México o de Argentina, nuevas formas de diplomacia, derechos humanos, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), relaciones ambientales México-EE.UU., relaciones México-Colombia, relaciones EE.UU.-China, globalización y desigualdad, una interpretación de Libia como estado fallido, género y feminismos, las tendencias actuales de producción y consumo de las drogas ilícitas en México, el magnicidio del primer ministro Shinzō Abe, la demanda del gobierno de México a las armerías de EE.UU., la relación México-Pensilvania, las dos principales crisis globales: la ambiental y la económica; el pensamiento y contribución de autores como Kant, Martha Finnnemore y Hermila Galindo (este último en materiales audiovisuales) o la concepción de la disciplina de las Relaciones Internacionales de Kalevi Holsti (a modo de entrevista). Los lectores encontrarán también los comentarios bibliográficos sobre obras publicadas en España, Estados Unidos, México, Colombia, Francia e Inglaterra que versan sobre temas tan complejos como interesantes. Finalmente, incorporamos materiales audiovisuales proporcionados amablemente por el Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca (SUNEO), la Universidad del Mar (UMAR) y la Asociación Mexicana de Asuntos Internacionales (AMEI) sobre la realidad internacional, los imperios de China, la guerra, el TMEC o temas ambientales como los corales y la acidificación de los océanos. Integralmente, todos ellos representan un conjunto de asuntos globales clásicos, actuales y pertinentes con énfasis en el año 2022.

Finalmente, quiero agradecer a cada una de las y los académicos que aceptaron formar parte del Consejo Editorial por su confianza, apoyo, consejos y seguimiento desde el inicio de este proyecto: apreciamos que nos acompañen desde 17 países de los cinco continentes con su enorme reputación y prestigio internacional. Igualmente expreso mi gratitud a los académicos directivos que trabajan conmigo en el emprendimiento del Anuario y quienes fueron convocados originalmente por el Dr Seara: el Mtro. Isaac Flores Delgado que funge como Secretario General; el Dr. José Ricardo Villanueva Lira, el Mtro. Pedro González Olvera y el Mtro. Marco Antonio Guadarrama Vega que conforman el Comité de Redacción. A los Vicerrectores de la UMAR, la Dra. María del Rosario Enriquez Rosado, el Lic. José Luis Ramos Espinoza y la Mtra. Ma. de los Ángeles Peralta Arias agradecemos todas las gestiones y apoyos institucionales otorgados de manera eficaz. Al Departamento de Idiomas del Campus Huatulco, por su valiosa asistencia en las revisiones y traducciones de algunos materiales, especialmente a la Mtra. Rowena Teijido Diaz, la Mtra. Celia Elisabeth Martyniak, la Mtra. Sandrine Laurence Miralles y la Lic. Yalin Zhang. Una mención especial al Ingeniero en Diseño Miguel Ángel García Reyes por su trabajo y compromiso como ilustrador general y a la Lic. Alejandra Hernández Hernández, Secretaria Particular del Rector, por la invaluable ayuda provista desde Rectoría.

Todos los que formamos parte del equipo de este Anuario Mexicano de Asuntos Globales dedicamos con cariño personal y profesional este Primer Número 2022 a la memoria del Dr. Seara, quien tuvo un particular y genuino interés por echar a andar seriamente este proyecto, al que concibió como un vehículo que permitiera la comunicación entre culturas diferentes y ofreciera una oportunidad de proyección de valores e ideas académicas hacia el exterior de todos los que en él participen.

Bahías de Huatulco, Oaxaca. Enero 9 de 2023

Dr. Alberto Lozano Vázquez

Director

Introduction

After months of intense collaborative work, it's a privilege to proudly present the first Number of the Mexican Yearbook of Global Affairs (el Anuario Mexicano de Asuntos Globales or AMAG); a publication of the *Isidro Fabela* Institute for International Studies at Universidad del Mar (UMAR), Campus Huatulco, Oaxaca, on the southern Pacific coast of Mexico.

In general, as an academic work, this yearbook has aimed to offer a concise analysis of the events, dynamics and international processes that we consider most significant on the world stage (due to the impact they have on current national and local realities). In particular, perhaps the yearbook's most essential principle is inclusion. Given the world's complexity, characterized by different languages, visions, philosophies and positions on the reality that we observe and experience, we also aimed to create a social-scientific forum where (without compromising on academic rigor) we include plural perspectives of interpretation and analysis from International Studies and other related disciplines. Our aim is to publish contributions from different latitudes that offer the added value of coming from direct observations of multiple environments. This explains and gives meaning to the fact that works from any country and in any language are welcome.

With this objective in mind, in the first few months of 2022, the philosophy and content of this yearbook were thought out, planned, designed and headed by the initiative of Dr. Modesto Seara Vázquez, an International Relations scholar and the rector of UMAR. The variety of perspectives sought by AMAG aims to reduce the English language monopoly in the academic-intellectual world; to reverse the one-way flow from north to south while going beyond these reductionist dichotomies, looking for new, more unifying and impartial ideas, without ideological or geographical centrism that favors one position over another and, therefore, obscures the value of other intellectual contributions. It's about giving voice to those contributions; offering a platform that helps spread thought in a more universal way. Upon achieving that, our task will be to evaluate all the works rigorously and impartially from an academic and inclusive standpoint.

To make this task possible, the yearbook will be available in paper and electronic copy (with free access) and with periodic circulation at a national and international level, guided by the principle of academic freedom where each author is completely responsible for their own content, thus adding to the task of achieving richness and analytical complementarity.

In line with this universal and representative vision, for the initial Editorial Board we have secured the participation, accompaniment and advice of academics from Germany, Argentina, Australia, Benin, Brazil, Canada, China-Taiwan, Colombia, South Korea, Spain, United States, India, Lebanon, Peru, Portugal, Tunisia and Mexico.

Regarding the yearbook's composition, Dr. Seara originally came up with a first structure divided into the following sections: Essays, Chronicles, Classic Authors, Indicators, Bibliographic Comments and Audiovisual Material. We later incorporated the Interview section at the behest of the editorial board and in time for the printing of this issue. We aim for each section to have its own personality and meaning: Essays will be in-depth contributions, coming from different parts of the world, representing the different ideas on world issues, thus achieving a truly international dimension. Chronicles examine analyses of the year's main events, objectively described and critically analyzed. In Classic Authors, we look at studies on a contemporary writer or one from another era. In Indicators, we aim to incorporate social, economic, military and environmental data at a global level that enable us to take the world's pulse and have a more precise idea of the complex social relations and, in turn, their relationship with the physical basis. On the other hand, Bibliographic Comments are more than descriptive reviews. They are comments on and critical analyses of recently published works on international issues or of interest to readers, which also help publicize these works. The Interview section will include the ideas (collected through semi-structured interviews) of academics or civil servants, men and women, whose perspectives are relevant to understanding the world situation. In Audiovisual Material we will include a selection of videos on various international topics that can be freely accessed on the INTERNET.

For this first edition of the yearbook, we welcome an enthusiastic and formidable number of 51 contributions: 31 essays, eight chronicles, two studies on classic authors, nine academic works commented on bibliographically and one interview. (The sections on indicators and audiovisual material were incorporated by the editorial committee). At this point, it needs to be pointed out that the studies (in each section) are ordered alphabetically by authors' surnames.

In the seven sections that make up the 2022 yearbook, readers will find topics as crucial as they are diverse: The importance of strategic thinking centers in International Relations such as the Mexican Council of International Affairs; the Pacific Alliance, world order, international structure, international society, cosmopolitanism, democracy in Africa, European geopolitics, the ineluctable issue of Russia's invasion of Ukraine from various approaches, the Coronavirus pandemic, the Middle East, the foreign policy of Mexico or Argentina, new forms of diplomacy, human rights, the Community of Latin American and Caribbean States (la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños or CELAC), US-Mexico environmental relations, Mexico-Colombia relations, US-China relations, globalization and inequality, an interpretation of Libya as a failed state, gender and feminism, current trends in the production and consumption of illegal drugs in Mexico, the assassination of Prime Minister Shinzō Abe, the Mexican government's lawsuit against US armories, the Mexico-Pennsylvania relationship, the two main global crises: environmental and economic; the thought and contribution of authors such as Kant, Martha Finnnemore and Hermila Galindo (the latter is in Audiovisual Material) or the conception of the discipline of International Relations by Kalevi Holsti (by way of interview). Readers will also find bibliographic comments on works published in Spain, the United States, Mexico, Colombia, France and England that deal with topics as complex as they are interesting. And finally, audiovisual files on the international situation, Chinese empires, war, USMCA (United States-Mexico-Canada Agreement) or environmental issues such as coral reef damage and ocean acidification can also be accessed. Together, they form a set of classic, current and relevant global issues with an emphasis on the year 2022. They are kindly provided by the Oaxaca State University System (Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca or SUNEO), la Universidad del Mar (UMAR) and the Mexican International Studies Association (la Asociación Mexicana de Asuntos Internacionales or AMEI).

Finally, I'd like to thank each of the academics who agreed to be part of the editorial board for their reliability, support, advice and perseverance from the beginning of this project: we appreciate them joining us from 17 countries on five continents (with their outstanding reputations and international prestige). I also express my gratitude to the senior academics who work with me on the yearbook project and who were originally called on by Dr. Seara: MSc (MIR) Isaac Flores Delgado who serves as Secretary-General; Dr. José Ricardo Villanueva Lira, MSc (MIR) Pedro González Olvera and MSc Marco Antonio Guadarrama Vega who make up the Editorial Committee. To the vice-rectors of UMAR, Dr. María del Rosario Enriquez Rosado, BSc José Luis Ramos Espinoza and MSc Ma. de los Ángeles Peralta Arias, we appreciate all the paperwork arranged and institutional support given. To the UMAR's Language Department for their valuable assistance in reviewing and translating some material. Especially MA Rowena Teijido Diaz, MA Celia Elisabeth Martyniak, MA Sandrine Laurence Miralles and BSc Yalin Zhang. A special mention to Design Engineer Miguel Ángel García Reyes for his work and commitment as general illustrator and to BSc Alejandra Hernández Hernández, private secretary of the Rector, for the invaluable help provided from the Rector's office.

All of us who form part of this Mexican Yearbook of Global Affairs team dedicate with personal (and professional) affection this first (2022) issue to the memory of Dr. Seara, who had a special and genuine interest in seriously starting this project, which he conceived as a means of enabling communication between different cultures and offering an opportunity to share academic values and ideas for all those participating.

Bahías de Huatulco, Oaxaca. January 9th, 2023
Dr. Alberto Lozano Vázquez
Director

Introduction

Après des mois de travail collectif intense, c'est un honneur et un privilège de pouvoir vous présenter le premier numéro de l'Annuaire Mexicain des Affaires Mondiales (AMAM) ; une publication de l'Institut des Études Internationales *Isidro Fabela* de l'Université de la Mer (UMAR), du Campus Huatulco, à Oaxaca, sur la côte sud du Pacifique du Mexique.

En général, comme produit académique, cet Annuaire s'est donné pour objectif de proposer une analyse concentrée des événements, des dynamiques et des processus internationaux que nous considérons comme les plus significatifs dans le scénario mondial actuel justement de par leur impact sur les réalités nationales et locales contemporaines.

Mais de manière plus précise, peut-être que le principe le plus essentiel de l'Annuaire est celui de l'inclusion : compte tenu de la complexité du monde, caractérisée par différentes langues, visions, philosophies et positions sur la réalité que nous observons et vivons, nous nous sommes également fixé l'objectif de créer un forum scientifique et social dans lequel, sans perdre la rigueur académique, seront incluses des perspectives plurielles d'interprétation et d'analyse à partir des études internationales et d'autres disciplines connexes.

Notre objectif est de publier des contributions de différentes latitudes qui apportent la valeur ajoutée de résulter d'observations directes d'environnements multiples. Cela explique et donne du sens au fait que les travaux seront bienvenus de tout pays et de toute langue.

Avec cette orientation, au cours des premiers mois de 2022, la philosophie et le contenu de cet Annuaire ont été pensés, planifiés, conçus et dirigés par l'initiative de l'internationaliste et Recteur de l'UMAR, le Dr. Modesto Seara Vázquez. Dans sa conception, la variété des perspectives recherchées par AMAM répond à réduire le monopole de la langue anglaise dans le monde académique et intellectuel ; inverser le courant unidirectionnel du Nord vers le Sud tout en dépassant ces dichotomies réductionnistes, en recherchant de nouvelles conceptions plus fédératrices et impartiales, sans centrismes idéologiques ou géographiques qui privilégient une position par rapport à une autre et, par conséquent, rendent invisible la valeur des autres apports intellectuels.

Il s'agit donc de présenter ces contributions, d'offrir une tribune qui aidera à diffuser la pensée de manière plus universelle. Pour y parvenir, notre travail consistera donc à évaluer tous les travaux avec rigueur et impartialité d'un point de vue académique et inclusif.

Afin de le rendre le plus accessible possible, l'Annuaire sera une publication disponible en format physique et électronique (accès libre) et diffusée de manière périodique nationalement et internationalement, guidée par le principe de liberté académique où le contenu relève de l'entière responsabilité de chaque auteur, en y ajoutant ainsi un gage de richesse et de complémentarité analytique.

Conformément à cette vision d'universalité et de représentativité, pour le comité de rédaction initial, nous avons confirmé la participation, le soutien et les conseils d'universitaires d'Allemagne, d'Argentine, d'Australie, du Bénin, du Brésil, du Canada, de Chine-Taïwan, de Colombie, de Corée du Sud, d'Espagne, des États-Unis, d'Inde, du Liban, du Pérou, du Portugal, de Tunisie et du Mexique.

En ce qui concerne la composition de l'Annuaire, le Dr. Seara a conçu à l'origine une première structure divisée en rubriques : Essais, Chroniques, Auteurs classiques, Indicateurs, Commentaires Bibliographiques et Matériel Audiovisuel. Nous avons ensuite intégré la section Entretien à la demande du comité de rédaction et avec anticipation pour l'impression de ce numéro. Ainsi, nous cherchons à ce que chaque section ait sa propre personnalité et sa propre signification. Les Essais seront des contributions approfondies provenant de différentes parties du monde représentant les différentes conceptions des problèmes mondiaux, atteignant ainsi une véritable dimension internationale.

La section des Chroniques contemple l'analyse des principaux événements de l'année décrits objectivement et analysés de manière critique. Quant à la rubrique des Auteurs Classiques, elle prend en compte des études sur un auteur de traité contemporain ou d'une autre époque. La section Indicateurs cherche à intégrer des données sociales, économiques, militaires et environnementales au niveau mondial qui permettent de mesurer le pouls du monde et d'avoir une idée plus précise des relations sociales complexes et de celles-ci avec la base physique. D'autre part, la section des Commentaires Bibliographiques, plus que des remarques descriptives, inclue des commentaires et des analyses critiques d'ouvrages récemment publiés sur des questions internationales ou d'intérêt pour les lecteurs, qui aideront à les diffuser de manière adéquate.

La partie Entretien inclura les idées d'universitaires ou de fonctionnaires, hommes et femmes, dont les perspectives sont pertinentes pour comprendre la réalité mondiale et qui seront recueillies à travers des entretiens semi-structurés. Finalement dans la section Matériel audiovisuel, nous inclurons une sélection de vidéos sur divers sujets internationaux qui peuvent être consultées sur INTERNET et en libre accès.

Pour cette première édition de l'Annuaire, nous avons reçu un nombre important de 51 contributions enthousiastes : 31 essais, 8 chroniques, 2 auteurs classiques, 9 commentaires bibliographiques et 1 interview (les sections des indicateurs et matériel audiovisuel ont été intégrées par le Comité Éditorial). Il faut désormais préciser que l'ordre d'apparition des travaux dans chaque rubrique répond à l'ordre alphabétique des auteurs par nom de famille.

Dans les sept sections qui composent l'Annuaire 2022, les lecteurs trouveront des sujets aussi essentiels que variés : L'importance des centres de réflexion stratégique dans les Relations Internationales tels que le Conseil Mexicain des Affaires Internationales; l'Alliance du Pacifique, l'ordre mondial, la structure internationale, la société internationale, le cosmopolitisme, la démocratie en Afrique, la géopolitique européenne, la question inéluctable de l'invasion russe de l'Ukraine sous diverses approches, la pandémie du Coronavirus, le Moyen-Orient, la politique étrangère du Mexique ou de l'Argentine, les nouvelles formes de diplomatie, les droits de l'homme, la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes (CELAC), les relations environnementales Mexique-États-Unis, les relations Mexique-Colombie, les relations États-Unis-Chine, la mondialisation et les inégalités, une interprétation de la Libye comme État défaillant, le genre et les féminismes, les tendances actuelles de la production et de la consommation de drogues illicites au Mexique, l'assassinat du Premier ministre Shinzō Abe, le procès du gouvernement mexicain contre les magasins d'armes aux États-Unis, les relations Mexique-Pennsylvanie, les deux principales crises mondiales : environnementale et économique, la pensée et la contribution d'auteurs tels que Kant, Martha Finnnemore et Hermila Galindo (ce dernier sous forme de matériel audiovisuel) ou la création de la discipline des Relations Internationales par Kalevi Holsti (par le biais d'une interview).

Les lecteurs trouveront également des commentaires bibliographiques sur des ouvrages publiés en Espagne, aux États-Unis, au Mexique, en Colombie, en France et en Angleterre qui traitent de sujets aussi complexes qu'intéressants. Enfin, nous incorporons du matériel audiovisuel aimablement fourni par le Système des Universités de l'État d'Oaxaca (SUNEO), l'Universidad de la Mer (UMAR) et l'Association Mexicaine des Affaires Internationales (AMEI) sur la réalité internationale, les empires de Chine, la guerre, la TMEC ou des problèmes environnementaux tels que les coraux et l'acidification des océans. Globalement, ils représentent tous un ensemble de problèmes mondiaux classiques, actuels et pertinents, et nous mettrons l'accent particulièrement sur l'année 2022.

Enfin, je tiens à remercier chacun des universitaires qui ont accepté de faire partie du comité de rédaction pour leur confiance, leur soutien, leurs conseils et leur suivi depuis le début de ce projet : nous apprécions qu'ils nous suivent depuis 17 pays des cinq continents avec leur prestigieuse réputation internationale. J'exprime également ma gratitude aux directeurs académiques qui travaillent avec moi sur le projet de l'Annuaire et qui ont été initialement appelés par le Dr. Seara : le Prof. Isaac Flores Delgado, Secrétaire Général ; le Dr. José Ricardo Villanueva Lira, le Prof. Pedro González Olvera et le Prof. Marco Antonio Guadarrama Vega qui composent le comité de rédaction. Aux Vice-Recteurs de l'UMAR, la Dr. María del Rosario Enriquez Rosado, le Lic. José Luis Ramos Espinoza et la Prof. Ma. de los Ángeles Peralta Arias, nous apprécions tous les efforts et le soutien institutionnel accordés efficacement. Ainsi qu'au Département de Langues du Campus Huatulco, pour son aide précieuse dans les révisions et traductions de certains documents, en particulier à la Prof. Rowena Teijido Diaz, la Prof. Célia Élisabeth Martyniak, la Prof. Sandrine Laurence Miralles et la Prof. Yalin Zhang. Une mention spéciale à l'ingénieur de conception Miguel Ángel García Reyes pour son travail et son engagement en tant qu'illustrateur général et à la licenciée Alejandra Hernández Hernández, secrétaire particulière du Recteur, pour l'aide inestimable fournie par le bureau du Recteur.

Nous tous qui faisons partie de l'équipe de cet Annuaire Mexicain des Affaires Mondiales dédions avec une affection personnelle et professionnelle ce premier numéro 2022 à la mémoire du Dr. Seara, qui avait un intérêt particulier et sincère à démarrer sérieusement ce projet, qu'il a conçu comme un véhicule qui permettrait la communication entre différentes cultures et offrirait une opportunité de projeter des valeurs et des idées académiques à l'étranger pour tous ceux qui y participent.

Bahías de Huatulco, Oaxaca. 9 Janvier 2023

Dr. Alberto Lozano Vázquez

Directeur

简　介

经过数月的紧张收集工作，终于可以自豪且荣幸地推荐这本*墨西哥全球事务年鉴*(*AMAG*)；本年鉴由墨西哥南太平洋沿岸*瓦哈卡州的海洋大学*(*UMAR*)瓦图尔科校区*伊西德罗·法贝拉*(*Isidro Fabela*)国际关系研究所出版。

通常，作为学术作品，本年鉴考虑以对国际事件、动态和进程提供分析为目标，因为这些事件、动态或进程对当代国家和地区现实的影响，在当今的世界舞台上非常重要。尤其是，也许年鉴最基本的原则是包容性：鉴于世界的复杂性，有不同的语言、愿景、理念和对现实观察和体验的不同立场等特征，我们也提议以建立一个社会科学性质的论坛为目标，在不失学术严谨性的前提下，包括对国际研究及其相关领域的多元视角的解释和分析。我们的目标是出版不同视角的、因是对多种环境的直接观察而有附加价值的研究成果。这就为我们接受任何国家和语言的研究工作解释和赋予了现实意义。

以此为方向，在2022年的前几个月，国际主义者兼UMAR的校长莫德斯托·塞拉·巴斯克斯博士(Dr. Modesto Seara Vázquez) 思考、计划、设计和指导了本年鉴的理念和内容。他认为，AMAG寻求的视角的多样性与减少英语在世界学者中的垄断相呼应；扭转单项的由北到南的趋势，同时超越简单的二分法，寻求新的更统一的和更公正的，放弃在意识形态或地理上赞成一种立场高于另一种而忽视或隐藏其他智力贡献价值的中心主义。那么，本年鉴是为学者发声，为他们提供平台，帮助他们更广泛地传播思想。为此，我们的工作是从学术和包容的角度对所有研究成果做严谨和公正的评估。

为了使年鉴更普及，本年鉴在学术自由原则的指导下，内容由每位作者负全责，将以纸质和电子格式出版(自由获取)，并定期在国内和国际推广传播，从而增加了年鉴的丰富性和分析互补性。

以这种多面性和代表性的愿景一致为前提，我们确定了编辑委员会，并有来自德国、阿根廷、澳大利亚、贝宁、巴西、加拿大、哥伦比亚、韩国、西班牙、美国、印度、黎巴嫩、秘鲁、葡萄牙、中国台湾、突尼斯和墨西哥等国家学者的参与、支持和建议。

关于年鉴的构成，塞拉博士(Dr. Seara)最初的构想是把年鉴分成*论文*、*大事件*、*古典作家*、*数据指标*、*书评和视听资料等*部分。后来，在编辑委员会的提议下，我们增加了访谈部分，并用了足够的时间印刷了样本。这样，让每个章节都有自己的特点和意义：论文是来自世界各地、代表着对全球性可及问题的不同角度的深入研究，这样，是真正的国际维度。*大事件*对当年陈述的主要事件进行的客观性的和批判性的分析。*古典作家*是对当代作家或另一个时代的研究。*数据指标*是在全球范围内整合社会、经济、军事和环境等数据，以便衡量世界的脉搏，并更准确地了解以物质为基础的社会关系的复杂性。另外，*书评*不仅仅是描述性的评论，更是对近期出版的关于国际事务的或者读者感兴趣的作品的评论和批判性的分析，这充分帮助了作品的普及。*访谈*将包含学者、公职人员、男性和女性的想法，他们的观点和对全球现实的理解相关，这些观点将通过半结构化访谈的形式收集。在*视听材料*中，将包含精选的关于多种国际主题的视频，且可以在互联网上查阅和开放获取。

对于这本第一版年鉴，我们收到了积极且丰富的51篇投稿：31篇论文，8篇大事件，2篇古典作家，9篇书评和一篇访谈(数据指标和视听材料的部分由编辑委员会整合)。从现在开始，有必要确定在每个部分中，论文的出现顺序将按照作者姓氏的字母顺序排列。

在构成2022年年鉴的七个部分中，读者会发现多种多样且重要的主题：墨西哥国际事务委员会国际关系思想战略中心的重要性，太平洋联盟，世界秩序，国际结构，国际社会，世界主义，非洲民主，欧洲地缘政治，　毫无例外地不同视角看待俄罗斯入侵乌克兰的问题，冠状病毒大流行，中东，墨西哥或阿根廷的外交政策，新形式外交，人权，拉丁美洲和加勒比国家共同体(CELAC)，墨西哥-美国环境关系，墨西哥-哥伦比亚关系，美国-中国关系，全球化和不平等，对利比亚作为一个失败国家的解释，性别和女权主义，墨西哥非法药物生产和消费的当前趋势，首相安倍晋三遇刺，墨西哥政府对美国枪支市场的诉求，墨西哥-宾夕法尼亚州关系，两个主要的全球危机：环境和经济；还有康德(Kant)、玛莎·芬尼莫尔(Martha Finnnemore)和赫米拉·加林多(Hermila Galindo)等作者的思想和研究(后者的在视听材料中)，卡莱维·霍尔斯蒂(Kalevi Holsti)的国际关系学科概念(通过访谈)。读者还可以找到关于在西班牙、美国、墨西哥、哥伦比亚、法国和英国出版的作品的书评，这些作品论述的主题既复杂又有趣。最后，我们整合了瓦哈卡州立大学系统(SUNEO)，海洋大学(UMAR)和墨西哥国际事务协会(AMEI)友情提供的关于国际现实、中国帝制王朝、战争、美国—墨西哥—加拿大协议(TMEC)，还有像珊瑚和海洋酸化的环境问题等的视听资料。总而言之，他们代表了2022年的一系列经典的、当下的和重要的全球性事务。

最后，我要感谢每一位加入编辑委员会的学者，感谢他们从项目开始对我们的信任、支持、建议和对工作的跟进：感谢来自五大洲17个国家具有崇高声誉和国际名望的学者们。同样，我也要感谢这些在年鉴项目中由塞拉博士(Dr. Seara)召集、与我一起工作的各位负责人：艾萨克·佛洛雷斯·德尔加多硕士(Mtro. Isaac Flores Delgado)担任秘书长；何塞·里卡多·维拉纽瓦·里拉博士(Dr. José Ricardo Villanueva Lira)，佩德罗·冈萨雷斯·奥尔维拉硕士(Mtro. Pedro González Olvera)和马克·安东尼奥·瓜达拉马·维加硕士(Mtro. Marco Antonio Guadarrama Vega)组成的编辑委员会。对海洋大学的副校长们，玛利亚·德尔·罗萨里奥·恩里克斯·罗萨多博士(Dra. María del Rosario Enriquez Rosado)，何塞·路易斯·拉莫斯·埃斯皮诺萨学士(Lic. José Luis Ramos Espinoza)和玛利亚·德·洛斯·安赫莱斯·佩拉尔塔·阿里亚斯硕士(Mtra. Ma. de los Ángeles Peralta Arias)，感谢他们给予的所有的付出和大力的支持。对瓦图尔科校区的语言中心，感谢他们为部分资料的修订和翻译提供的宝贵的帮助，特别是罗薇娜·帝吉多·迪亚兹硕士(Mtra. Rowena Teijido Diaz)，西莉亚·伊丽莎白·马丁尼亚克硕士(Mtra. Celia Elisabeth Martyniak)，桑德琳·劳伦斯·米拉莱斯硕士(Mtra. Sandrine Laurence Miralles)和张亚琳学士(Lic. Yalin Zhang)。特别感谢设计工程师米格尔·安吉尔·加西亚·雷耶斯(Ingeniero en Diseño Miguel Ángel García Reyes)为本年鉴担任插画师的工作和亚历珊德拉·埃尔南德斯·埃尔南德斯学士(Lic. Alejandra Hernández Hernández)作为校长办公室校长秘书，提供的宝贵帮助。

组成墨西哥全球事务年鉴团队中的所有人，我们把个人的热忱和专业的知识献给这第一本年鉴2022，来纪念塞拉博士(Dr. Seara)，他怀有特别和真正的兴趣，很严肃认真地来启动本项目，他认为，这是一种工具，可以让不同的文化之间进行交流，并为所有参与的人提供了对有价值的学术、思想研究的作品向外展示的机会。

瓦哈卡瓦图尔科海湾，2023年1月9日

阿尔贝托·洛萨诺·巴斯克斯博士 (Dr. Alberto Lozano Vázquez)
国际关系学院院长

ENSAYOS



La importancia de los centros de pensamiento estratégico en Relaciones Internacionales: el caso del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI)

Sergio M. Alcocer[1]

Resumen

El Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales es el foro para contribuir en la definición de las relaciones internacionales y asuntos globales, mediante la búsqueda y generación de buenas prácticas en el ámbito internacional y que puedan ser útiles para México. Asimismo, es el espacio idóneo para apoyar en el diseño de estrategias de cooperación internacional que favorezcan el desarrollo sustentable, justo y equitativo del país y de nuestra región. En este artículo se describe el proceso de transformación que experimenta el Consejo para cumplir su propósito y misión. Se reflexiona sobre las oportunidades que tienen los centros de pensamiento estratégico de incidir en cambios o nuevas políticas. Se plantean las acciones y atributos para que los *think tanks* (y *think-do tanks*) sean más eficientes y eficaces en el futuro. Se concluye que el Consejo tiene ante sí el reto de seguir transformándose para cumplir su propósito en beneficio de México. Gracias a la calidad e interés de sus asociados, el futuro promisorio del Consejo está garantizado si se mantiene la unidad interna y la visión de futuro.

Palabras clave: centro de pensamiento estratégico, grupos de trabajo, programas, sociedad civil, *think tank*

Abstract

The Mexican Council of Foreign Relations is the forum to contribute to the definition of international relations and global affairs, through the search and generation of good practices in the international arena that may be useful for Mexico. Likewise, it is the ideal space to support the design of international cooperation strategies that favor the sustainable, fair and equitable development of the country and our region. The transformation process that the Council undergoes to fulfill its purpose and mission is described. A reflection on the opportunities that think tanks have to influence changes or new policies is presented. Actions and attributes of *think tanks* (and *think-do tanks*) to be more efficient and effective in the future are delineated. As a conclusion, the Council faces the challenge of continuing to transform itself to fulfill its purpose for the benefit of Mexico. Thanks to the quality and interest of its membership, a promissory future is guaranteed if the internal unity and vision of the future are maintained.

1 Presidente del Consejo Mexicano de Relaciones Exteriores, COMEXI. Previamente se desempeñó como Subsecretario de América del Norte en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y como Subsecretario de Planeación Energética y Desarrollo Tecnológico en la Secretaría de Energía. Es investigador titular del Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Key words: center of strategic thinking, working groups, programmes, civil society, *think tanks*

Estado actual y tendencias

Ámbito global

Vivimos en una era de cambios significativos y profundas transformaciones, marcados por crisis recurrentes y retos inéditos, como la COVID-19, la guerra entre Rusia y Ucrania, así como las fuertes tensiones entre China y Estados Unidos en distintos ámbitos.

Si bien todos los días nos maravillamos de los avances de la tecnología que buscan facilitar y mejorar las condiciones de vida, simultáneamente advertimos que esos beneficios no están al alcance de todos, o bien, llegan de manera distorsionada, lo que los convierte en precursores de conflictos políticos, económicos, sociales e, incluso, de guerras culturales.

Gracias a la ciencia, la tecnología y la innovación, se han logrado avances impresionantes en nanotecnología y ciencia de materiales, así como en información y comunicación. En los próximos años, es factible esperar nuevos descubrimientos en áreas como la ingeniería molecular, la bioquímica industrial y la computación cuántica.

Desde un punto de vista meramente económico, la innovación tecnológica y científica está situada en el corazón de las ventajas competitivas sostenibles, el aumento de la productividad y el progreso económico. Gracias a la aplicación del conocimiento somos capaces de crear mayor valor o de utilizar menos recursos. Por ello, un uso inteligente y óptimo del conocimiento, traducido en innovación, es capaz de conseguir que los países incrementen su riqueza y competitividad, ya que les permite producir más, mejor y a menor costo.

En los últimos 30 años se han registrado avances extraordinarios en el combate a la pobreza a nivel mundial. Nunca en la historia de la humanidad se había logrado tal progreso en la reducción de la pobreza extrema, que ha pasado de aquejar a más de 36% de la población mundial en 1990, a menos de 10% en 2015, según datos del Banco Mundial.

Sin embargo, el aumento de la productividad y de la innovación, así como la reducción de la pobreza están lejos de ser uniformes. La desigualdad socioeconómica y la falta de oportunidades han generado nuevos patrones migratorios a nivel mundial, dando lugar a tendencias globales muy preocupantes. El caso reciente de los grandes flujos migratorios de países centroamericanos hacia o a través de México, así como la creciente migración de compatriotas a Estados Unidos, evidencian el impacto que tienen las desigualdades y la violencia.

Para atender esta situación, se ha planteado la urgente necesidad de cerrar las brechas de la inequidad, expresada ésta en el ingreso per cápita, así como las diferencias educativas y de empleabilidad. Para ello es indispensable atender las causas estructurales de las desigualdades, por medio de un Estado social basado en los derechos humanos y la sostenibilidad.

En un terreno político y de gobernanza mundial, las naciones se diferencian según su relación con un orden internacional y un marco legal desarrollado en los últimos 70 años. Éste, debido a la pandemia (y más específicamente, a las vacunas) y a la agresión de Rusia, se ha visto trastocado, profundizando la incertidumbre, la desconfianza y cuestionando, incluso, el valor de la cooperación internacional, lo que puede llegar a alterar el equilibrio y la paz mundiales. Más aún, la emergencia de China como una gran potencia ya no sólo económica sino militar, nos plantea el escenario de un nuevo mundo bipolar. Por otro lado, el surgimiento y consolidación de regímenes populistas, nativistas y nacionalistas, frecuentemente caracterizados por su reducido apego a principios democráticos y meritocráticos, representan otra realidad actual.

Los conflictos geopolíticos ocurren de manera simultánea en diferentes regiones, resultado de múltiples factores como la ambición territorial, el control político, la dominación económica —fuertemente condicionada por un mayor control de fuentes de energía o de redes de comercio—, sin omitir la sujeción cultural o incluso religiosa.

Un ejemplo de la afectación a comunidades a raíz de políticas y conductas xenófobas lo encontramos en Estados Unidos, en especial con referencia a los migrantes de origen mexicano. Ante el aumento de la migración de connacionales (presumiblemente por falta de oportunidades de empleo y/o por la violencia en el país) se aprecia una cada vez mayor polarización en torno a la migración entre la sociedad estadounidense. En contraste, las contribuciones, bien documentadas, de los migrantes a la economía y la sociedad de Estados Unidos (EUA) se soslayan cotidianamente. Para México, la defensa y promoción de los derechos e intereses de nuestros migrantes es un imperativo legal y moral. Más aún si atendiendo a la demografía y sus tendencias, la población hispana, y dentro de ella la de ascendencia mexicana, será la minoría mayoritaria en próximos años. Este fenómeno le ofrece a México la oportunidad de aprovechar el tamaño y la distribución etaria de sus connacionales en EUA para avanzar sus intereses en aquel país.

El cambio climático es un fenómeno aceptado por la mayoría de los países. Sin embargo, las acciones y su financiamiento, encaminados a su reducción, mitigación y adaptación son todavía ampliamente debatidas y, por tanto, demoradas. Es previsible que se profundicen los cambios en la matriz energética, de modo que se recurra a la generación de energía mediante fuentes más limpias que las actuales. Dentro de ellas, las energías renovables serán más importantes y la generación distribuida será prevalente.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de la Organización de las Naciones Unidas establecen un marco de referencia que ha de fomentar los esfuerzos en todos los niveles para erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones y para reducir la desigualdad y la exclusión, junto con sus manifestaciones. Para ello, se debe reconocer el binomio pobreza-desigualdad y combatir sus causas estructurales, de tal forma que los esfuerzos se centren en alcanzar a las personas y grupos más desfavorecidos. Dentro de esta agenda, la igualdad de género y, en general, la inclusión es un componente transversal de las acciones con una visión transformadora. Así, es necesario implantar estrategias de equidad de género con el objetivo de alcanzar la igualdad, las cuales deben propiciar el respeto, reconocimiento y aseguramiento de los derechos de las mujeres en su calidad de personas, ciudadanas, productoras y consumidoras de conocimiento.

La actual pandemia provocada por el virus SARS-CoV 2, ha dislocado las actividades que hasta hace unos años se consideraban normales, inalterables. La disrupción causada ha alcanzado todos los ámbitos de la vida a nivel global. La recuperación del mundo se constituye en oportunidad para que los países implanten y avancen en sus estrategias de mitigación de las desigualdades, del abatimiento de la pobreza y la marginación, así como para incrementar su competitividad.

Una expresión de la pandemia ha sido la afectación al comercio y a la operación de las cadenas de valor en un amplio número de sectores económicos e industrias. Como reacción a este fenómeno, se ha planteado la necesidad imperiosa de relocalizar plantas e industrias para acercarlas a los lugares de última integración y/o de consumo. Esta tendencia busca incrementar la resiliencia de las cadenas de valor mediante el *nearshoring*. El impulso hacia una globalización regionalizada ha de promover el *nearshoring* entre países con políticas comerciales e industriales similares, lo que se ha denominado el *allyshoring*.

Además de las tendencias anteriores, debemos sumar los cambios rápidos, amplios y profundos, sin paralelo en la historia de la humanidad. Estamos inmersos en una revolución mental y tecnológica. La forma de organizarnos y de relacionarnos estará sujeta a grandes transformaciones en todos los aspectos fundamentales de la vida. Gracias al desarrollo de las tecnologías exponenciales, generaremos nuevas formas de aprender, experimentar y trabajar. Este hecho nos sitúa hoy en día frente a grandes retos, pues se presentarán realidades nunca antes vistas y, por ello, es importante prepararnos para afrontarlas; de lo contrario, los costos a pagar serán de gran magnitud.

México

Es inobjetable que México es un país de relevancia internacional, ya sea por su extensión geográfica, tamaño poblacional, culturas originarias, tradiciones y costumbres milenarias, creatividad e ingenio de su población, tamaño de la economía, biodiversidad y reservas de

recursos naturales imprescindibles, así como por su posición estratégica en América. Lejos de la visión monocromática que le impone su vecindad con Estados Unidos, es un país pluricultural con un entorno democrático, si bien amenazado por las actuales políticas del gobierno federal.

Su población joven está cada vez mejor informada y ávida de mayores oportunidades para su desarrollo personal, profesional y familiar. En años recientes, gracias a la integración con los vecinos de América del Norte, México se avizora como una potencia manufacturera, cada vez más compleja y diversificada. Es, también, una nación latinoamericana y caribeña, ya que comparte valores sociales y familiares, además de la lengua que es vehículo de identidad.

El país ha cambiado y sus grandes instituciones deben transformarse también para poder enfrentar los desafíos venideros. Su futuro depende de la manera de encararlos. Una revisión nacional de la situación actual nos podría llevar a las siguientes observaciones:

- México debe priorizar la consolidación de un Estado de derecho en el cual predomine el pleno respeto a los derechos humanos, tal que nos permita abatir la impunidad y construir una sociedad capaz de confiar plenamente tanto en las instituciones como en la ciudadanía.
- Si bien los indicadores de desarrollo han mejorado de forma constante en años recientes, el progreso no resulta suficiente para la mayoría de la población. El casi nulo crecimiento de la economía, exacerbado por la COVID-19, sólo acentúa las diferencias entre los que tienen más y los que han tenido menos oportunidades.
- A pesar de que el país cuenta con grandes fuentes de capital, la mayor parte de nuestra población vive en condiciones de vulnerabilidad, ya sea en términos materiales o de acceso a servicios básicos.
- Además, frente a los diversos tipos de desigualdades, la inseguridad y la violencia, una gran proporción de los mexicanos carece de elementos para imaginar un futuro mejor.
- La falta de integridad en el quehacer público y privado merman las aspiraciones de un país moderno, con desarrollo social y bienestar amplios y con sostenibilidad. Los esfuerzos hasta ahora emprendidos han resultado insuficientes; la educación y la cultura han de ser los vehículos que eleven la conciencia y el compromiso ciudadano para contrarrestar la corrupción.

El complejo escenario que se cierne sobre el país en estos días reclama acciones contundentes de cambio. Se trata de implantar una cultura de la legalidad, es decir, en que la ley se asuma como una obligación y no como una facultad discrecional. Esta meta sólo puede alcanzarse mediante una sólida formación ética y, en general, humanística de nuestros niños y jóvenes. La transparencia y la rendición de cuentas, implantadas racionalmente, contribuirán a fortalecer el Estado de derecho.

México se encuentra ubicado dentro del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo. Si bien el ingreso per cápita ha aumentado, se han estancado las tasas de pobreza porque el crecimiento se concentra en las esferas más altas de la distribución. Otros aspectos que han causado o que son en sí mismos consecuencias de la desigualdad extrema en el país son: la situación de la población indígena (cuya tasa de pobreza es cuatro veces mayor que la general), los rezagos en la calidad de la educación pública y la violencia provocada por la marginación.

Las soluciones para abatir la desigualdad, entre otros desafíos, pasan por garantizar el acceso a los servicios básicos, enfocar la inversión en educación, salud y servicios, así como en infraestructura.

Asimismo, y de manera prioritaria, el Estado mexicano debe invertir más y con mayor eficacia en los jóvenes, quienes en general tienen menos posibilidades de realizar una vida autónoma, de conseguir un empleo y lograr un cambio productivo, además de acceder a espacios en donde puedan realizarse con los conocimientos y destrezas que han adquirido.

A lo anterior debemos sumar la necesidad urgente de generar confianza, interna y externa, así como rescatar la unidad nacional.

Los desafíos que se plantean a la sociedad mexicana y al mundo requieren ser encarados de manera decidida, mediante la participación colectiva de la academia, la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos.

El papel de las relaciones internacionales en el futuro de México

General

En el entorno mundial y nacional descrito con anterioridad, las relaciones internacionales tienen un papel protagónico indiscutible. Siendo México un país abierto al mundo, las relaciones internacionales han de apoyar a avanzar los temas y agendas que contribuyan a que la nuestra sea una nación justa, equitativa, sustentable, solidaria y competitiva.

Los principales asuntos de las relaciones internacionales de México son los siguientes:

a. La relación con Estados Unidos y la defensa y avance de la idea de América del Norte.
b. El liderazgo de México en América Latina y el Caribe.
c. La iniciativa de México en la cuenca Asia-Pacífico, en especial con China y Japón.
d. Las oportunidades con Europa.
e. La participación de México en la solución de los grandes problemas globales.
f. El impulso de la competitividad global de México y de sus empresas.
g. La proyección de la cultura y sociedad mexicanas en el mundo.

Más que elaborar sobre cada uno de estos temas, baste decir que en ellos se expresan las realidades y tendencias del mundo y del país, lo que los convierte, en muchos aspectos, en asuntos que requieren de abordajes y análisis diferenciados. Si bien las buenas prácticas y propuestas para un tema son útiles, por lo general, son aplicables como referentes para los otros.

El papel del COMEXI en la definición de las relaciones internacionales de México

Como integrante de la sociedad civil organizada, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) es el foro para contribuir en la definición de las relaciones internacionales y asuntos globales, mediante la búsqueda y generación de buenas prácticas en el ámbito internacional y que puedan ser útiles para México. Asimismo, puede apoyar en el diseño de estrategias de cooperación internacional que favorezcan el desarrollo sustentable, justo y equitativo del país y de nuestra región.

Siguiendo el ritmo actual de las sociedades más avanzadas a nivel científico y tecnológico, desde 2021, el COMEXI está inmerso en un proceso de fortalecimiento como un centro de pensamiento de generación, estudio y análisis de políticas públicas, enfocando sus esfuerzos en tres vertientes principales:

1. La generación de propuestas, estudios e investigaciones aplicadas a temas concretos de la realidad nacional vinculados al entorno internacional, o bien, impactados por éste.
2. La elaboración de propuestas y opiniones sobre asuntos de política pública relacionados con los asuntos internacionales y globales.
3. La comunicación efectiva con la sociedad y todos los sectores organizados del país sobre el quehacer e importancia de las relaciones internacionales y asuntos globales a favor de la prosperidad social.

Reconociendo las incertidumbres en el entorno, como resultado de un ejercicio de planeación estratégica participativa, a principios de 2021 se identificaron proyectos estratégicos y temas especiales de índole transversal que le permitieran al COMEXI cumplir su propósito y misión. Estas acciones le dotarán de la fortaleza, conocimiento y flexibilidad necesarios para adaptarse al cambio, al tiempo de tener un papel propositivo para acercarse al logro de sus objetivos. Para la modernización del COMEXI se partió de las siguientes premisas a inicios de 2021:

a. El futuro del COMEXI se sustenta en la unidad en su interior, en la cuidadosa operación de sus procesos, así como en su mayor pluralidad, inclusión y diversidad de opiniones y puntos de vista.
b. El impacto de las relaciones internacionales y asuntos globales en el futuro de México es inobjetable, por lo que coadyuvar desde el COMEXI en el debate informado, diseño e implantación de la agenda internacional de nuestro país, se convierte en un imperativo

categórico de esta organización, que conoce por experiencia que la colaboración es una fórmula virtuosa.

c. Es necesario que el COMEXI se reafirme como un actor que se desempeña con profundidad, rigor técnico y con presencia mediática.

d. A partir de la experiencia y de la reflexión sobre los avances logrados, los retos y oportunidades futuros, se plantea un enfoque que les imprima mayor dinamismo a la organización y procesos de trabajo actuales.

e. Es necesario mantener el diálogo respetuoso e incluyente, así como promover la participación de los asociados del COMEXI de todas las especialidades, sectores, programas y zonas geográficas de influencia.

f. Advirtiendo la enorme dimensión y complejidad de la agenda internacional, se habrá de dar prioridad a aquellos asuntos congruentes con las necesidades más urgentes del país.

g. El COMEXI se encuentra en buenas condiciones para ampliar sus alcances y fortalecer su quehacer.

Propósito, misión y objetivos prioritarios del COMEXI

Propósito

Como resultado del taller de planeación participativa, se definió como propósito del COMEXI el siguiente:

> Contribuir a la comprensión de los asuntos internacionales y globales e influir en la opinión pública y en los actores que participan en política exterior para beneficio de la sociedad.
>
> Por tanto, los esfuerzos que permitan alcanzar este propósito estarán dirigidos a:

a. Servir como interlocutor de calidad y confiable con todos los sectores, especialmente el público.

b. Fomentar la generación de conocimiento e ideas de vanguardia e independientes sobre los grandes retos y oportunidades de nuestra comunidad, del país y su relación con el mundo.

c. Fortalecer la presencia institucional para incrementar el reconocimiento nacional e internacional, así como nuestra vinculación, influencia e impacto en los diversos sectores de la sociedad.

d. Impulsar la educación y formación de nuevas generaciones de internacionalistas mediante estrategias innovadoras que prioricen su alta calidad, competencia y compromiso con el país.

Misión

Como resultado del taller de planeación, se definió como Misión del COMEXI al año 2025 la siguiente:

> COMEXI aspira a ser el principal centro privado, independiente, con patrimonio propio y sostenibilidad financiera, de pensamiento estratégico en asuntos internacionales de América Latina y el referente para las autoridades federales y locales, el sector privado, los medios de comunicación, la academia y la sociedad civil, al contribuir a hacer de México un líder en la construcción del nuevo orden mundial y a que, a través de sus programas innovadores y la participación activa de su amplia y diversa membresía, el COMEXI logre que la sociedad mexicana valore la importancia de las relaciones internacionales como palanca del desarrollo del país.

También se definieron los objetivos estratégicos como los que siguen:

1. Lograr la apertura de las autoridades gubernamentales a planteamientos emanados del COMEXI.
2. Influir en los diversos actores de la sociedad, más allá del gobierno, sobre la importancia de su participación e incidencia en las agendas internacionales para impulsar el desarrollo de México.
3. Convertir al COMEXI en un centro de enlace eficiente con otros centros de pensamiento estratégico, gobiernos, empresas, ONG's, embajadas y academia.
4. Ser líder de pensamiento en asuntos internacionales.
5. Involucrar a nuestra membresía y ampliarla con mayor diversidad.

Y los objetivos económicos:

1. Desarrollar diversas fuentes de ingresos.
2. Conseguir contribuciones cuantiosas para el fondo patrimonial.
3. Consolidar el patrimonio de la institución.
4. Asegurar la sostenibilidad financiera.

El COMEXI es un centro de pensamiento estratégico (*think tank*) en temas internacionales. Es una plataforma interdisciplinaria, gracias a la diversidad y complementariedad de sus asociados, cuyas ideas y posicionamientos están basados en evidencia verificable y objetiva. Es un esfuerzo apartidista e independiente. El COMEXI tiene como misión generar pensamiento estratégico que incida en la formulación de políticas públicas y en la ejecución de acciones en asuntos internacionales.

Como resultado de su natural proceso de evolución, se decidió que el trabajo del COMEXI se organizara en redes o núcleos de conocimiento integrados por programas, iniciativas y grupos de trabajo, llamados genéricamente Unidades de Estudio y Reflexión,

UER. El arreglo permite una interacción flexible y rápida entre las UER de los distintos temas. Así, por ejemplo, si se identifica como importante estudiar la relación de China con Estados Unidos (o un rasgo de esta compleja relación), en cuanto a su impacto a México, se activarían las UER sobre China y sobre Estados Unidos para atender el tema.

Se propone que los programas sean las UER asociadas a los grandes temas de las relaciones internacionales de México. Ejemplos de programas serían los especializados en: América Latina y el Caribe, China, Economía y Comercio, Energía (ya establecido), Estados Unidos, y Género en las Relaciones Internacionales, por mencionar algunos.

Dentro de los programas o independientes a ellos, se ha planteado organizar iniciativas sobre subtemas de alcance medio, así como grupos de trabajo para tópicos más acotados y con duración limitada. Ejemplos de iniciativas pueden ser: a) Estudio del Congreso de EUA, b) Infraestructura fronteriza, c) Relocalización de las cadenas de valor (en Programa sobre Estados Unidos), d) Migración de estadounidenses en México (en Programa de Migración), y e) Agenda 2030 (en Programa sobre Multilateralismo). Ejemplos de grupo de trabajo podrían ser: 1. Del progresismo al desarrollismo y al feminismo en México y América Latina (dentro del Programa de Género en las Relaciones Internacionales), 2. México y la Conferencia Regional de Migración (en el Programa de Migración).

Se ha planteado que estos grandes temas tengan destinatarios claros que no sólo aprovechen las riquezas de los productos generados, sino que también puedan convertirse en financiadores de éstas u otras actividades. La definición de los temas para las UER obedecerá a prioridades según su nivel de impacto en el país.

Para alcanzar su propósito, es clave estimular la participación de los asociados del COMEXI, ordinarios y jóvenes, así como invitar a expertos de otras organizaciones nacionales (como los miembros de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales -AMEI-) e internacionales. Se pretende que el COMEXI evolucione siguiendo las mejores prácticas de otros centros de pensamiento estratégico, con miras a lograr un trabajo objetivo, serio, propositivo y permanente. Con objeto de cumplir con esta misión, se plantea promover una mayor presencia del Consejo en distintas regiones y entidades federativas del país, ya sea físicamente, o bien, mediante la elaboración de estudios, opiniones y posicionamientos específicos.

El COMEXI trabaja fundamentalmente aplicando tres grupos de disciplinas:

a. Análisis de relaciones internacionales
b. Políticas públicas comparadas
c. Prospectiva.

Por una parte, el análisis de las relaciones internacionales se ejecutaría mediante los enfoques y metodologías de punta en esta área, como son la geopolítica, la interdependencia compleja, el análisis crítico, entre otras.

En segundo término, el análisis de políticas públicas se haría con un énfasis práctico, empírico y basado en evidencia y en la proyección de las consecuencias de las decisiones públicas sobre la sociedad.

En tercer lugar, adoptaría la disciplina de la prospectiva. En efecto, ante los cambios tan rápidos y profundos que ocurren en el mundo, y de los cuales no nos podemos sustraer, se propone implantar una estrategia permanente sobre prospectiva de los asuntos internacionales. El propósito es participar de los grandes debates (como la democracia, la Cuarta Revolución Industrial y el capitalismo, por ejemplo), a partir del desarrollo y análisis de posibles tendencias futuras (*futuribles*). Se trata de entender nuestra realidad frente a estos importantes paradigmas. Para ello se ha incorporado a especialistas en prospectiva, a modo de desarrollar los estudios con rigor metodológico. De igual forma, se ha propuesto instaurar cátedras o fellows (residentes y no residentes), financiados, sobre temas seleccionados por el COMEXI.

Además de lo anterior, el Consejo ha elaborado un calendario geopolítico anual. En un futuro, éste habrá de ir acompañado de un documento descriptivo de las tendencias geopolíticas más importantes. Hacerlo al inicio del año serviría como referencia al quehacer de las relaciones internacionales en el país.

La vinculación del COMEXI con los sectores organizados del país (público, privado y social), es una actividad intrínseca de todo centro de planeación estratégica y prospectiva. El diálogo y colaboración con estos sectores —sin sacrificar la esencia del quehacer riguroso y objetivo, así como la independencia del Consejo— son fundamentales para identificar los temas más relevantes, para conversar sobre sus distintas vertientes, así como para generar ideas y posicionamientos. El propósito de esta actividad ha sido lograr que el COMEXI sea un interlocutor confiable y respetado por todos los sectores, en particular del gobierno federal a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se ha trabajado en una vinculación activa con entidades federativas que favorezca la paradiplomacia y con las cuales se pueda colaborar en estudios estratégicos y prospectivos sobre temas de su interés (turismo, negocios, comercio, entre otros). Finalmente, el acercamiento con organizaciones con intereses afines ha permitido encontrar temas e iniciativas comunes. Tal es el caso de la colaboración con universidades mexicanas en distintas entidades federativas.

El COMEXI ocupa un lugar destacado entre los centros de pensamiento estratégico en el mundo. La buena calidad y pertinencia de sus productos le obligan a mantener una comunicación permanente con otros centros, así como a buscar oportunidades para elaborar estudios y opiniones conjuntas. Se ha hecho un especial énfasis en lograr una mayor participación y cooperación internacional. Ello le ha dado mayor visibilidad al Consejo y le ha dado la oportunidad de colaborar en los circuitos de discusión y debate mundiales. Entre los centros que COMEXI y sus asociados frecuentan han estado el *Council of Foreign Relations*, el *Pacific Council on International Policy*, *Chatham House*, *Center for International Governance Innovation*, el *Wilson Center*, la Red Latinoamericana para el Estudio de los Sistemas de Aprendizaje, Innovación y Construcción de Competencias, la Fundación Getulio Vargas, por mencionar algunos. En este par de años se ha desplegado una intensa campaña de vinculación con embajadas acreditadas en México, así como con empresas e instituciones (en especial universidades). Con las embajadas, se han tenido webinarios con embajadores de esos países en México, y en ocasiones, con los embajadores de México en aquellos países, para conocer el estado de la relación bilateral, así como para comprender los retos regionales y/o globales que compartimos.

Como parte de la estrategia internacional, se ha desplegado una campaña sistemática de consecución de recursos de instituciones globales para el desarrollo de los proyectos del COMEXI.

El Programa de Jóvenes COMEXI (PJCOMEXI) es uno de los esfuerzos más sólidos y atractivos del Consejo. El entusiasmo, diversidad, compromiso y capacidad de análisis de los asociados jóvenes son activos que deben ser aprovechados a favor de los trabajos del COMEXI. Por ello ha sido pertinente prestar mayor atención al PJCOMEXI, promoviendo su participación en otros programas, iniciativas y grupos de trabajo temáticos, así como en comités de tipo administrativo (como el Comité de Membresías). Se diseña un programa para que los asociados individuales participen, de manera voluntaria, como mentores de asociados jóvenes. La relación de asociados individuales a asociados jóvenes es de 5 a 1, lo cual facilita una interacción y apoyo formidables para un desarrollo profesional de estos últimos con mayor calidad y cobertura. De igual forma, se explora la creación de un programa de pasantías en organizaciones relacionadas con sus especialidades (empresas, embajadas, entre otros). El PJCOMEXI ha organizado conferencias con expertos internacionalistas de México y el mundo, así como participaciones en distintos medios de comunicación, como es Gluc, Telokwento y FAL, por mencionar algunos.

Una de las preocupaciones de centros de pensamiento estratégico, como el COMEXI, es que la educación y formación de los futuros especialistas en relaciones internacionales sea de la mayor calidad posible. Atendiendo a ello, durante 2023 el COMEXI planteará e impulsará una alianza por la calidad de la formación en relaciones internacionales

que incluya a las instituciones de educación superior públicas y privadas, centros de investigación y asociaciones afines. Un esfuerzo coordinado de este tipo buscará, por ejemplo, la promoción de la disciplina entre jóvenes en la educación media superior, así como la identificación de mejores prácticas y modelos innovadores de formación.

En una reciente modificación de su Estatuto, se creó la membresía para alumnos de últimos semestres de licenciatura y de posgrado. Con ello se pretende alentar la participación de los alumnos mediante el acceso a información, documentos y servicios que subsanen brechas entre las instituciones de educación superior del país.

Una de las fortalezas del COMEXI es la comunicación y difusión de sus productos. Es mediante estas actividades que el Consejo se puede consolidar como la fuente independiente más autorizada para opinar sobre asuntos internacionales en el país. Como parte de la reingeniería del COMEXI, se diseñó e implantó un programa de comunicación diseñado para el caso.

Un resultado importante del ejercicio de planeación fue el compromiso que el COMEXI ha de adoptar para ser un espacio de inclusión, representatividad e igualdad entre mujeres y hombres, así como entre miembros jóvenes y ordinarios. Ello implica la permanente participación de estos grupos como ponentes en eventos, redactores y revisores de documentos de distinto tipo, como integrantes de programas, iniciativas y grupos de trabajo, así como miembros de la Junta Directiva y de sus diversos comités.

La reingeniería del COMEXI

Como se ha señalado, el COMEXI está experimentando un proceso de transformación institucional profundo y amplio dirigido a consolidarlo como un centro de pensamiento estratégico. Son cuatro los pilares del cambio.



Figura 1. Opinión de la membresía por que el COMEXI se organice según UER

Unidades de Estudio y Reflexión

Como se señaló, siguiendo las mejores prácticas de los think tanks de otras partes del mundo, se decidió organizar el esfuerzo del COMEXI en forma de programas y grupos de trabajo, llamados genéricamente, Unidades de Estudio y Reflexión. Para conocer el punto de vista de los asociados, se hizo una encuesta, en la que participaron más de 20% del total.

En la figura 1 se aprecia que cerca de 92% de los respondientes señalaron que estarían a favor de dicha organización. En la figura 2 se presentan las respuestas sobre el interés en participar en los tres núcleos o redes de conocimiento que se plantearon. Es evidente el interés por participar en ellos, en ocasiones, en más de uno.

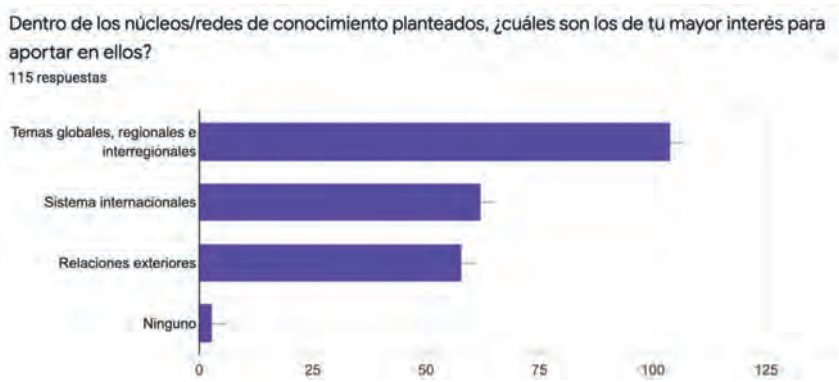


Figura 2. Interés de la membresía por participar y aportar en los tres núcleos de conocimiento planteados

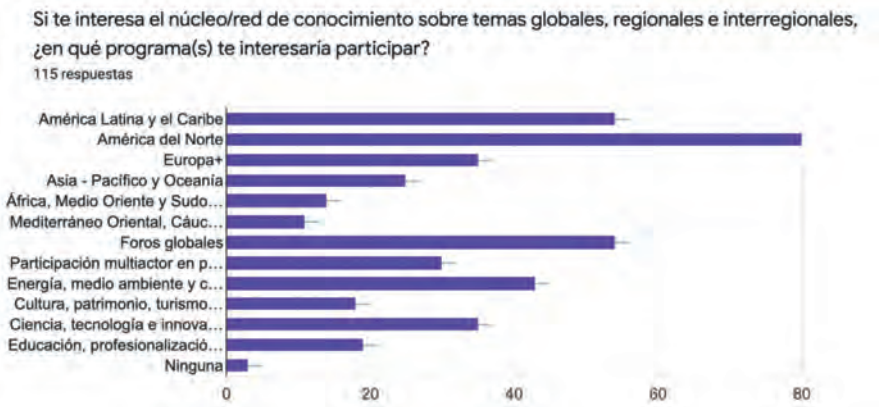


Figura 3. Interés de la membresía por participar y aportar en UER asociadas al núcleo "Temas globales, regionales e interregionales"

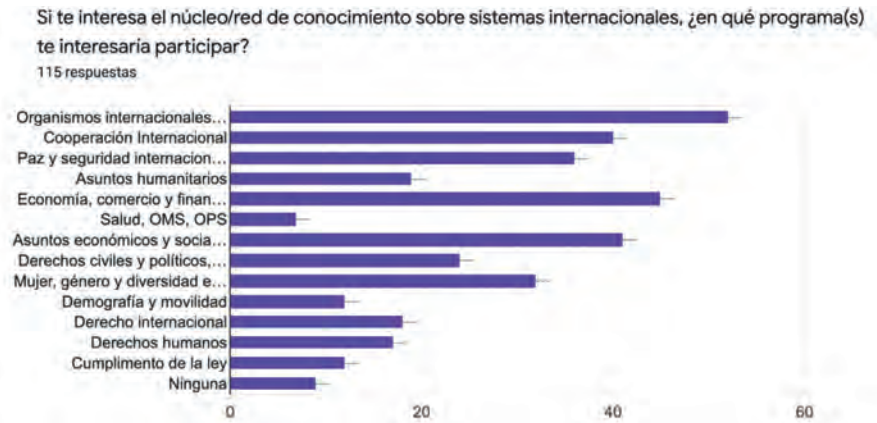


Figura 4. Interés de la membresía por participar y aportar en UER asociadas al núcleo "Sistemas internacionales"

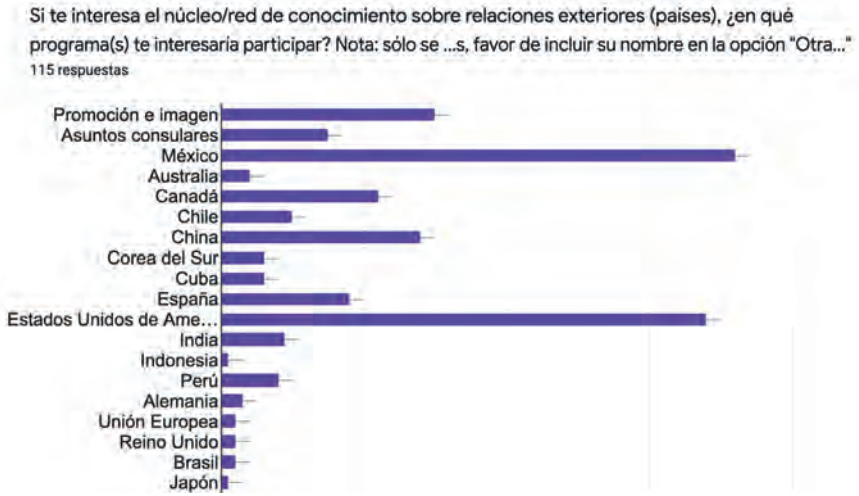


Figura 5. Interés de la membresía por participar y aportar en UER asociadas al núcleo "Relaciones exteriores"

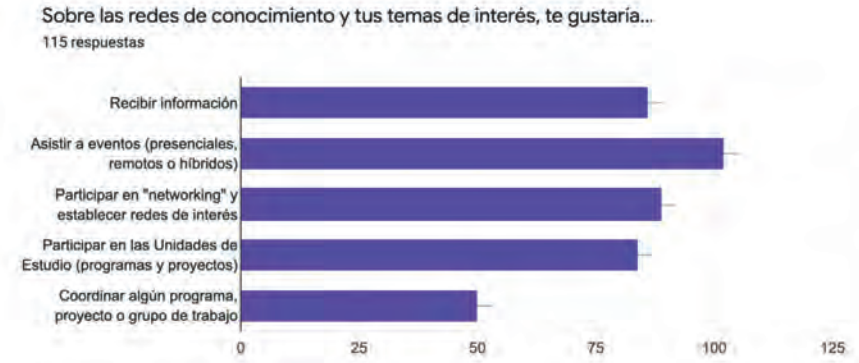


Figura 6. Tipo de participación y aportación de los interesados en las UER

El interés de participar en UER dentro de los tres núcleos de conocimiento (Temas globales, regionales e interregionales; Sistemas internacionales y Relaciones exteriores) se muestran en las figuras 3 a 5, respectivamente. Es claro el amplio interés de colaborar en las UER. Con objeto de explorar el tipo de participación y aportación de la membresía, se cuestionó si se limitaría a recibir información, asistir a eventos, o bien colaborar en los trabajos de las UER e incluso dirigirlas. Fue muy estimulante registrar que más de 75% de los respondientes señalaron su interés por ser miembros de UER y trabajar en ellas, así como que más de la mitad indicaron que quisieran coordinar grupos. Es con base en esta encuesta que, con el voto aprobatorio de la Asamblea de Asociados, se inició la implantación de la UER. Los avances en la instalación, composición y programa de trabajo se pueden consultar en www.consejomexicano.org.

Programa de comunicación

Se desarrolló un programa de comunicación para posicionar al COMEXI como la organización líder en conocimiento, análisis y opinión sobre política exterior, las distintas facetas de las relaciones internacionales, y su relevancia para la vida diaria.

Para su logro, se definieron los siguientes objetivos:

1. Posicionar y reforzar la imagen y prestigio de la organización.
2. Visibilizar la organización como un foro plural del que emanan ideas y análisis relevantes respecto a diversas coyunturas y temas de trascendencia en materia de relaciones internacionales y política exterior.
3. Fortalecer relación con asociados, instituciones pares, medios de comunicación, universidades y potenciales asociados.

Se identificaron como audiencias principales a los asociados, potenciales asociados (estudiantes, jóvenes practicantes, practicantes, académicos, ejecutivos; universidades, embajadas, corporativos), instituciones pares y universidades.









En el programa se definieron nuevas obras de distinto tipo, resultado del trabajo de las UER, así como de la celebración de webinarios. Este programa de comunicación ha permitido ampliar el sobresaliente esfuerzo de explicar a la sociedad la importancia y los beneficios que ofrecen las relaciones internacionales y asuntos globales, con énfasis en el papel que desempeñan para lograr un desarrollo solidario, equitativo, sustentable y competitivo.

Durante 2021 y 2022, el COMEXI distribuye entre sus asociados los Expedientes COMEXI sobre EUA, China, Europa y el mundo (llamado Global). Ellos consisten en un boletín de noticias curadas por expertos en los temas señalados. Su nivel de aceptación ha sido superior a 98%. El Expediente COMEXI Estados Unidos se publica diariamente; los otros se publican semanalmente en distintos días de la semana.

La aparición periódica de nuestros asociados en diversos medios y plataformas ha permitido una visibilidad adecuada de los temas. Cotidianamente se trabaja para que la presencia mediática del Consejo aumente y se diversifique. Aquí, de nuevo, la participación de Jóvenes COMEXI es fundamental.

A lo largo de estos años, las conferencias en línea (o webinarios) han resultado muy exitosas. El modelo del tradicional webinario se ha evolucionado en el COMEXI, desarrollando para cada uno un resumen previo y una relatoría, tal que sea material para estudio y referencia futuras.

De manera relevante, se han organizado talleres para periodistas y comunicadores en asuntos internacionales. Los talleres han versado sobre temas de interés coyuntural, como la celebración del Diálogo Económico de Alto Nivel entre los gobiernos de México y Estados Unidos, y la asunción de México como presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los talleres han permitido alcanzar una vinculación más estrecha con directores de medios, periodistas y comunicadores.

Nueva estructura organizacional

La nueva estructura organizacional surgió de estudiar el funcionamiento (estructura y procesos) de otros centros de pensamiento estratégico sobre asuntos internacionales y globales en el mundo. En este análisis, se reconocieron las diferencias en culturas, organizaciones y disposición de recursos. También se identificaron invariantes, como es un arreglo alrededor de UER o equivalentes, integradas con miembros que trabajan para el centro con salario, ya sean residentes o no en el centro, y apoyados por un equipo técnico-administrativo de tamaño modesto. Con base en esto, se hicieron las proyecciones económicas del costo de tener una nómina de investigadores y asistentes de investigación, tomando como parámetro para salarios y estímulos los que existen en el medio universitario mexicano, así como del Sistema Nacional de Investigadores. Finalmente, también siguiendo la práctica internacional, se asociaron las posiciones de las estructuras a nombramientos tipo *fellow* y *senior fellow* de acuerdo con la experiencia y qué tan experimentadas son las personas coordinadoras de UER y los investigadores del COMEXI. La implantación y arranque de las UER permitirán echar a andar este esfuerzo.

Sostenibilidad financiera

Como se señaló antes, el taller de planeación facilitó la definición de los objetivos económicos del COMEXI. En síntesis, se pretende asegurar la sostenibilidad financiera del Consejo tal que le permita desplegar las actividades consistentes con su propósito. La COVID 19 ha afectado sensiblemente el desarrollo de diversas fuentes de ingresos, así como de contribuciones para el fondo patrimonial. Será crucial en 2023 aprovechar el capital relacional del COMEXI y de sus asociados para incrementar el patrimonio, así como desarrollar / adquirir capacidades para presentación de propuestas para proyectos por desarrollarse con investigadores del COMEXI bajo la guía y supervisión de las UER.

Reflexión sobre el futuro de los *think tanks*

El papel de los *think tanks* ha evolucionado con el tiempo y ha variado de un país a otro. En aquellas democracias liberales, los centros de pensamiento estratégico tienen la función de proveer a gobiernos y diversos sectores (privado, académico, social) interesados en los temas, de propuestas prácticas de política (pública, académica, industrial, entre otras) para la superación de rezagos, la atención de situaciones y la solución de problemas. Ello se da en un ambiente de confianza e interés de gobiernos y sectores en dichos planteamientos para su pronta implantación.

México ha sido un país que había evolucionado rápidamente en la formación de *think tanks* y, especialmente, en el diálogo con el gobierno y la consideración de las propuestas emanadas. Si bien, en estos momentos el diálogo y colaboración gobierno – sociedad

civil organizada (dentro de la cual están los *think tanks*) son prácticamente inexistentes, se puede plantear que la sociedad civil organizada participará en la definición de ideas y propuestas de política pública.

Si esta hipótesis es válida, el COMEXI tendrá la oportunidad (y obligación) de opinar y proponer estrategias y acciones en política exterior para los nuevos gobiernos en el ámbito federal (poder ejecutivo y legislativo) y en el local.

Con respecto al futuro de los centros de pensamiento estratégico, el suscrito considera que, para que sean eficientes y eficaces, han de:

- Impactar en problemas reales del país, región o mundo.
- Diferenciar su trabajo en función de las audiencias tradicionales (gobierno, academia y medios de comunicación).
- Contar con equipos técnico-administrativos con nuevas habilidades, especialmente las impuestas por la COVID 19.
- Ofrecer oportunidades para individuos que piensen como académicos y que escriban como periodistas, en especial de generaciones más jóvenes con ideas innovadoras.
- Diversificar sus fuentes de ingresos tal que les permita conservar su independencia.
- En ocasiones, convertirse en *think - do tanks*, es decir en plataformas de propuesta y aplicación de las ideas mediante investigación de campo. Esta modificación, permanente o por proyecto o tema, será calibrada a modo de obtener los recursos y apoyos necesarios para el desarrollo de proyectos.
- Establecerse como espacios de entrenamiento y mentoría sobre asuntos internacionales y globales para los varios sectores interesados.
- Expandir su participación mediante una mayor colaboración con otros centros pares.
- Contar con un espacio propio y adecuado que les permita ajustar sus actividades según las necesidades.
- Ser consistentes con la meta de cero emisiones y la reducción de viajes para reuniones y actos.
- Establecer mecanismos de gobernanza flexibles que tomen en cuenta un mundo más incierto y riesgoso.

Así entonces, el COMEXI tiene ante sí el reto de seguirse transformando para cumplir su propósito en beneficio de México. Gracias a la calidad e interés del Consejo, su futuro está garantizado si se mantiene la unidad y visión de futuro.


UMAR
OAXACA

La Alianza del Pacífico y la integración regional de América Latina como mecanismos del desarrollo global

Carlos Gabriel Argüelles Arredondo[1]

Resumen

La integración regional es un producto de la globalización. Así, la formación de bloques económicos es un fenómeno donde los países involucrados amplían sus relaciones comerciales y eliminan las barreras arancelarias de los bienes y servicios que intercambian entre sí. Este ensayo analiza la relación existente entre la Alianza del Pacífico, la integración regional en América Latina y el desarrollo para evaluar cómo estos fenómenos políticos y económicos se insertan en la trama de la globalización y el desarrollo global. La integración es una variable que casi siempre ha estado presente en las relaciones internacionales y hemisféricas. Esto contribuye no solo a competir sino a colaborar con otros actores regionales y mundiales, porque de otro modo no se podrá avanzar y luchar contra los desafíos que se presentan en la actualidad y que seguirán en el futuro.

Palabras clave: Alianza del Pacífico, integración, desarrollo global

Abstract

Regional integration is a product of globalization. Thus, the formation of economic blocs is a phenomenon where the countries involved expand their trade relations and eliminate the tariff barriers of the goods and services that they exchange with each other. This essay analyzes the connection between the Pacific Alliance, regional integration in Latin America and development as a means to evaluate how these political and economic phenomena are inserted into the fabric of globalization and global development. Integration is a variable that has almost always been present in international and hemispheric relations. This contributes not only to competing but also to collaborating with other regional and global actors, because otherwise it will not be possible to advance and fight against the challenges that are present today and that will continue in the future.

Keywords: Pacific Alliance, integration, global development

1 Profesor-Investigador del Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela* en la Universidad del Mar. Doctor en Estudios del Desarrollo Global por la Universidad Autónoma de Baja California. Reconocimiento con Perfil Deseable de PRODEP, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

Introducción

La Alianza del Pacífico (AP) es un mecanismo de integración creado en 2011. Debido a que sus objetivos son más allá del libre comercio y la desgravación arancelaria, la AP busca la vinculación con otras regiones a escala global. En efecto, este relativamente nuevo esquema de integración explora abarcar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. También, este grupo de países integrado por Chile, Colombia, México y Perú abarca la migración, la educación y la diplomacia conjunta en el escenario internacional.

El objetivo principal de este estudio es identificar la historia reciente de los procesos de integración regional, comparándola paulatinamente con la AP y cómo estas variables se insertan en el desarrollo global. Así, en el marco del regionalismo, ¿dónde se ubica la AP? ¿En qué medida la AP es un esquema de integración novedoso dentro del espectro de mecanismos regionales interamericanos? ¿Es la Alianza del Pacífico un mecanismo político o económico? ¿En qué medida la AP es un mecanismo de desarrollo global? Esta investigación busca dar respuesta a estas preguntas y se compone de tres variables. La variable independiente es el desarrollo global, la integración regional en América Latina como la variable dependiente y la Alianza del Pacífico como variable interviniente.

Uno de los argumentos centrales de este trabajo es que la integración económica de América Latina, representada por la Alianza del Pacífico, es una fuente de desarrollo. Este avance no solo es regional, sino global, pues interactúa directa e indirectamente con otros mecanismos y regiones del mundo. Varios esquemas de integración están conectados con la AP como la Unión Europea (UE), el Foro Económico Asia-Pacífico (APEC), entre otros mecanismos. Sin embargo, en el pasado, la explotación sistemática de las materias primas en América Latina fue una de las causas del lento desarrollo económico, pues profundizaba la dependencia de los países del centro y dejaba a la región en la periferia de los grandes polos manufactureros a escala global. El texto está dividido en tres apartados. En primer lugar se hace un balance de la evolución de la integración regional en América Latina; en segundo lugar el análisis se centra en hacer un análisis de esa integración y en tercer lugar se conecta a la Alianza del Pacífico, la integración latinoamericana y al desarrollo global.

La evolución de la integración regional en América Latina

Las formas tempranas de integración, con experimentos como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), en 1960, el Pacto Andino (PA) en 1969 y posteriormente la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980 fueron con el objetivo de impulsar el crecimiento 'hacia afuera'. La década de 1960 se presentó con el impulso que la industrialización había dado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (IIGM). En ese sentido, la región daba los primeros pasos para su integración buscada desde décadas atrás.

En ese sentido, la dependencia económica no se iba a disminuir si América Latina no impulsaba también el desarrollo "hacia adentro", buscando el modelo de sustitución de importaciones[2] para que redujera la brecha entre los países industrializados y los de la periferia. Pero, en realidad, la raíz de las crisis estructurales de la región estaba en este modelo. En el área se sustituían bienes de consumo, pero los de capital se seguían importando, profundizando la dependencia respecto a los grandes centros tecnológicos e industriales. También, otro aspecto que permite entender el fenómeno del subdesarrollo, es que el Estado se fue deshaciendo de las empresas que administraba al privatizarlas. Estas acciones fueron el resultado de las políticas neoliberales impuestas por el Consenso de Washington.[3]

En ese sentido, los Estados adquirían deudas y se estancaban. Para dar una solución a los problemas de endeudamiento, el Fondo Monetario Internacional (FMI) aplicaba recetas de rescate, pero esos procesos eran casi siempre a corto plazo, dejando todavía un futuro incierto para las economías de América Latina. Sin embargo, los intentos de integración han sido un reto para alcanzar un desarrollo más amplio en la región, como una variable que también el Consenso de Washington proponía entre 1987 y 1988. Esto puede explicar el porqué de muchos intentos nuevos de integración después de esos años, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991, el Grupo de los Tres (G-3) en 1993 y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

No obstante, los organismos financieros internacionales como el FMI, el grupo del Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han planeado modelos de financiamiento para América Latina y el Caribe (ALC). En décadas pasadas estos mecanismos promovieron proyectos de apoyo para equilibrar la balanza de pagos de los Estados latinoamericanos. Una de las consecuencias del subdesarrollo y la aplicación inadecuada que las recetas neoliberales han dejado es la desigualdad y la pobreza social. América Latina es una de las regiones más diferenciadas del mundo en materia económica. La repartición de la riqueza ha sido siempre muy desequilibrada y las grandes ciudades de los países de la región presentan este problema con mayor acentuación.

2 Desde la década de 1950, la política de sustitución de importaciones empezó a consolidarse en muchos países de América Latina. Esta estrategia de industrialización, también conocida como "desarrollo hacia adentro", tenía cinco puntos medulares: a) un interés explícito por las manufacturas y por el cambio estructural, b) la intervención estatal en la economía, c) pesimismo respecto a los beneficios del comercio internacional, d) delinear una estrategia basada en la sustitución de importaciones y la protección de la industria manufacturera local, e) condiciones de economía política favorable (Rojas, 2012).

3 El Consenso de Washington se resumió en diez variables: 1) disciplina fiscal, 2) recorte del gasto público, 3) incremento de la base tributaria, 4) liberalización de las tasas de interés, 5) libre flotación del tipo de cambio, 6) liberalización del comercio internacional (eliminación de aranceles y contingentes), 7) liberalización de la inversión extranjera directa (IED), 8) privatización de empresas públicas, 9) desregulación, 10) garantías de seguridad legal para los derechos de propiedad industrial (Berumen, 2009).

Una de las metas de las reformas que América Latina ha emprendido, sobre todo después de la IIGM, fue buscar –como lo afirma Osvaldo Sunkel (1970)– el desarrollo como crecimiento, como estado, etapa o situación y como cambio estructural global. Así, esas etapas han sido una meta a alcanzar con las reformas estructurales practicadas desde la posguerra por los países del conglomerado latinoamericano. De la misma manera, las desigualdades económicas se ven reflejadas en el índice de pobreza que la región presenta. Abhijit Banerjee (2007) afirma en su estudio sobre "The Economic Lives of the Poor" que la pobreza en varios países, incluyendo México y Perú, miembros de la Alianza del Pacífico es un problema estructural derivado de las políticas económicas practicadas para alcanzar el desarrollo.

En ese sentido, América Latina ha experimentado varias crisis económicas que han frenado su crecimiento y han causado estancamiento y fallas del mercado. Por ejemplo, la crisis de la deuda de la década de 1980 llamada también "la década perdida" y las crisis de México en 1995 y la de Argentina en 2001. En México estalló esa crisis justo en el año de entrada en vigor del TLCAN, causando el conocido "efecto tequila" y afectando a los demás países de la región. En 2001, en Argentina ocurrió una fuerte debacle económica que provocó que la clase media se convirtiera en baja en varios miles de personas.

Esto se explica porque desde décadas atrás Argentina aceptó poner en práctica algunas recetas del FMI que fueron limitadas y esa crisis fue una debilidad del sistema financiero internacional. Sin embargo, la integración regional puede impulsar el desarrollo, el crecimiento y la cooperación económica, especialmente de los países miembros de la AP. Este tipo de mecanismos no es nuevo. Algunos esquemas similares son la Comunidad Andina (CA), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el MERCOSUR, el Grupo de los Tres, el Grupo de Río y la Comunidad Latinoamericana de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Así, desde la década de 1950, varios tratados bilaterales y multilaterales de libre comercio fueron implementados bajo los lineamientos del Artículo 24 del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, que permite la creación de zonas o áreas de libre comercio en el mundo.

Todos estos mecanismos de integración tienen objetivos en común. Algunos de ellos son sacar del estancamiento a la región, buscar reducir la dependencia, impulsar el desarrollo y el crecimiento económico 'hacia afuera'. La economía política tiene teorías que exponen el porqué de los fenómenos económicos. También, esta disciplina combina variables multidisciplinarias que permiten explicar cómo y por qué ocurre un suceso y cómo se puede interpretar a la luz de la experiencia integradora de la región.

De forma similar, dentro del regionalismo y los esquemas de integración una variable que se denomina "subregional" opera. Ella da cobertura a proyectos específicos de integración, pues dentro de ésta subyacen mecanismos como el MCCA, la CA y el MERCOSUR, así como la AP. Algunas características que estos esquemas presentan son el arraigo de su convocatoria, la cobertura institucional, el grado de cohesión intra-grupo y el principal desafío en la creación de las uniones aduaneras y la definición del arancel externo común (De la Reza, 2006).

A través de su historia, los modelos de integración económica regional de América Latina y el Caribe se han basado en tres etapas: a) la etapa liberal y de especialización de productos básicos, b) la industrialización basada en el modelo de sustitución de importaciones, c) la promoción de exportaciones de manufacturas. En esta última, la era liberal se ubica, pues la región la experimenta hoy en día, la cual ha impulsado la mayoría de los mecanismos de integración y cooperación.

Sin embargo, durante las últimas décadas varias crisis económicas se han presentado provocadas por la deuda, la apertura de capitales, el proteccionismo y la privatización del patrimonio estatal. Básicamente, estos factores han sido los que han causado un estancamiento y el lento desarrollo de la región (Puyana, 2016). Los mercados bursátiles latinoamericanos dependen básicamente de las grandes bolsas internacionales, pues en los países centrales es donde las decisiones financieras tienen origen.

Además, los factores de creciente competencia con otros bloques económicos no han permitido a la región el desarrollo esperado desde la década de 1950 y sobre todo desde el fin de la Guerra Fría. Pero, después de ese periodo, los Estados de América Latina han tratado de modernizar sus esquemas económicos de integración. Por ejemplo, con la creación de la CELAC, mecanismo que agrupa a todos los Estados latinoamericanos y caribeños, formándose al margen de Estados Unidos y Canadá se ha impulsado la integración al interior y al exterior de la región, como mecanismo de concertación política. En la época actual los procesos, además de competir son instrumentos de complementación como las ventajas comparativas lo sostienen.

Aunque la CELAC no incluye a Estados Unidos y Canadá, varios países han firmado con este último instrumentos bilaterales y multilaterales previos de libre comercio. Por ejemplo, el TLCAN y acuerdos de complementación se celebraron con el objetivo de diversificar las relaciones económicas internacionales. Este es el caso del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Chile de 1997, el Acuerdo de Canadá de un Plan de Acción con el Mercosur en 1998, así como el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Perú de 2009 (Argüelles, 2010-2011).

Hay que recordar que el fin de la Guerra Fría en 1991 trajo una reestructuración geopolítica al escenario internacional. Por ejemplo, Canadá decidió practicar su política exterior y enfocarse más en el regionalismo en las Américas, pues tradicionalmente se había orientado a los países europeos y al mercado estadounidense. Esto se explica porque después de décadas de dictaduras, paulatinamente, la democracia regresaba a América Latina y esta región se convertía en un mercado abierto y atractivo para los productos y servicios canadienses.

Así, el mapa de América Latina se dirigía más al regionalismo abierto y los países de la región firmaron acuerdos intrarregionales, pero también impulsaban esquemas interregionales, como las relaciones con Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, China, Japón, Rusia y la India. Esto quiere decir que la regionalización es un puente para alcanzar el desarrollo global. Los diferentes esquemas de integración son como piezas de un gran rompecabezas mundial que se conectan unos con otros. Efectivamente, la AP es un instrumento de concertación subregional y busca tender puentes con Asia-Pacífico, como lo expresa su Acuerdo Marco.

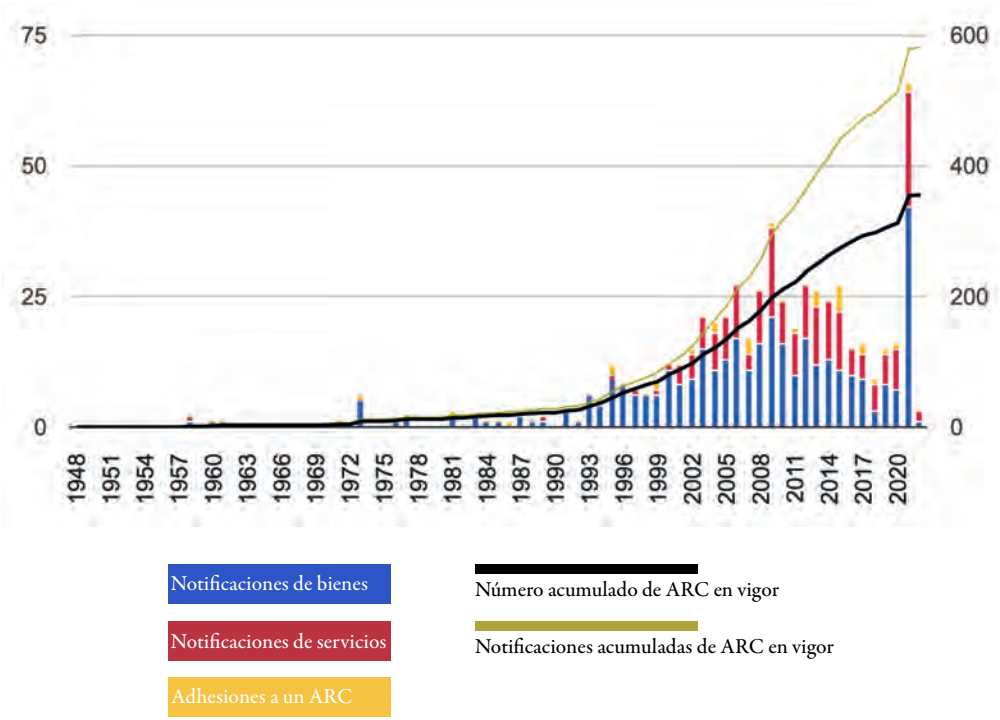
Así, varios de los esquemas de integración de América Latina han servido de puente entre la región y otras zonas geográficas. El MERCOSUR tiene acuerdos de asociación con la Unión Europea y a su vez la AP mantiene 61 observadores de varias áreas económicas internacionales. Eso quiere decir que la integración, en primera instancia, se busca en la vecindad geopolítica, para después transitar hacia otros mecanismos, fortaleciendo con eso las alianzas globales. América Latina y el Caribe han buscado liberalizar sus economías desde un periodo que se extiende desde 1985 con el nuevo regionalismo. Este plan se caracterizó por el tránsito del modelo de sustitución de importaciones hacia un modelo liberal de economía abierta. En esta etapa, la región impulsó los programas de estabilización, ajuste, liberalización y privatización de la economía, con el objetivo de aumentar la producción nacional hacia la competencia mundial y así alcanzar la productividad y el crecimiento (Puyana, 2016).

Los bloques se conforman con países asociados para eliminar barreras arancelarias en el intercambio comercial, lo que da resultado al regionalismo como fenómeno geopolítico donde los socios se otorgan mutuas concesiones, las cuales no otorgarían a países extra bloque (Gazol, 2015, 37). El fenómeno regional no es reciente, ya desde décadas atrás la integración se empezó a practicar. Pero ésta sí se acentuó, particularmente, desde el fin de la IIGM y especialmente, desde que la Guerra Fría terminó en el escenario internacional, dando un especial aumento del número de mecanismos de integración en el mundo.

Por ejemplo, la OMC, creada al final de la Ronda Uruguay del GATT en 1994 tuvo un registro de 585 acuerdos regionales, de los cuales 379 estaban en vigor en 2014. Eso significa que hubo un aumento de 174 acuerdos notificados a la organización en 2005 (Gazol, 2015, 37). Estas cifras reflejan que la sociedad internacional en esta época privilegia la unión económica regional dentro del fenómeno de la globalización.

Adicionalmente, los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) que se registran en la OMC no han parado de crecer y un número importante de acuerdos plurilaterales se están negociando en la actualidad. "Tras la entrada en vigencia del ACR entre Mongolia y el Japón, notificado en junio de 2016, todos los Miembros de la OMC tienen ya un ACR en vigor" (OMC, 2018). Eso significa que la coyuntura internacional de esta época impulsó el fenómeno del regionalismo. El fin de la Guerra Fría trajo una serie de nuevas prioridades para la sociedad internacional, como la seguridad cooperativa lo reflejó, pues ésta venía a sustituir al tradicional concepto de seguridad colectiva. Esa nueva seguridad veía más allá y tomaba como problemas ya no el ataque armado entre Estados, sino la búsqueda de solución a problemas de la agenda internacional, como el cambio climático, el medio ambiente, la pobreza, la seguridad pública, desarrollo económico y el comercio internacional. En ese sentido, los Estados intensificaron la cooperación mutua para el beneficio colectivo, como lo propone la teoría idealista y el liberalismo. La tabla siguiente muestra claramente que el aumento del número de acuerdos comerciales regionales en el mundo se intensificó desde 1990.

Figura 1. Acuerdos Regionales de Comercio (ARC) entre 1948 y 2022



Fuente: Organización Mundial de Comercio.
https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx

El número de acuerdos comerciales se intensificó desde el fin de la Guerra Fría. Eso quiere decir que la recomposición del sistema económico internacional cambió sus prioridades para impulsar más la integración y por consiguiente la cooperación internacional para el desarrollo. La integración forma parte de la estructura económica internacional ya que la historia de la sociedad internacional ha estado siempre tendiente a la unificación, en muchas formas, pero especialmente en la económica. Los Estados nacionales han realizado adecuaciones para integrarse con otros mercados más o menos similares y es lo que se denomina las relaciones Norte-Sur, Norte-Norte y Sur-Sur.

En ese sentido, cuando dos países de escalas económicas diferentes se unen para complementar sus economías e impulsar las ventajas comparativas se les denomina relaciones Norte-Sur. "Desde el punto de vista económico, la integración es un proceso. A través de él, dos o más mercados nacionales previamente separados y de dimensiones unitarias estimadas poco adecuadas se unen para formar un solo mercado (mercado común) de una dimensión más idónea" (Tamames y Huerta, 2001, 208).

Como la integración es un proceso, entonces ésta se va dando de forma gradual, hasta tratar de estandarizar las estructuras nacionales. Entonces, los Estados acuerdan periodos transitorios más o menos largos en las negociaciones, para que la integración no sea brusca, sino paulatina. Esta transición es la propia integración, en la cual las partes van estableciendo instituciones supranacionales comunes, de acuerdo a la etapa de integración de la que se trate. Entonces, conforme el proceso de integración pasa gradualmente, la integración económica se convierte en unión política (Tamames y Huerta, 2001, 208).

Un ejemplo de cómo las regiones se entretejen y hay triangulaciones entre los Estados es la relación birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Entre estos dos grandes actores las negociaciones han ido creciendo cada vez más, puesto que la UE no desea perder la competencia con Estados Unidos respecto a los mercados latinoamericanos. Así, América Latina está vinculada a Estados Unidos por medio de los tratados bilaterales comerciales, y a su vez, la UE mantiene grandes inversiones en los países de esta región del hemisferio occidental.

Así, la UE ha avanzado más en la firma de acuerdos comerciales con ALC que Estados Unidos, pues la UE tiene un acuerdo con el MERCOSUR, con Ecuador y podría ya tener treinta acuerdos preferenciales con países de la región. Por el contrario, los últimos acuerdos que Estados Unidos firmó con ALC fueron con Colombia en 2006, con Panamá en 2007 (CEPAL, 2012, 62) y con Costa Rica 2009. Estas acciones permiten observar que la UE quiere mantener una presencia en América Latina por su importancia comercial y estratégica. Entonces, la interacción de la integración regional en realidad forma el fenómeno del desarrollo global, donde todos los actores de la sociedad internacional están vinculados unos con otros y la cooperación regional es un puente entre países y

regiones, con el objetivo de acercar a la unión política y comercial. Así, algunos acuerdos y tratados regionales propios del nuevo regionalismo presentan características innovadoras y paradigmáticas. Esto busca dar un paso adelante e implementar nuevos mecanismos de cooperación regional e internacional como lo es la Alianza del Pacífico.

Existen varios ejemplos de integración gradual en el mundo. Lo anterior significa que los Estados van desgravando productos y servicios, ya sea de un sector de la economía u otro. Como los procesos de liberación son paulatinos, la integración también lo es, como se mencionó más arriba. Así, las partes de un acuerdo de integración económica se aseguran de que los sectores de sus economías sean protegidos mediante normas comerciales como la Cláusula de la Nación más Favorecida (CNF), el trato nacional y medidas antidumping.

Balance de la integración económica en América Latina

A lo largo de la historia reciente, los Estados se han dirigido a una integración planetaria. No hay región a escala global que no esté inserta en algún esquema o proceso regional. Este fenómeno puede presentar ventajas e inconvenientes. La evolución de esta práctica ha tenido como resultado que los diferentes esquemas y etapas de la integración se dividan en preferencias aduaneras, zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes y uniones económicas. Por esa razón, también los conflictos comerciales pueden escalar entre los Estados y llegar a litigios contenciosos y solución de diferencias comerciales.

Así, estos pasos son la forma gradual que se ha establecido para la integración económica y comercial (Tamames y Huerta, 2001, 208). Los grados de integración comercial significan que los aranceles van a ir disminuyendo para productos y servicios que los socios intercambien entre sí. Este proceso capitalista está basado en la búsqueda de liberalizar los mercados y que las inversiones en bienes vayan incrementándose con una paulatina disminución a los obstáculos técnicos al comercio exterior, como medidas arancelarias, dumping y antidumping.

En ese sentido, las preferencias aduaneras o Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) es un modelo peculiar ya que los territorios involucrados se conceden ventajas arancelarias no extensibles a terceros países, otorgándose entre sí la CNF. Entonces, esta es la primera etapa de la integración económica. Estas disposiciones fueron fijadas en el Artículo 1 del GATT de 1947, que se refiere al Trato general de la nación más favorecida (Tamames; Huerta, 2001, 209). El párrafo 1, del Artículo 1, de la Parte I, del GATT de 1947 se refiere a lo siguiente:

> Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase de impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y

> con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado. (GATT, 1947).

En el mismo orden de ideas, la siguiente etapa de la integración se denomina Área o Zona de Libre Comercio. Las zonas de libre comercio se ubican en el término medio, entre las preferencias arancelarias y las uniones aduaneras, lo que significa que este nivel es de los más básicos en el proceso de integración. "Las zonas de libre comercio son, evidentemente, formaciones poco estables, que se crean con carácter transitorio y que por la fuerza de los hechos tienden a convertirse en uniones aduaneras o a desaparecer" (Tamames y Huerta, 2001, 209).

Como Tamames (2001) comenta, la zona de libre comercio es una etapa de transición, una escala temporal, aunque el tiempo es relativo a escala de acuerdos internacionales. Hay ejemplos de zonas de libre comercio que no prosperaron ni evolucionaron a un mercado común, debido a las diferencias de las partes contratantes. Uno de ellos es la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) creada en 1960, que cambió de nombre por Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, pero sin escalar hacia la unión aduanera.

La ALALC se instituyó en virtud del Tratado de Montevideo, suscrito en Uruguay, el 18 de febrero de 1960, por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente se adhirieron Colombia y Ecuador en 1961, Venezuela en 1966 y Bolivia en 1967. La ALALC se instaló en Montevideo el 1 de junio de 1961 y realizó su primera negociación en julio del mismo año. El español y el portugués son los idiomas oficiales de la Asociación (ALALC, BID, INTAL, 1968, 15-16). Las expectativas que la ALALC tenía en un principio eran altas, pues ya en la década de 1960, la integración ya se vislumbraba como la única salida en un mercado internacional interdependiente. Por necesidad o vocación, los países del espacio latinoamericano se han vinculado a la ALALC y pusieron muchas de sus expectativas en este mecanismo de integración.

Sin embargo, ¿marchó la ALALC? ¿En qué medida se cumplieron los objetivos del Tratado de Montevideo? En realidad, para que la integración avanzara se tuvieron que modificar varias partes del Tratado original de esta organización. Por otro lado, varios observadores del tiempo de la ALADI argumentaban que el ritmo de crecimiento de los intercambios dentro de la zona había avanzado y desmentían la esterilidad del Tratado original. Así, la realidad presentaba índices altos de crecimiento, porque el punto de partida era de muy poco monto, pero los intercambios zonales seguían siendo escasos dentro del cuadro general del comercio exterior latinoamericano (BANCOMEXT, 1964, 23-24).

Así, las Áreas o Zonas de Libre Comercio, como los otros mecanismos de integración construyen puentes entre las regiones. América Latina es una zona que ha tendido lazos con otras áreas a escala global. Las diferentes cumbres entre los mecanismos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) creada en 2010 sustituyendo al Grupo Contadora y al Grupo de Río han tenido vínculos de enlace con la Unión Europea y China. También, la Alianza del Pacífico es un puente con el Acuerdo de Cooperación Transpacífico (TPP) y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) que serían un tipo de Cooperación Norte-Sur. La integración regional no se circunscribe a una región localizada, sino que con el tiempo se prevé que los mecanismos se amplíen y se adhieran nuevos miembros de acuerdo a la historia contemporánea.

Un ejemplo de esto fue el intento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este proyecto primero fue impulsado por la Iniciativa para las Américas de 1990, por el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush y lanzada en la Cumbre de las Américas de Miami en 1994 por Bill Clinton. Ese mecanismo había tomado el ejemplo del TLCAN y buscaba un área de integración de Alaska a la Tierra del Fuego. También, el mismo TLCAN tuvo su antecedente en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá de 1988, e incluso en el Pacto del Automóvil de 1965 entre estos dos últimos países.

Por ejemplo, un mecanismo que ha ido ampliando su membresía es la Unión Europea. Este esquema de integración tiene su historial en la Segunda Guerra Mundial. Después de ese conflicto, en 1952, Francia, Italia, Alemania y Bélgica, Holanda y Luxemburgo (BENELUX) crearon la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Más adelante, el Tratado de Roma de 1957 creó la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Así, paulatinamente, las comunidades europeas se fueron ampliando llegando a 1992 con el Tratado de Maastricht que da nacimiento a la Unión Europea con la Europa de los 12, hasta tener en la actualidad 27 países miembros, pues la salida del Reino Unido se concretó con el BREXIT. Los países que se han adherido a la Unión Europea buscan gozar de los beneficios que la integración les concede al tratar de homologar sus economías con el resto de los integrantes del bloque, tal como España, Portugal y Grecia lo han tratado de hacer y ahora también los países de Europa del este, antiguos miembros de la órbita soviética.

Con todo, un argumento que la experiencia puede arrojar es que las uniones económicas y mecanismos de integración, si bien se crean para beneficio y cooperación entre las partes contratantes, también son un instrumento de respuesta frente a actores más influyentes cercanos a las regiones. Cabe dudar, si la Unión Europea se creó con objetivos meramente integracionistas o este esquema se formó con la finalidad de contrabalancear la influencia de la Unión Soviética y desde 1991 de Rusia en la región. La Unión Europea es

un esquema novedoso de integración, pues en sus estatutos abarca la política exterior y de seguridad común, el libre tránsito de personas y la representación como bloque dentro de otros organismos internacionales. Estos elementos rebasan ya los objetivos que se buscaban en el viejo regionalismo. Ahora, los esquemas de integración son instrumentos que abarcan áreas como la educación, la ciencia y la cultura, alcanzando con ello la integración profunda.

Otro mecanismo que se creó como un marco de cooperación y de defensa fue la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) en 1967, formado para equilibrar la creciente influencia de China en la región. Inclusive los esquemas de integración en América Latina se articularon con la finalidad de contrarrestar la presencia de Estados Unidos en las Américas. Así, estos ejemplos muestran que la integración no sólo se crea como una necesidad intrarregional, sino que su formación obedece a factores interregionales, con el objetivo de actuar como bloque frente a otros grupos de países, balanceándose entre los conflictos comerciales y la cooperación económica. Incluso, la AP debe su creación a la iniciativa de equilibrar la creciente influencia de Brasil en la región (*Soft Balancing*).

En ese sentido, la integración ha ido evolucionando desde el viejo hasta el nuevo regionalismo. Las interconexiones de esquemas integradores siguen creciendo hasta formar instrumentos más amplios e innovadores. Así, el fenómeno ya no tiene solo como objetivo reducir y desaparecer los obstáculos técnicos al comercio de bienes y servicios, sino que va más allá del comercio y la inversión. Actualmente, los nuevos esquemas han unido a través de la cooperación, los temas políticos, culturales, académicos y técnico-científicos.

La integración regional solo es un proceso del desarrollo global, es una de las piezas en el gran tablero de ajedrez mundial, donde hay muchos jugadores y cada uno o en grupo lanza sus iniciativas geoestratégicas de unión y cooperación. Si se observa el mapa de América Latina, se puede notar que los mecanismos de integración nacen básicamente por colindancia geográfica de las partes contratantes, por lo tanto también esos esquemas son proyectos geopolíticos. Pero también existen aquellos sistemas de integración que evolucionan aún no teniendo coincidencia geográfica.

El Mercado Común Centroamericano (MCCA) es un ejemplo claro de temprana integración. Esto es debido a la cercanía geográfica y debilidad individual de las economías de América Central, con el objetivo de trabajar en grupo frente a mercados más fuertes y amplios. También, el Mercado Común del Caribe (CARICOM) da cuenta de ello. Los países insulares del Caribe tuvieron que unir sus economías, pues de lo contrario, navegarían a la deriva en la economía regional y mundial. Lo mismo ocurrió con el Pacto Andino (PA) de 1969, ahora Comunidad Andina, cuando países geográficamente coincidentes unieron sus economías con el objetivo de trabajar como bloque, como lo está haciendo la AP.

Entonces, la integración regional es primeramente geográfica o geopolítica y después política, económica y comercial. Esto quiere decir que el comercio y la economía derivan de la geografía, que es la base territorial de la historia y de las actividades políticas y humanas. Además, los Estados en su política exterior tienen fuertes intereses en su política comercial, pues el interés nacional lleva a manejar el interés comercial. De lo anterior, hay numerosos ejemplos en la historia reciente (Aparicio, 2016, 355-386).

Así, la tendencia internacional hacia el plano económico es clara, porque de ella depende el desarrollo y el crecimiento, basado en la cooperación financiera y el impulso de la ciencia y la tecnología regional y global. Los mecanismos articuladores de integración como la OMC son fundamentales para regular estos acuerdos, porque sienta las bases del Derecho Económico Internacional (DEI). El comercio y la integración regional se van desarrollando con base en las ventajas comparativas y competitivas de los miembros de los esquemas integradores. Entonces, a mayor integración regional, mayor desarrollo global.

Actualmente, los hechos globales recientes al estar entretejidos provocan consecuencias en los diferentes actores. La integración es un hecho que no es nuevo, pero se ha incrementado y ha evolucionado desde el fin de la Guerra Fría. Por esa razón, cada vez es menos probable que se produzcan independencias nacionales, como son los intentos de Quebec, Cataluña o el País Vasco. Porque, esos movimientos irían en contra de las tendencias integradoras contemporáneas. En ese sentido, diversos esquemas han tenido éxitos y fracasos, porque son un experimento, que en la mayoría de los casos, han fructificado dentro del laboratorio del concierto global. Los mecanismos basados en bloques económicos son la consecuencia de las causas que los originaron, como la vinculación arancelaria y los intereses nacionales para alcanzar un mayor desarrollo y crecimiento.

Con todo, los Estados que forman el sistema internacional no pueden desarrollarse de forma aislada. Los sistemas económicos y políticos forman parte de un entramado que necesita la integración y la cooperación para equilibrarse en el andamiaje del multilateralismo. Los Estados que actúan aisladamente tienden inexorablemente a la extinción. Por eso, la interdependencia es una fuerza natural y social de los organismos vivos, las personas y los Estados.

A manera de anécdota, el geógrafo alemán Friedrich Ratzel en el Siglo XIX clasificaba al Estado como un organismo vivo, y lo ubicaba dentro de las ciencias naturales, con necesidades como cualquier ser biológico que habita un ambiente entretejido determinado (Paulsen Bilbao, 2015, 67). Los argumentos de Ratzel estuvieron influenciados por las ideas de la teoría de la evolución de Charles Darwin, dado que él mismo era biólogo y zoólogo. Así, según esta visión la teoría de Darwin se ha aplicado también a la evolución de los Estados en general.

Con su formación multidisciplinaria, Ratzel dedujo que los Estados buscan la sobrevivencia y tratan por cualquier medio de perdurar en el tiempo, pero de forma invariable, como los seres naturales, no son eternos y también nacen, evolucionan y desaparecen (Paulsen Bilbao, 2015, 67). La historia antigua y moderna ha sido testigo de entidades nacionales que desaparecieron pasando a ser países extintos. Solo en el pasado reciente, los ejemplos son Texas, la Unión Soviética, Yugoslavia, Vietnam del Norte y Vietnam del Sur, Checoslovaquia, Alemania Federal y Alemania Oriental son casos de países que existieron, pero que ya no existen. Por esa razón, estos argumentos pueden hacer alusión a que la integración regional es una extensión de la influencia del Estado, al buscar un "espacio vital" o "Lebensraum", en términos de Ratzel. Esto es debido a que los Estados, para asegurar su supervivencia, se integran con otros, porque eso les da fortaleza y les permite prolongarse en el tiempo y en el espacio, de forma colectiva, con riqueza y con poder.

Justamente, puede ser que el objetivo de los Estados de integrarse sea el mismo que las anexiones territoriales del pasado. Porque, en los espacios regionales actuales hay cierta cesión de soberanía y las partes buscan la libre circulación de bienes y personas, permeando las fronteras nacionales. Con todo, en cierto sentido, el Estado-Nación contemporáneo expande su influencia y se hace llegar recursos para su población y su propio desarrollo, con base en la cooperación de sus vecinos geográficos que, aunque estén separados por la tierra, están unidos por los océanos. Este es el caso de la AP que tiene a tres miembros unidos por la tierra, pero los cuatro están unidos por el Pacífico.

En otras palabras, desde su origen, los bloques de países se les identifica con espacios geográficos más amplios y en los mapas se redibujan las fronteras, no solo nacionales, sino regionales. También, en muchos casos, los grupos de Estados que están bajo una integración política y económica se presentan ante organismos internacionales u otros esquemas de integración del globo negociando como bloque, como si fueran, no una federación, sino una confederación. Ejemplo de lo anterior lo dan la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), la Unión Europea y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza del Pacífico.

La Alianza del Pacífico y la integración latinoamericana

La Alianza del Pacífico tiene objetivos similares de integración y de disminución de la dependencia económica para impulsar el desarrollo y crecimiento de Chile, Colombia, México y Perú. Sin embargo, no hay que olvidar que la voluntad política es clave para impulsar el desarrollo y la prosperidad de la región e impulsarla para que no se quede rezagada frente la fuerte competencia de otras regiones o contribuir al desarrollo global.

Uno de los éxitos de la AP es que ha perdurado aún con los cambios ideológicos de gobierno de sus cuatro miembros.

Entre tanto, el modelo de sustitución de importaciones se fue agotando. Para el año de 1985 hubo un cambio de paradigma en la estructura económica internacional en general y para la región de América Latina en particular. El proteccionismo fue perdiendo fuerza y el nuevo regionalismo ha dado pasos adelante. No obstante, los países ingresan a pactos comerciales cuando observan que ni el libre cambio universal, ni el proteccionismo satisface sus intereses nacionales. Esto explica por qué las negociaciones comerciales avanzan muy lentamente o se ven retrasos en agendas multilaterales como las de la Organización Mundial de Comercio (OMC) (Puyana, 2016, 329).

En ese sentido, desde que la integración regional tomó fuerza en América Latina, debido a que los países del área se agrupaban para hacerse más fuertes y competir, la teoría de la dependencia empezó a tener menos influencia. Baste decir que, en décadas precedentes, el desarrollo industrial se fue fortaleciendo, gracias a los aranceles a la importación y bajos precios de las exportaciones agrícolas del continente, pues daban peso al desarrollo de las manufacturas (Allen, 2013, 186). Estas prácticas se convirtieron en doctrina con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que el economista argentino Raúl Prebish dirigía y quién recomendaba que los precios de los productos primarios exportables por Latinoamérica caían en relación con las manufacturas, y exhortaba a su vez el fomento estatal de la industria para paliar esa práctica.

> La teoría de la dependencia llevó a una aplicación generalizada del modelo clásico. La educación, finalmente, se universalizó. Se crearon bancos de desarrollo, aunque la inversión extranjera se convirtió en el principal medio de financiación de la industria y en la vía para introducir tecnología avanzada; se establecieron aranceles y medidas de control gubernamentales para promover una gama de industrias modernas, y se disparó la producción de manufacturas y la urbanización. La renta per cápita se duplicó con creces entre 1950 y 1980. (Allen, 2013, 187).

Como lo establece Allen (2013), la teoría de la dependencia trajo algunos elementos para el desarrollo de América Latina, como fue la educación y la creación de los bancos de desarrollo. Pero, la industria fue impulsada por medio de la inversión extranjera para la producción de tecnología avanzada orientada al desarrollo económico. La historia ha continuado en este renglón, gran parte de la ciencia, tecnología e innovación proviene del exterior de la región de América Latina. Sin embargo, los mecanismos de integración regional han impulsado en su mayoría la cooperación intrazona para crear centros tecnológicos y de innovación, como es el caso de la Alianza del Pacífico.

En el mismo sentido, desde la década de 1960, con la Industrialización por Sustitución de Importaciones, América Latina realizó grandes proyectos para la integración de

mercados regionales, pero esa política se vio limitada en los países medianos y pequeños, debido al tamaño de sus mercados. Así, la integración económica en la región fue una especie de defensa contra la superioridad económica de Estados Unidos (Ffrench-Davis, et al., 2000, 125). Este mismo fenómeno ocurrió al final de esa década en Asia, pues los países del sureste asiático crearon la ASEAN para contrabalancear la influencia económica de China en esa región geopolítica.

En resumen, este capítulo abordó la cuestión inicial del tipo de integración regional que ha prevalecido en América Latina. Esta historia reciente de los procesos regionales ayuda a sentar los argumentos y explicar por qué la AP se caracteriza por ser diferente dentro de una variedad de aspectos. El planteamiento de saber si la AP es un instrumento político o económico, hace referencia al tipo de integración que representa y hacia dónde se orienta.

En efecto, una pregunta que el estudio hace es saber si la integración se da por colindancia geográfica natural o necesita del componente de afinidad política. Desde luego que la geografía es la variable que hace que un país tenga disponibilidad de materias primas, como el caso de Chile con el cobre, de Perú con el pescado, de Colombia con el Café y México con el Petróleo y puedan experimentar ventajas comparativas y competitivas (Schiavon; Ramírez; Argüelles, 2021, 167).

Para Vidarte Arévalo (2018), en los últimos años para Perú hay un total compromiso con la Alianza del Pacífico y es donde menos se pone en duda la importancia de este mecanismo regional, y este país lo ve como un instrumento fundamental de relacionamiento en materia económica con Chile, Colombia y México. Pero es la voluntad política que impulsa la división internacional del trabajo para conectar a economías complementarias como estas que forman la AP.

Uno de los objetivos de la AP a escala internacional es reducir la brecha de desarrollo entre el centro y la periferia, pues la dependencia es la que provoca la aparición de la deuda externa y hace que se profundice el estancamiento, tal como los estudios del BM, el FMI y la CEPAL lo demuestran. Sin embargo, esos mismos organismos multilaterales son los que ayudan a impulsar proyectos de desarrollo, incentivar la balanza de pagos y analizar el comportamiento económico de esquemas como la AP.

Conclusiones

La AP es un esquema subregional porque se encuentra entre otros mecanismos que son de la misma categoría. Pero, su historia se fue forjando incluso antes de formarse, pues sus Estados miembros tuvieron que experimentar el modelo de sustitución de importaciones, cuando la región tenía como marco a la Guerra Fría. Este fenómeno derivado de la IIGM sin duda

marcó el comportamiento interno y externo de una región profundamente dependiente de los mercados mundiales. Al término del conflicto bipolar, con la evolución de seguridad colectiva a seguridad cooperativa, las regiones y foros globales se reacomodaron con teorías como el neoliberalismo con la inserción en tratados de libre comercio para incentivar la inversión extranjera y continuar con la Cooperación Norte-Sur. Así, la OMC tiene en sus registros más de 585 acuerdos bajo modalidades de integración diferentes.

Entonces, la AP ya es un bloque que negocia en conjunto con Europa y con Asia, a escala política, económica, comercial, técnica y científica, incrementando las interconexiones del desarrollo global. Este panorama comercial incluye tipos de integración que van desde el SGP, pasando por las zonas de libre comercio, hasta la integración total, como la UE que buscaba reducir la influencia de Rusia en la posguerra fría. Así, América Latina fue experimentando la influencia externa de las corrientes neoliberales que el Consenso de Washington había impuesto. Este entramado de integración comercial que va desde la dependencia hasta el neoliberalismo y regionalismo posliberal se explica por las diferentes teorías que sustentan el andamiaje de las relaciones internacionales.

Uno de los objetivos de la AP a escala internacional es reducir la brecha de desarrollo entre el centro y la periferia, pues la dependencia es la que provoca la aparición de la deuda externa y se profundice el estancamiento, tal como los estudios del BM, el FMI y la CEPAL lo demuestran. Sin embargo, esos mismos organismos multilaterales son los que ayudan, algunas veces, a impulsar proyectos de desarrollo, incentivar la balanza de pagos y analizar el comportamiento económico de esquemas como la AP. Por lo tanto, una de las preguntas iniciales se responde en el sentido de que este proceso de integración es político y económico, porque abarca desde la desgravación arancelaria hasta la diplomacia conjunta.

Así, las etapas tempranas de integración como la ALALC, el MCCA, el PA y la ALADI muestran como la unión regional va variando con el tiempo, hasta compararla con un proceso como la AP. Sin embargo, estos esquemas siempre han estado ligados a diversas crisis económicas, desde la de 1980 en América Latina, la crisis de México en 1994, la asiática en 1997, la argentina en 2001 y la de Estados Unidos en 2008. Estas debacles sin duda afectan el comportamiento macroeconómico y microeconómico de la región y por consiguiente han dificultado el desarrollo global.

En este tenor, también es necesario destacar que la AP es un esquema subregional, porque se encuentra entre otros mecanismos que son de la misma categoría. Así, esquemas intrarregionales e interregionales se han presentado, dando paso al nuevo regionalismo o regionalismo 'abierto' que impulsó la formación de nuevos bloques como el MERCOSUR y el TLCAN. Con este contexto, la OMC registró un número cada vez mayor de acuerdos comerciales, no solo en ALC sino en todo el mundo. Todo este proceso muestra que la integración no es estática, sino dinámica y la estructura económica internacional se va

construyendo. Como ejemplo de esto, la evolución de la Cooperación Norte-Sur y Sur-Sur se ha ido consolidando y países de la AP han experimentado, poco a poco, sus beneficios para incentivar los procesos productivos, incrementar el poder adquisitivo, desarrollar economías complementarias, superar la pobreza y el estancamiento.

La AP tiene 36% de la población de América Latina y ha experimentado un crecimiento promedio anual de 3.5%, y dentro de los miembros, el que más crece es Perú, con un promedio de 4.1% para el 2019. Aunque México ha crecido un 1.9%, se espera que su rendimiento económico mejore en los próximos años. La AP es un instrumento de integración profunda, pues más allá del libre comercio, es una plataforma de crecimiento y desarrollo global que abarca incluso la participación de la sociedad civil. Sin embargo, aun cuando este esquema resulta prometedor, el comercio recíproco entre los miembros no alcanza más de 5%. También, otro argumento que se puede avanzar respecto a los motivos de creación de la AP es que algunas recetas del Consenso de Washington pueden aplicarse a su desempeño.

Respecto a la posición de cada miembro de la AP, Chile pertenece a varios mecanismos de la región como la CELAC y la ALADI. En ese sentido, Chile. Al igual que México, es un país de pertenencias múltiples, pues es tricontinental y trimaritimo, al tener salida al Pacífico, al Atlántico y al Antártico. Desde el retorno a la democracia en 1989, Chile ha dinamizado mucho su economía, pues se hizo miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la APEC, donde su principal socio comercial es China.

En lo que respecta a Colombia, este país desde su formación ha transitado entre la desintegración y la integración. En tiempos recientes, de acuerdo con la CEPAL, Colombia fue de los países que menos resintieron los efectos de la crisis de la deuda y la década perdida. La adhesión de Colombia a la AP fue un reencuentro con la región, pues por décadas, el país se centraba en los problemas internos derivados de la guerrilla. Con la AP, Colombia abre la posibilidad de acercarse a los mercados asiáticos, pues de los tres miembros es el que menos participa en esas latitudes del globo.

El caso mexicano es especial, pues siempre ha concentrado su política exterior con Estados Unidos. La membresía de México a la AP es un regreso a la región de ALC que lo ayuda a la tan buscada diversificación. No obstante, los diferentes periodos de gobierno en México han hecho esfuerzos por participar en su área de influencia natural que es América Latina y el Caribe. En cuanto al Perú, este país siempre ha estado presionado por las corrientes capitalistas. Sin embargo, la AP es para este país un mecanismo importante para alcanzar beneficios económicos, políticos y sociales y el expresidente Alan García fue quien propuso el proceso de integración a Chile, Colombia y México, hasta entonces países con sistema político y democrático similar.

La AP se compone de dos países que tienen frontera común con Brasil y eso es un elemento a tener en consideración. Pero, los cuatro eran de ideología de derecha y buscan una convergencia de intereses nacionales para formar un frente como bloque en el mundo. Sin embargo, en la actualidad (2022) Chile, Colombia, México y Perú han estado en un cambio paulatino en lo que respecta a su régimen político orientado a la izquierda en los últimos años. Pero, la práctica conjunta en el ámbito diplomático y consular continúa uniendo a los miembros de la AP al instalar embajadas y consulados conjuntos en algunos países.

Como se ha podido observar, hay una estrecha relación entre la Alianza del Pacífico y la integración regional y cómo estos fenómenos políticos y económicos se insertan en la trama de la globalización y el desarrollo global. La integración es una variable que casi siempre ha estado presente en las relaciones internacionales y hemisféricas. Esto contribuye no solo a competir sino a colaborar con otros actores regionales y mundiales, porque de otro modo no se podrá avanzar y luchar contra los desafíos que se presentan en la actualidad y que seguirán en el futuro.

Bibliografía

ALALC, BID, INTAL (1968). *Siete años de acción de la ALALC*. Buenos Aires; Instituto para la Integración de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo.

Allen, R. C. (2013). *Historia económica mundial: Una breve introducción*. Madrid, Alianza Editorial.

Aparicio Ramírez, M. (2016). "Consecuencias del comercio de la política exterior. La relación de Estados Unidos con los miembros de la Alianza del Pacífico", Salinas Figueredo, D. (Coord.). *América Latina: nuevas relaciones hemisféricas e integración*. México: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Iberoamericana, 355-386.

Argüelles A., C. G. (2010-2011). "Canadá y América Latina: Una relación estratégica hacia la integración económica", *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, No. 20, Otoño-Invierno, 69-70.

Banerjee, A. V.; Duflo, E. (2007). "The Economic Lives of the Poor", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 21, Num. 1, Winter. 141-167.

BANCOMEXT (1964). *Misión de la ALALC*. México; Banco Nacional de Comercio Exterior.

Berumen, S. A. (2009). "Evaluación de las reformas del Consenso de Washington en Brasil y México". *Comercio Exterior*, Vol. 59. No. 9, septiembre. 704-714.

CEPAL (2012). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: Inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*. Santiago de Chile:

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, LC/L.3535, octubre.

De la Reza, G. A. (2006). *Integración económica en América Latina. Hacia una comunidad regional en el siglo XXI*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Plaza y Valdez. 135-136.

Ffrench-Davis, R.; Muñoz, O.; Palma, J. G. (2000). "Las economías latinoamericanas, 1950-1990", Bethell, L. (Ed.). *Historia de América Latina. 11. Economía y Sociedad desde 1930*. Barcelona: Crítica, 83-161.

GATT (1947). Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio.

Gazol Sánchez, A. (2015). *Bloques Económicos*. México: Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Organización Mundial de Comercio (2018). Acuerdos Comerciales Regionales. Disponible en https://t.ly/fmkR

Paulsen Bilbao, A. (2015). "Los aportes de Friedrich Ratzel y Halford Mackinder en la construcción de la geografía política en tiempos de continuidades y cambios", *Revista de Geografía Espacios*, Vol. 5, (No 9). 64-81.

Puyana M., A. (2016). "La integración económica regional latinoamericana". Salinas F., D. (Coor.). *América Latina: nuevas relaciones hemisféricas e integración*. México: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Iberoamericana. 325-354.

Rojas, M. (2012). "Panorama económico", Puchet A., M., et al., (Coords.). *América Latina en los albores del Siglo XXI*, I. Aspectos económicos. México: FLACSO. 29.

Schiavon, J. A.; Ramírez Ángulo, N.; Argüelles Arredondo, C. G. (2021). "Geopolítica, cooperación internacional y la Alianza del Pacífico", Velázquez Flores, R.; Rocha Romero, D.; Ramírez Ángulo, N. (Coords.), *Políticas públicas para el desarrollo global: Implicaciones para México*. México: AMEI, UABC, FEYRI, CESPEM, 2021, 157-173.

Sunkel, O. y Paz, P. (1970). *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. México: Siglo XXI.

Tamames, R. y Huerta, B. G. (2001). *Estructura económica internacional*. Madrid: Alianza Editorial.

Entrevistas

Vidarte Arévalo, O. (2018). Instituto de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima, Perú, 5 diciembre.

Problemas a escala mundial, la respuesta multilateral y la transición del orden mundial

Fulvio Attinà[1]

Resumen

Hace setenta años, las instituciones mundiales, creadas por los líderes de los países occidentales, formaron políticas mundiales para hacer frente a los problemas financieros, comerciales y de seguridad. Tales instituciones y políticas fueron la piedra angular del orden político mundial. En los años siguientes, recibieron el consentimiento de muchos Estados y la oposición abierta de países insatisfechos. Tal oposición resultó en la deslegitimación de las políticas. El artículo analiza la reconfiguración del orden político mundial en la actualidad bajo el supuesto de que el orden depende de la voluntad de los Estados de formular políticas mundiales hacia los mayores problemas del mundo y la consiguiente aprobación de políticas internas coherentes con las mundiales.

Palabras clave: orden mundial, Multilateralismo, problemas de escala mundial, políticas públicas mundiales

Abstract

Seventy years ago, world institutions, created by the leaders of Western countries, formed world policies to deal with financial, trade, and security problems. Such institutions and policies were the cornerstone of the world political order. In the following years, they received the consent of many states and the open opposition of dissatisfied countries. Such opposition resulted in the delegitimization of policies. The article analyzes the reconfiguration of the world political order today under the assumption that order depends on the willingness of states to form world policies towards the world's biggest problems and the consequent approval of internal policies consistent with world policies.

Keywords: World order, Multilateralism, World-scale problems, World public policies

1 Profesor emérito de ciencia política en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Catania (Italia). Es autor, entre otros libros, de The Global Political System (2011); coautor de L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche (2010), y curador de World Order Transition and the Atlantic Area (2021)

Introducción

La primera sección de este capítulo destaca la transición de un orden político ineficaz a uno nuevo. El concepto de interregno de Gramsci es utilizado por los científicos para nombrar un momento tan incierto de desorden y cambio en la vida de los sistemas políticos. El enfoque de la sección es la transición actual del orden político mundial. La segunda sección llama la atención sobre el multilateralismo como herramienta adecuada para responder a los problemas globales. La hipótesis es que el mundo globalizado e interconectado debe enfrentar problemas que afectan fuertemente las relaciones internacionales y el orden mundial. Como resultado, la sección final de este documento establece que la política multilateral será objeto de preocupación para las coaliciones de países, especialmente aquellos en una posición de liderazgo, que están proyectando el próximo orden mundial.

El ciclo de vida de la orden americana y la fase de transición

El orden político surge de dos condiciones interrelacionadas. En primer lugar, la autoridad política conferida a las instituciones encargadas de formular políticas en respuesta a problemas colectivos. En segundo lugar, dotar a las instituciones de un adecuado proceso de toma de decisiones para conformar políticas que los sujetos acepten como legítimas tanto por ser hechas respetando las reglas como por sus efectos positivos. La legitimidad de las políticas es esencial para aumentar la probabilidad de cumplimiento e implementación por parte de todos o casi todos los destinatarios de las políticas. De hecho, el desorden mundial actual surge de la deslegitimación que despierta la insatisfacción de los líderes estatales, incluso de los países occidentales, que ven sus expectativas no consideradas por las políticas mundiales existentes.

George Modelski (1999) dibujó el ciclo de vida de los órdenes hegemónicos del sistema político mundial de los últimos cinco siglos. El ciclo dura aproximadamente un siglo y se desarrolla a través de cuatro fases, que son la implementación y amplificación, la deslegitimación, la reconfiguración de las coaliciones y la Guerra Mundial o la macro decisión sobre el cambio de orden. La presente sección llama la atención sobre las fases pasadas del orden mundial estadounidense. El análisis destaca la importancia del multilateralismo para establecer el orden mundial en la primera fase, y los efectos deslegitimadores que el creciente desacuerdo sobre las instituciones y políticas multilaterales tuvo en el orden en las fases siguientes.

En el modelo de Modelski, los órdenes hegemónicos mundiales de los últimos cinco siglos entraron en vigor después de una guerra mundial. Thompson (2020) sugirió que las transformaciones a largo plazo pueden alterar las fases de reconfiguración y macro decisión de la coalición. En consecuencia, propuso que se aborde la transición del orden desde un

ángulo diferente. Pero la guerra de Putin en Ucrania ha provocado una confrontación entre dos coaliciones de países que sumerge al orden mundial en un estado de desorden que se asemeja a un conflicto violento y al estado de guerra que conduce a una nueva ronda de orden mundial. Algunos estudiosos han predicho tal condición (Babic, 2020; Bauman, 2012; Stahl, 2019) recordando la frase de Gramsci de 1931 "lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer; en este interregno aparece una gran variedad de síntomas mórbidos" (Gramsci, 2005).

Poco después del final de la Segunda Guerra Mundial, la coalición occidental creó instituciones políticas multilaterales para responder a los problemas que los líderes políticos occidentales consideraban las principales causas del conflicto internacional. Estos fueron los problemas de proporcionar seguridad a los Estados contra la agresión militar, reconstruir y estabilizar la economía mundial y poner fin al colonialismo. Para reducir la violencia y aumentar la seguridad de los Estados, otorgaron al Consejo de Seguridad de la ONU el poder de autorizar sanciones económicas y diplomáticas, así como acciones militares contra el Estado que comete una agresión letal contra otro Estado. Para dar a las economías nacionales la oportunidad de crecer y a la economía mundial las condiciones para estabilizarse y crecer, las instituciones de Bretton Woods (FMI y BM) y la organización que nació de la conferencia sobre el Acuerdo General sobre comercio y aranceles (GATT) aprobaron políticas mundiales para la estabilidad cambiaria y la libre circulación de capitales de inversión, y para la reducción de aranceles comerciales. La construcción de Estados-nación soberanos, democráticos, seguros y económicamente viables que reemplazaran a todas las colonias existentes era competencia de las potencias colonialistas con el apoyo de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Las políticas que abordaban estos problemas eran coherentes con los valores y principios de la coalición de los países occidentales.

Pocas décadas después de la guerra mundial, la política para poner fin al dominio colonial se logró mediante la aplicación del principio de autodeterminación. En muchos casos, esta política tuvo resultados decepcionantes. Especialmente en África, los nuevos Estados se encontraron con desorden político e ineficiencia económica. La política que aborda la seguridad frente a la agresión militar se implementó mediante la creación del mecanismo de operaciones de mantenimiento de la paz. El mecanismo ha logrado el objetivo de impedir la conquista de un Estado por agresión militar (Attinà, 2011: 115-119) pero tuvo resultados mixtos en otros conflictos violentos como la ocupación territorial parcial de un Estado y las guerras civiles. Las políticas mundiales de estabilidad y crecimiento económico y la reducción de los aranceles comerciales sacaron a las economías nacionales y mundiales de la crisis bélica, pero con resultados y beneficios desiguales para diferentes grupos de países.

A fines de la década de 1960, el crecimiento económico de los países occidentales alcanzó su punto máximo. Desde entonces, la turbulencia golpeó los mercados financieros con consecuencias tanto para la riqueza de los países desarrollados como para la economía estancada de los nuevos estados independientes. Los problemas económicos tuvieron un impacto negativo en la política internacional desde el centro hasta la periferia del mundo. El minilateralismo prevaleció sobre el multilateralismo en materia económica. Las ruinas del fin de la política monetaria y financiera de Bretton Woods en 1971-1973 no fueron fijadas por el FMI. Las finanzas mundiales fueron dominadas por inversores privados. La política comercial del GATT se encontró con una resistencia creciente a aprobar la reducción arancelaria de productos estratégicos. Poco a poco, se fue alineando con bloques comerciales regionales y acuerdos minilaterales.

El retorno decreciente de las políticas financieras y comerciales y la consiguiente deslegitimación de las instituciones de formulación de políticas fueron de la mano con el mayor activismo y flexibilidad de la política exterior de los países importantes. La Rusia post soviética accedió a la OMC. China se unió a la ONU, el FMI y la OMC. Los nuevos países industrializados aspiraban a invertir los logros económicos en el dominio político y construir el núcleo de una nueva alineación política. Brasil, Rusia, India, China y más tarde Sudáfrica comenzaron a coordinarse en el grupo BRICS. Desde 1999, las reuniones del G20 han reunido a líderes de países con diferentes puntos de vista sobre el orden estadounidense y el estado de la jerarquía mundial actual. Sin embargo, la elasticidad de la política exterior no desencadenó el proceso de reconfiguración de las coaliciones existentes. La pelota estaba en la cancha de los grandes Estados: Estados Unidos, China y Rusia. Los grandes Estados del segundo lugar, como India, Brasil, Irán y Turquía, ansiosos por darse roles primarios en la política mundial, se han enfrentado a los planes de los tres principales. Su preferencia por el mundo multipolar está patrocinada por Rusia y China, cuya estrategia es favorecer el debilitamiento del orden existente bajo el liderazgo de Estados Unidos.

¿Pretenden Estados Unidos, China y Rusia cerrar el ciclo del orden mundial actual? ¿Tiene cada uno de ellos la voluntad, los recursos y las cualidades para convertirse en el núcleo del nuevo orden mundial? En política, el revisionismo es la inclinación para cambiar algo que se ha decidido y está en vigor. Con este fin, el Estado revisionista desarrolla el poder económico y financiero nacional, se dedica a la acumulación de armamento y cultiva habilidades diplomáticas para ampliar el círculo de los Estados amigos. Además, el Estado revisionista no cumple con las políticas existentes como solía hacerlo y se espera que lo haga. Por el contrario, pretende cambiar el acuerdo existente sobre las instituciones de formulación de políticas y calificar sus propios valores como los valores apropiados para el orden mundial. El Estado del status quo, en cambio, acepta las políticas mundiales existentes y defiende las instituciones de formulación de políticas que mantienen el orden existente.

Dado que la aspiración de los Estados conservadores y revisionistas no se puede cumplir de forma aislada, es esencial compartir la aspiración con una gran coalición de Estados. En tal condición, los Estados que quieren liderar la conservación o el cambio de orden deben esforzarse por construir la coalición capaz de derrotar a la coalición opuesta, también en riesgo de conflicto violento. En resumen, se dedican a desarrollar tanto los recursos materiales como las cualidades ideológicas y empresariales, el llamado poder blando, que son el requisito para liderar una gran coalición de Estados.

En tal perspectiva, la guerra en Ucrania es el caso adecuado para poner a prueba la disposición de los tres estados a actuar como estados revisionistas y de status quo.

La Segunda Guerra Mundial puso a los Estados Unidos en posición de construir una coalición tremenda pero desigualmente cohesionada de países que compartían intereses y, hasta cierto punto, cultura. Hoy, los miembros principales, es decir, los países europeos, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda, no dejan de comprometerse con los valores del orden de posguerra de la democracia, la sociedad abierta, el liberalismo económico y el libre comercio. En general, poseen más de las tres cuartas partes del producto interno bruto mundial y del gasto militar y apoyan el status quo con sus grandes recursos. Con el paso del tiempo, la capacidad de reunión de los presidentes estadounidenses ha ido disminuyendo. Sin embargo, es posible mantener inalterado el papel de la coalición en la transición a la segunda hegemonía estadounidense si el proyecto del nuevo orden atrae también a los países que ahora se inclinan por China y Rusia.

El objetivo principal de China es lograr el liderazgo en la formulación de políticas, al menos en un estado de igualdad con los Estados Unidos, aumentando el poder económico y creando una relación cercana con los estados que comparten la opinión de que las políticas de orden de posguerra son una restricción a la soberanía de los estados. Faltan pruebas de que los líderes chinos tienen un plan para construir la coalición revisionista, pero, dado que la economía es la base del crecimiento de China, la fungibilidad política del poder económico plantea la preocupación de los países del status quo. China ejerce influencia sobre los países vecinos al utilizar el gran mercado nacional y el poder financiero en instituciones como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Banco Asiático de Desarrollo en competencia con las instituciones de Bretton Woods. Además, la presencia de China en África ha estado creciendo rápidamente. La exportación e importación de China con los países subsaharianos ha superado las relaciones comerciales tradicionales con los países occidentales, en su mayoría de la UE. Por último, la participación de China en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU y la reconstrucción posterior al conflicto en África ha crecido y aumentará porque los gobernantes africanos aprecian el enfoque chino que evita presionar por la construcción de instituciones democráticas, la construcción de la legalidad y la interacción con las organizaciones de la sociedad civil (Hodzi, 2018).

Además de contrastar a la OTAN y la Unión Europea como organizaciones rivales, la proyección principal de Rusia es hacia el área que rodea las fronteras nacionales, como lo demuestra la guerra contra Ucrania. La política de Rusia combina varios medios y acciones de deslegitimación del orden, incluidas operaciones de inteligencia, manipulación política y campañas de desinformación, además de acciones militares, pero los esfuerzos por construir una coalición que apoye el diseño del nuevo orden mundial apenas tienen éxito. En resumen, Rusia causa dificultades y problemas a las otras partes del proceso de transición, pero con menos recursos económicos y malas cualidades de liderazgo.

En conclusión, sobre la base de la reconfiguración actual de las coaliciones y la alta presión revisionista, se llama la atención sobre la formación de la respuesta política a los problemas a escala mundial causados por macro transformaciones sociales, tecnológicas, económicas e ideológicas. La hipótesis es que los síntomas mórbidos de Gramsci del tiempo de interregno actual conciernen a las instituciones políticas mundiales porque el cambio de orden se entrelaza con la formación multilateral de políticas mundiales hacia problemas de escala mundial.

Problemas a escala mundial y multilateralismo

El multilateralismo es el nombre de muchas formas de cooperación internacional que son esenciales para la política mundial contemporánea. Tales formas de cooperación son diferentes entre sí, así como de la cooperación multilateral de las conferencias de posguerra que se crearon para responder a los problemas de ese momento (Ruggie, 1993). A partir de la lección del multilateralismo de la posguerra, la presente sección analiza este mecanismo de formulación de políticas como la forma efectiva de construir políticas públicas mundiales para responder a los problemas de gran alcance que afectan a todos los Estados. La guerra en Ucrania y la consiguiente confrontación condujeron al proceso de reconfiguración de las coaliciones y al comienzo de la fase de macro-decisión. En consecuencia, el argumento de este documento es que la lección del multilateralismo no se perderá y que se retomará en el proyecto del próximo orden mundial.

A principios del siglo XX, los líderes políticos y académicos reconocieron las macro transformaciones emergentes y reflexionaron sobre la consiguiente formación del espacio político mundial creado por problemas a escala mundial. El cambio tenía que hacer que los gobiernos tomaran conciencia de la necesidad de construir instituciones mundiales que, basadas en la autoridad y la legitimidad que les otorgan los propios Estados, pudieran formular políticas para responder a los problemas a escala mundial. Los Estados europeos crearon organizaciones internacionales para abordar el aspecto internacional de las funciones que normalmente ejercen los gobiernos nacionales, como el transporte ferroviario y el servicio postal a través de las fronteras estatales. Después de la Primera

Guerra Mundial, los líderes estatales reconocieron el beneficio de asignar responsabilidades en el campo de la seguridad a la Sociedad de las Naciones y, después de la Segunda Guerra Mundial, establecieron las Naciones Unidas. El tema principal, de entonces y de ahora, es el reconocimiento de los Estados soberanos de ser miembros de una sola política mundial y conferir a las instituciones mundiales la autoridad de formar políticas de alcance mundial. Para hacer frente a tal problema, los Estados deben recibir las políticas como legítimas. Para ser legítima, una política mundial debe formarse respetando el principio que hoy se llama de propiedad nacional, es decir, con la participación de todos los Estados en la formación de la política mundial y con la consiguiente formación de políticas de implementación a nivel estatal de manera consistente con la política mundial y la cultura política del Estado.

El proceso de doble nivel, mundial y nacional, no solo establece obligaciones legales para las partes que firman tratados de derecho internacional, sino que crea políticas, es decir, conjuntos coherentes de principios, reglas y programas para abordar los problemas a través de recursos organizativos, humanos y financieros. Para ello, es esencial un acuerdo sobre la recaudación de los recursos y sobre los costes de la política. Todos los Estados deben apoyarlas en proporción a los recursos de cada Estado y a los beneficios que cada estado obtenga de la política. La evaluación de los costos de la política multilateral está vinculada al paradigma de la política, es decir, a la comprensión compartida de la naturaleza y las causas del problema a partir de las cuales se deciden los objetivos y las herramientas de la política. El paradigma está formado por funcionarios de instituciones, diplomáticos nacionales y expertos en políticas en las etapas preliminares y tempranas del proceso multilateral para evitar un debate definitorio continuo durante el proceso de formulación de políticas. Sin embargo, se reconoce que el paradigma compartido puede no ser el correcto e incluso puede obstaculizar la formación de políticas si amplía la distancia entre las posiciones de las partes (Coleman et al., 2021). Por último, la respuesta política no debe incluir la incertidumbre sobre los efectos en los Estados interesados. El término "problema perverso" se utiliza para nombrar los problemas que no están exentos de incertidumbre sobre los efectos adversos para una o todas las partes interesadas, una condición común cuando están en juego problemas mundiales (ver Carr and Lesniewska, 2020). Cuando se producen estas situaciones, el proceso de formulación de políticas podría ralentizarse, encallar o terminar con una mala decisión si se dejaran de lado los problemas y las medidas con efectos inciertos.

En resumen, la formación de políticas multilaterales que se implementen con políticas nacionales coherentes es el medio para evitar los daños causados por las diferentes políticas de respuesta nacionales que chocan entre sí y perpetúan los problemas colectivos. Esto es crucial en el mundo contemporáneo porque el número de problemas a escala mundial está creciendo. Los desastres actuales causados por el calentamiento climático y las fuentes de

energía, las pandemias y la migración forzada ocupan un lugar destacado en la agenda de las instituciones multilaterales, específicamente la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para el clima, la Organización Mundial para la Salud (OMS) para la salud y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Marítima Internacional (OMI) y otras organizaciones internacionales que se ocupan de la migración forzada. Estos problemas se suman a los problemas mundiales tradicionales de finanzas, comercio y seguridad del Estado, cuyas políticas mundiales han sido deslegitimadas y necesitan ser reformadas.

La política mundial hacia el problema del calentamiento global es el ejemplo adecuado de las características positivas de la formulación de políticas multilaterales. Durante las últimas tres décadas, desde la creación de la CMNUCC, en 1992 hasta el Acuerdo de París de 2015, los Estados se esforzaron por construir la respuesta mundial al cambio climático que finalmente lograron por consenso. El Acuerdo, que ha sido ratificado por todos los Estados con la notable excepción de Irán, Irak y Libia, compromete a los gobiernos a producir políticas nacionales consistentes con los objetivos, estándares y cronogramas de la política mundial que apunta a descarbonizar la producción industrial, el transporte, la infraestructura, los sistemas de aire acondicionado, la cría de animales, los cultivos agrícolas y todo lo que hay que descarbonizar. También permite a los gobiernos tomar medidas de compensación de carbono. La política climática mundial es un proceso continuo, afectado por la guerra en Ucrania, pero el modelo es claro (Abdenur 2021). El Acuerdo otorga a los Estados la propiedad de la formulación de políticas y la implementación de políticas, y asigna a la institución mundial, la CMNUCC, la organización de la formulación de políticas, el monitoreo de la implementación de políticas por parte de los estados (ver FCCC, 2021), la organización de la ayuda financiera y técnica a los Estados que necesitan apoyo para la implementación, y el estudio de las reformas y mejoras necesarias. También incluye la colaboración con partes interesadas no estatales que apoyan el proceso con conocimientos, asesoramiento, supervisión independiente y otros recursos.

Según Ruggie (1993), la toma de decisiones multilateral se basa en (a) principios de política acordados por todos los Estados al comienzo del proceso, (B) igualdad de derechos de toma de decisiones de todos los Estados y (c) no discriminación en la implementación de políticas. La primera condición garantiza que los gobiernos nacionales se comprometan a formular políticas internas coherentes porque los principios de la política mundial son coherentes con sus propios principios nacionales. La segunda condición es la base de la legitimidad política. Sin embargo, la desigualdad en los derechos de toma de decisiones no siempre tiene consecuencias negativas. Pueden aportar los recursos que proporcionan los Estados que se benefician de derechos especiales para la toma de decisiones, aunque estos Estados pueden reducir la flexibilidad y la legitimidad de la toma de decisiones para

proteger sus propios intereses. La igualdad de derechos en la toma de decisiones, por otro lado, puede tener efectos negativos porque todos los Estados tienen poder de veto. Las instituciones que lanzaron las políticas financieras y de seguridad fundacionales del orden mundial actual tienen derechos de toma de decisiones desiguales que han sido legitimados por los Estados que cumplen con esa regla de decisión. La tercera condición no plantea problemas una vez que se acepta que los Estados con derechos especiales de toma de decisiones tienen influencia en la implementación de la política.

El multilateralismo es la forma adecuada de responder a los problemas a escala mundial si los Estados forman políticas internas coherentes con la política mundial que, en consecuencia, tiene la forma de una política marco. Por el contrario, las respuestas unilaterales y minilaterales a los problemas a escala mundial que no son consistentes con las políticas mundiales chocan y, como resultado, prolongan e incluso agravan los problemas. Además, el multilateralismo produce políticas efectivas si las instituciones políticas realizan dos tareas que son monitorear y ayudar a la implementación de la política. El monitoreo incluye acciones contra los Estados que quieren poner los costos de la respuesta en los presupuestos de los otros Estados, es decir free-riding, pero sobre todo consiste en presionar para que se cumplan las normas y los plazos de la implementación programada de la política. La asistencia significa dar recursos financieros y técnicos a los países que necesitan ayuda porque carecen de las capacidades y los recursos necesarios. Por cierto, el resultado de tales tareas es la capacidad de la institución para evaluar la efectividad de la política y, en consecuencia, actualizarla. De esta manera, el método multilateral de formulación de políticas establece un bucle que involucra tanto a la institución como a los gobiernos nacionales en el proceso continuo de formulación, implementación y evaluación de políticas, y reforma de políticas.

El ciclo de formulación de políticas multilaterales contrasta el modelo de arriba hacia abajo (*top-down*) y el modelo de abajo hacia arriba (*bottom-up*) que se utilizan para responder a los problemas a escala mundial. El modelo descendente asigna la autoridad primaria a la institución que intenta proteger la implementación de la política para evitar el incumplimiento. El modelo ascendente, en cambio, asigna la autoridad primaria a los Estados. En el modelo de bucle, los Estados y la institución comparten la autoridad en la toma de decisiones y en la implementación, lo que aumenta la legitimidad y la eficacia de la política. Las instituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial que crearon las políticas de finanza mundial y de seguridad del Estado utilizan principalmente el modelo de arriba hacia abajo. Este fue el acuerdo impuesto por los países occidentales en las conferencias que dieron vida a las instituciones de Bretton Woods y a las Naciones Unidas. El GATT/OMC y la política comercial mundial, en cambio, son hijos de un proceso multilateral diferente que utiliza el modelo ascendente y, en una medida moderada, el

modelo de bucle. El modelo de bucle cobró vida más tarde y la CMNUCC lo logra mejor para formar la política contra el calentamiento climático. Tal política es el claro ejemplo de cómo funciona el modelo de bucle. Además de supervisar la aplicación nacional con el mecanismo de las CDN o Contribuciones Determinadas a nivel Nacional quinquenales, la institución normativa tiene el mandato de mejorar la creación de capacidad de los Estados que necesitan asistencia para aplicar la política.

El monitoreo de la implementación requiere el establecimiento de metas e indicadores compartidos e instrumentos de medición y evaluación de las medidas implementadas por cada Estado para alcanzar las metas. Por supuesto, también implica que el Estado miembro informe fielmente a la oficina designada de la institución política. Dado que el deber de implementación de todos los Estados depende de las circunstancias específicas de cada país, la institución política debe proporcionar fondos y recursos a los Estados necesitados. La institución política llevará a cabo dicha tarea, como es el caso de la CMNUCC, al recibir el apoyo de los países donantes y las partes interesadas no estatales, incluidas las ONG, la comunidad científica y todas las agencias relevantes (Ivanova and Escobar-Pemberthy, 2021).

Conclusiones

La premisa del presente trabajo ha sido que todos los países enfrentan los efectos de problemas colectivos de alcance mundial y son conscientes de estar todos dentro del espacio político mundial creado por tales problemas. En consecuencia, los líderes políticos estatales reconocen que los Estados son los miembros soberanos y desiguales de una política mundial que debe formular acciones con el consentimiento de las grandes, medianas y pequeñas potencias. En consecuencia, el argumento del capítulo es que los gobiernos no pueden pasar por alto la experiencia del multilateralismo como un instrumento apropiado de respuesta a los problemas colectivos mediante la creación de políticas mundiales que deben implementar a través de la formación de políticas nacionales coherentes con las mundiales. En el orden mundial actual, los Estados aceptan ser miembros de instituciones multilaterales que no cumplen plenamente con el principio de igualdad de derechos en la toma de decisiones. Además, algunas instituciones tienen un poder reducido para ejercer control sobre la convergencia de las políticas nacionales con las políticas institucionales.

En resumen, la forma plena de formulación de políticas multilaterales ejercida a través de instituciones que otorgan iguales derechos de toma de decisiones a todos los Estados y supervisan la implementación de políticas coexiste con la forma imperfecta de formulación de políticas multilaterales de las instituciones que carecen de una de estas condiciones. En la fase actual de transición de orden, tanto las instituciones y políticas multilaterales de pleno derecho, como la OMC y la política comercial mundial, como las imperfectas, como las instituciones y políticas de Bretton Woods, son objeto de la

insatisfacción y la protesta deslegitimadora de muchos Estados, incluidos los Estados que contribuyeron a su formación. Este es el caso de los Estados Unidos con respecto a algunas reglas de la formulación de políticas de la OMC, y de China con respecto a algunas reglas de procedimiento del FMI. La política mundial hacia el problema del calentamiento climático, que es el resultado de un proceso multilateral en toda regla en el interregno actual, demuestra que las condiciones decisivas del multilateralismo son la igualdad de derechos de toma de decisiones de los Estados y la propiedad estatal de la implementación bajo el monitoreo y la supervisión de la institución política.

La agresión rusa a Ucrania ha puesto el orden mundial en modo de transición. En consecuencia, los Estados competidores del interregno deben tomar en debida consideración los síntomas mórbidos que son el imperativo de formar políticas multilaterales para los problemas más grandes del mundo y la inutilidad de construir instituciones multilaterales imperfectas. En otras palabras, el multilateralismo es el instrumento esencial del orden mundial actual y del próximo. Dado que la formulación de políticas multilaterales y las políticas mundiales tienen un impacto en las políticas internas y externas de los Estados, el orden mundial se fortalece mediante la convergencia de la respuesta de los Estados a los problemas colectivos. Más precisamente, el orden mundial es el resultado de dos condiciones relacionadas, el establecimiento de instituciones a las que los Estados otorgan la autoridad para hacer políticas mundiales y la posterior implementación de estas políticas por parte de los Estados.

Por el contrario, cuando el número de Estados insatisfechos con las políticas multilaterales existentes crece y estas políticas no se transponen a las políticas nacionales o dejan de ser percibidas por los Estados como políticas vinculantes, se produce la deslegitimación de las instituciones y las políticas y, en consecuencia, el orden mundial disminuye. La deslegitimación de las instituciones y las políticas fundacionales del orden mundial estadounidense desde la década de 1970 están en el origen del creciente desorden del sistema político mundial. Este orden decreciente afecta la situación actual del multilateralismo y dificulta completar la formación de políticas multilaterales hacia nuevos problemas a escala mundial. La firma del Acuerdo de París de 2015 y el inicio de la implementación de la política de calentamiento climático, aunque dicha implementación es difícil y plantea la insatisfacción de algunos Estados, muestran que la formulación de políticas multilaterales consistentes con el modelo de toma de decisiones en bucle sigue siendo la herramienta adecuada para responder a los problemas mundiales. La guerra en Ucrania pone en peligro el multilateralismo, pero el resultado de la transición del orden mundial podría restaurarlo en el caso de que la coalición que gane la confrontación de transición esté formada principalmente por Estados democráticos, que son favorables a la continuidad de las políticas mundiales y nacionales. ❧

Bibliografía

Abdenur, Adriana. 2021. "Climate action. Beyond the Paris Agreement". In *Global governance futures*, Thomas G. Weiss, and Rorden Wilkinson, eds., 257-272. London: Routledge.

Attinà, Fulvio. 2011. *The global political system*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Babic. Milan. 2020. "Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order." *International Affairs* 96, 3: 767–786.

Bauman. Zygmunt. 2012. "Times of interregnum." *Ethics & Global Politics* 5, 1: 49-56.

Carr. Madeline. and Feja Lesniewska. 2020. "Internet of Things, cybersecurity and governing wicked problems: learning from climate change governance." *International Relations* 34, 3: 391–412.

Coleman. Katharina P. et al. 2021. "Slow Progress on UN Rapid Deployment: The Pitfalls of Policy Paradigms in International Organizations" *International Studies Review* 23: 455–483.

FCCC. 2021. *Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat*. New York: UNFCC.

Gramsci. Antonio. 2005. *Selections from the Prison Notebooks*. London: Lawrence and Wishart.

Hodzi. Obert. 2018. "Delegitimization and 'Re-socialization': China and the Diffusion of Alternative Norms in Africa" *International Studies* 55, 4: 1–18.

Ivanova. Maria. and Natalia Escobar-Pemberthy. 2021. "Biodiversity. Protecting the planetary web of life." In *Global governance futures*, Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, eds, 273-290. New York: Routledge.

Modelski. George. 1999. "From leadership to organization: the evolution of global politics." In *The future of global conflict*, Bornschier V. and Chase-Dunn C. eds. , 11-39. London:Sage.

Ruggie. John.1993. "Multilateralism: the anatomy of an institution." In *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*. Ruggie. John (ed), 3-47. New York: Columbia University Press.

Stahl, Rune. 2019. "Ruling the Interregnum: Politics and ideology in nonhegemonic times" *Politics and Society*, 1-39.

Thompson. William. 2020. *Power Concentration in World Politics. The Political Economy of Systemic Leadership, Growth, and Conflict*. Cham: Springer.

Contradictions of Cosmopolitanism: Impacts on Diversity and Inclusion

Najimdeen Bakare[1]

Abstract

For quite too long, the West has portrayed itself as the custodian of civilization and civility worthy of emulation by the rest of the world. Such characterisation of itself explains the epoch of European colonialism and the successive Western policies that have not only exponentially underdeveloped the Global South, but also caused an intellectual and cultural inferiority complex. While this debate may not be uniquely unknown, this paper problematises the concept of cosmopolitanism, a long debated idea believed to have originated from the West that has been globalised through colonialism and the Eurocentric international system. This paper explores the dichotomous representation of cosmopolitanism *vis-à-vis* diversity and inclusion. To place the discussion in perspective, the paper addresses the issue of populism, COVID-19, racism, and refugee crisis to expose several embedded contradictions and inconsistencies. It concludes arguing for a more inclusive and transparent representation of world identities in order to have a fruition of a cosmopolitan world.

Keywords: Cosmopolitanism, West, diversity, inclusion, populism

Resumen

Durante mucho tiempo, Occidente se ha presentado a sí mismo como el protector de la civilización y el civismo, digno de emulación por parte del resto del mundo. Tal caracterización de sí mismo explica la época del colonialismo europeo y las sucesivas políticas occidentales que no solo han propiciado el subdesarrollo exponencial del Sur Global, sino que también han provocado un complejo de inferioridad intelectual y cultural. Si bien este debate puede ser conocido, este ensayo problematiza el concepto de cosmopolitismo, una idea debatida durante mucho tiempo que se cree se originó en Occidente y, en consecuencia, se globalizó a través del colonialismo y el sistema internacional eurocéntrico. El artículo explora la representación dicotómica del cosmopolitismo *vis-à-vis* la diversidad y la inclusión. Para poner la discusión en perspectiva, el ensayo utiliza el tema del populismo, el COVID-19, el racismo y la crisis de refugiados para exponer las contradicciones e inconsistencias arraigadas. Concluye abogando por una representación más inclusiva y transparente de las identidades del mundo a favour de un mundo cosmopolita.

Palabras clave: cosmopolitismo, Occidente, diversidad, inclusión, populismo

1 Najimdeen Bakare is an Associate Professor at the Centre for International Peace and Stability (CIPS) NUST – Islamabad. Email: drnajimdeen.pcs@nipcons.nust.edu.pk

Introduction

Since time immemorial, human beings have developed diverse ways of living in flocks or loosely organised communities. As 'gregarious species' humans have developed different forms of bound (family, clan, tribe, community, empire, state, etc) within and beyond their immediate vicinities. Socio-economic, political, cultural, and technological interdependence is a common value amongst humans, responsible for the mileage of growth and development visible in human societies. Conditioned by varying geographical dispensations, the dispersed human species/societies have over the ages created and maintained unique cultural value and racial/ethnic distinction. This cultural peculiarity does not preclude interdependence and intra and trans-border interactions. The exchange of ideas, cultural norms, and ethos across different human spaces has historically produced industrious people, development, cultures, and civilisations, yet it has resulted in numerous confrontations, explicating that duality of human relations. Because of the complexity associated with the idea/term of cosmopolitanism, it has remained one of the most highly contested terms that has been conceptualised and defined in diverse ways (Binnie et al, 2009).

The fact is that cosmopolitanism cannot be reduced to mere social interactions or limited by spatial intercourse, its profile is thus raised to the status of transnational, universal, and cross-border ideation that conjures inclusiveness and global cognitive trajectories. Alluding to Islam as an embodiment of cosmopolitanism, Keane (2004) argues that unlike other religions, it is driven by an ethical vision for universalising human divergence, emphasising a keen sense of common human destiny, it rejects the idea of a chosen people – which disenfranchises other, does not condone the license of the strong, and extend generosity to the weak, yet it does not particularly preach monism, and it is undoubtedly a force for cosmopolitan pluralism. In its political complexion, Kant envisions a perpetual peace world (Georg, 2012). Political cosmopolitanism applies the international outlook with a particular emphasis on international relations and global politics, though the central theme of political cosmopolitanism is the protection of human rights – preference should be given to the rights of individuals rather than the rights of states (van Hooft, 2012). This central premise of political cosmopolitanism does not appeal to many political theorists, especially those of a realist persuasion and has become more precarious amidst the rising waves of populism in the world. The history of international relations is replete with socio-economic and political efforts geared at promoting a cosmopolitan agenda. Some argue that the commonwealth of nations at global, regional, and continental levels have demonstrated varying manifestations of cosmopolitanism.

Despite the degree of acceptance, the concept of cosmopolitanism has suffered the casualty of idea and implementation. In its different complexions, it has gathered considerable enemies that render it and reduces it to epistemic exercises. To ensure a

cosmopolitan world, the United Nations created numerous institutions and developed different strategies tailored to emasculate global poverty and suffering, foreclose global inequality, and prevent —and end— wars. The millennium goals, the Sustainable Development Goals (SDGs), are laudable cosmopolitan agendas. International laws have been a strong mechanism to moderating interstate relations. To say these institutions and structures are needless because of the laxity in the fruition of cosmopolitan agenda is unsound. Some remarkable milestones have been fairly covered over the last several years. Despite all these efforts, the idea of cosmopolitanism does not seem insulated from embedded contradictions, these inconsistencies are increasingly becoming more salient and deserve attention. To place the discussion in perspective, the chapter explores the scholarship on cosmopolitanism and subsequently addresses the issue of populism, COVID-19, racism, and refugee crisis in order to explain the contradictions, reductionism, and failure of cosmopolitanism in recent times.

Cosmopolitanism

Brown (2013) posits cosmopolitanism as the philosophical idea that human beings are morally equal. It can be represented as a principle that demands that justice should be a universal and equal concern for all humanity. Cosmopolitanism may be located as a global phenomenon, carrying the element of a "global culture that helped to promote a wide network of social relationships which transcends state frontiers and encompass people all over the world" (Baylis, 2001, p. 269). For some scholars, cosmopolitanism is akin to globalisation because it does not only foster a cosmopolitan culture, it also allows "people and ideas to increasingly flow around the world...in closer proximity" (Murden, 2011, p. 419). Cosmopolitanism supposedly presents the idea of equality and common shared values and global-social networks (Linklater, 2001). For some, cosmopolitanism equals internationalism, as its emphasis is on the possibility of different peoples and cultures to co-exist as one. Sargent (2009) argues that the need for a united way amongst the citizens of the world may resonate with internationalists; however, there is a clear disagreement on what this way should be. Scheffler (2008, p. 68) echoes a similar view: "although many contemporary theorists have put forward views that they describe as cosmopolitan, there is little agreement among them about the central element of a cosmopolitan position." Others also contend that it is hard to assert what cosmopolitanism truly is and how such a community can be created (Binnie, 2009; Breckenridge et al, 2002). Pogge (1992) argues that individualism (concern for human beings), universality (equal treatment of all humans regardless of their status and socio-cultural profile), and generality (concern for everyone beyond immediate compatriots) are the three elements of cosmopolitanism. For Wardle (2015), it encompasses four distinct overlapping perspectives: humanity, tolerance, global peace, and normative cosmopolitan aims and actions. Shapcott (2011) locates

cosmopolitanism within deontological and utilitarian ethics. However, according to Georg (2012, p. 96), Kant theorised and classified cosmopolitanism into 'epistemological, economic, or commercial, moral, theological, political, and cultural versions.' Scholars have debated the universality of Kant's understanding of cosmopolitanism. What Kant (Georg, 2012) termed cosmopolitan law or the law of world citizens —Weltbu¨rgerrecht— is largely true for Europe which was the immediate social laboratory for him. However, the exercise of that law in today's world arguably carries some differential (discriminatory) manifestation as it was during Kant's era. Law is arguably non-existent for many in the Global South as opposed to the Global North.

Within the large number of contemporary International Relations theories, cosmopolitanism has generated considerable debates. Within the normative school of International Relations, Chris Brown (1992) identified and associated the idea of cosmopolitanism to the autonomy of the state, the ethics of the use of forces, and international justice. He posits that analyses of state relations cannot always be reduced to power relations; instead, he sustains we should focus on the moral principles guiding these relations. Within the same school, cosmopolitanism rejects state's autonomy that undermines the moral rights of humanity or individuals. In addition to approving a just distribution of economic resources, it calls for humanitarian intervention if the moral rights of humanity or individuals are under attack (Smith, 2001). Dunne (2011) re-echoes Kant, suggesting that cosmopolitanism is an unwritten universal hospitality code by which the violation of rights in one part of the world is felt everywhere. Scheffler (2008) understands cosmopolitanism from the lenses of justice and follows John Rawls's insistence that justice precedes other important political ideas such as liberty, equality, law, security, and others. For Rawls, "justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought" (Rawls, 1971, p. 3). Therefore, global institutions that tend to promote cosmopolitan ideas must advocate distributive or economic justice for all irrespective of the religion, race, caste, geographical location, and political affiliation (van Hooft, 2009).

Even though Parekh (2003) rejects the notion of global citizenship, he argues that the essence of cosmopolitanism rests on the conviction that we are all obliged to treat our fellow citizens as to those outside our community. This high value of being dutiful to others is premised on the idea of interrelatedness of human and ethics of interdependence, which by extension should reduce species-bias and contribute to the prevention of human suffering and inequality. Amidst a globalising world, indifference to global justice has resultantly created a more chaotic climate for the have and have-not individuals, respectively. The cost of socio-economic and political indifference towards others may probably explicate the proliferation of non-traditional security threats such as terrorism and genocidal mayhem. The globalisation of these phenomena has a significant impact on three cosmopolitan

positions - individualism, universality, and generality. The consequence of which generates the debate of cosmopolitan protection or what Mary Kaldor refers to as 'cosmopolitan law enforcement' through formidable, global, and functional institutions. Dallmayr (2003) critiqued the essence of such institutions since the end of the Cold War. Besides, one of those institutions created to ensure anti-cosmopolitan dispositions is the International Criminal Court (ICC) —that seems to some as a Western and colonial tool only to punish the weak states— has remained incapable to punish the impunity of powerful states. The rejection of the court's legitimacy and exit threat by few countries exposed the differential treatment and impunity accorded to different human species and nations (Kuwonu, 2017; Roth, 2014). Critics of the current system believe the selective justice system prevails in the global system *vis-à-vis* world actors and states (ICC Forum, 2014). In the light of international law and the premise of human rights protection, critics see the great powers to be manoeuvring the international institutions to promote their interest and at the same time breaching the national sovereignty of other states. Iraq, Afghanistan and Syria, for instance, are reference points.

Scholars have argued that the fruition of cosmopolitanism is dependent on the extent to which the particularity of the Westphalia nation-state system is tolerant to interests transcending national interests (Shapcott, 2011). Over the last several years, the embracement of parochial nationalism and chauvinism —considered by some as patriotism in its radical and conservative form— has proven to be one of the chief enemies of cosmopolitan societies (Beck, 2002), engendering egocentric and incognisant proclivity towards the plight of others (Parekh, 2003). The fate of the cosmopolitan world may not be unconnected to the creation of a powerful world government and institution, devoid of the interest and ego of a segment of the world. Such institutions must dwell on universal normative structure, ethical treatment of others, and to protect the cosmopolitan culture and manifesto (Beck, 2010). Proponents of cosmopolitanism assume a utilitarian status of international law as a tool or mechanism to ensure a cosmopolitan culture. Hegel exposes this utilitarian fallacy. He challenged the relationship between states based on a system of international law, because for him there can be no law without an agency of enforcement (Harmon, 1964). Even when few are considered the custodian of the law or its enforcers, international relations is largely driven by power politics, a demonstration of hegemonic inclination.

Populism

Cosmopolitanism derives from the Greek word *kosmopolitēs* ('citizen of the world'). Therefore being a world citizen must be guarded by sets of moral and legal precepts – unique and uniform for all. Besides, being cosmopolitan suggests an individual will not be "subservient to a particular religious or political authority, someone who was not biased by

particular loyalties or cultural prejudices" (Kleingeld & Brown, 2019). If this description were tenable, one logical argument would be that cosmopolitanism requires a state of humanism and independence of values. Populism has become one of the most striking and elegant political phenomena of the contemporary reality. Given its proliferation and its flexibility to change, it is characterised by the politics of polarisation and protection of group interests at the expense of others. Populism as a thin political ideology is socially constructed and equally promotes othering, exclusivity, and treatment of diversity with disdain (Bakare, 2019). Such characterisation is laughable amidst any claim of a cosmopolitan world. On one hand, populism, especially the right-wing populism, tends to make its adherents happy, but simultaneously displeasing others, which partly contravene Kant's concept of ethical commonwealth. The wave of populism, especially the right variant, fuelled the rise of hate crimes and racial discrimination saliently. In North America, Europe and Asia there has been a significant legitimation of crimes against others. For instance, during Trump's era, America was characteristically racist, anti-others, anti-immigration, and anti-Muslim; this era recorded significant hate crimes (Ray, 2022) to an extent that based on its own statistics, the US Federal Bureau of Investigation (FBI) elevated hate crimes and civil rights to a top national threat priority (FBI, 2021a; FBI, 2021b). The advent of COVID-19 further exacerbated the already tense climate; hate crimes against the Asian and African Americans rose sharply (Mangan, 2021).

In Asia, the embracement of Hindutva by the Modi's BJP led government carries overarching consequences not just for India but also for the region. Like every populist belief, Hindutva is a religious-political ideology that seeks "to establish the hegemony of Hindus and the Hindu way of life" (Bakare and Iqbal, 2021). Its public representation is akin to cultural autocratic-nationalism, promoting Hindu consciousness, Hindu backlash, and anti-minorityism (Malik & Singh, 1992). As it is with ideology, Hindutva is "accepted as a fact or truth by a group of people and provides the believer with a picture of the world both as it is and as it should be" (Sargent, 2009, pp. 2-3). This non-cosmopolitan worldview reduces Hindutva to a parochial fanatical belief that emboldens the majority. Same holds true for the wave of European populism, which was not discriminatory in scope and breadth, every parts of Europe experienced —and are still experiencing— one variant of populism. The radical rightist variant in Europe may hold differential views, yet they all converge on anti-immigration, anti-globalisation, Islamophobia, and homophobia (Rattansi, 2020; Savage, 2020). This variant of European populism is increasingly synonymous with insecurity nurtured by minority communities. The enabling climate created by this variant has given new impetus to hate crimes to the height of political and moral correctness (Florian, 2018; Hagemeister, 2022; Pap, 2021; Pappas, Mendez, & Herrick, 2009). Canada, a part of the Western bloc, has largely avoided ethno-populism, but not the surge of hate crimes (Miller, 2017).

The attendant consequences of hate crimes grow beyond the populist borders, as hatred enhances. The tough rejection that punctuated the refugee crisis across the European borders exposed European understandings of cosmopolitanism and implicated the unconcealed ethno-nationalist rationale for the rejection. Pisoiu and Ahmed (2016) argue that this is not merely rooted in fear but it is also a capitalisation on fear. As a European leader, the response of the German government towards the refugees was a unique and commendable largess. Unlike Germany, the rest of the continent displayed an unequivocal anti-immigration, anti-refugee, and anti-cosmopolitanism attitude. At the core of the drama was political-cum-religious-cultural discrimination.

A common lacuna in the discourse of populism is the reductionist approach, which mostly reduces the discourse to a one-sided debate. More often than not, populist elites are dubbed as actors, who exploit people's sentiments, using a particular kind of language, symbols and expressions within a given historical and cultural context. While this understanding of populism stands factual, it however neglects the legitimation of the people as an agency —though a silent agency, but whose voice gets vocal through the mouth of the populist elites. Second, the relationship between the two is divergent yet convergent and based on reciprocity. Populist leaders do not create ill feelings and sentiments for the people, instead what is often missed is that the former act as catalysing agents that de-hibernates the existing hibernated sentiments amongst the people. A further nuanced understanding of populism shows that it is the people that greases the engine of populism, they accord both political and public legitimacy to the elites, upon these two forms of legitimacy populism thrives (Bakare, 2019; Bakare, 2017).

Populist leaders habitually present a messianic role of themselves —a role geared at leading people towards change (betterment) from the crop of corrupt governments and leaders. Combined with this role is the exclusive knowledge of knowing what is good for others —the desire for change, to invade space, even exterminate others (Inayatullah, 2014). Theoretically, Kant challenges this underlying proclivity to populism. Considering that what is good and being the source of happiness for others was a moral question for Kant. He argues that humans are incapacitated to know the moral status of other individuals — as humans we know not what is in the thought of others and hence we are in no position to assess if the other deserves happiness. To this end, the overbearance of populist rhetorics may be welcoming to few who subscribe to a similar worldview, but perilous for many who are considered as the others and must be helped. For instance in recent times, populist leaders with religious doctrines have done more damage than good. In their form of religious cosmopolitanism, their actions have created "hell" instead of the "kingdom of God" on earth, which would guarantee "the harmony of morality and deserved happiness" (Georg, 2012, p. 96). Such anti-religious cosmopolitanism is evident for all of those who

claim they are fighting for God, in either the virtual and or public sphere, and want to create a uniform religious space (Adogame, 2020; Bakare, 2020). In a post-truth era in which the proliferation of new media has explored (Arif and Bakare, 2022), the intent of mandatory inclusion, resultantly disrespecting individualism, disparaging diversity and de-promoting inclusion endangers cosmopolitanism. For instance, Modi's Hindutva ideology in India, Christian populist leaders in Europe and America who categorically disparage Muslim refugees on racial and religious grounds, the extremist and genocidal policy of Buddhist in Myanmar, and of course the terror regime of Daesh —the Islamic State (ISIS), a non-state actor in the Levant— are all few but reference points. Disrespect for true cosmopolitanism comes with lamentable consequences amongst which is the refugee crisis in Syria, the genocidal conduct against the Rohingya Muslims in Myanmar, the persecution of religious-minority (Christians and Muslims) in India and in Indian Occupied Kashmir. At best, a logical remedy can be the embrace of a humanistic world that upholds the value entrenched in Kant's ethical and theological cosmopolitanism, a commonwealth of people "where humans unite freely into a commonwealth based on equality and self-legislation, rational beings are respected as ends in themselves, and a moral whole of all ends is achieved." This aspect of cosmopolitanism advocates loving oneself and others with the aim for perfection (Georg, 2012, p. 98).

Response to COVID-19

The COVID-19 outbreak exposes the vulnerability "of human scientific and technological advancement. It reinforces the binarity that characterises the architecture of the global system" (Bakare, 2022a, p. 141). Nevertheless, the virus exposed the epistemic capacity of the medical community to confront existential threats. The outbreak reinforced the vast difference between the physical quality and quantity of the health infrastructure, especially between the Global North and South. The virus is border-blind, rapacious, and indiscriminate. Whereas the exigency and existentiality of the virus demands a global response, the initial answer was not merely contradictory to the concept of moral and ethical cosmopolitanism, but it visibilised how COVID-19's vaccines were weponised and used as a tool of diplomacy and geopolitics. Bakare (2022a) argues that while the Global North led the race of developing the vaccines, the Global South remained peripherally dependent on the North.

The politicisation of the vaccines defeated the concept of moral cosmopolitanism — the commonwealth of people, who do not only strive to love themselves but to share similar compassion for others. This contradiction otherwise underscores the culturally rooted and undefeatable parochial nationalism, its embracement over cosmopolitanism. Combined with the stigmatisation of COVID-19 as a Chinese or Wuhan virus, the Chinese vaccines were also ensnared in a vilified diplomacy and politics. For instance, the initial response

of many western states to the Chinese were demeaning, even when the Chinese vaccines were certified amongst the most effective (Khan and Bakare, 2022). In addition to the politicisation, there was a considerable human rights side of the debate. Travellers were forced to administer sets of particular vaccines (against their will) due to the travel restriction, The vaccines politics contravened the concept of moral cosmopolitanism, in which human togetherness (commonwealth) should be based on equality and self-legislation, and were humans are considered rational beings with respect (Georg, 2012).

By extension, the COVID-19 pandemic saw a worldwide spike in anti-Asian sentiments and xenophobic behaviours (Human Rights Watch, 2020). The pandemic exposed the vulnerability of intolerance in contemporary societies. The globalised nature, exigency, and the existentiality of the virus suggest the need for a solution that considers the wellbeing of people within the global commonwealth without any distinction. Premised on the claim of a cosmopolitan world, it is both moral and legal, and the response to the virus must display "a view to the well-being of the human race as a whole and insofar as it is conceived as progressing toward its well-being in the series of generations of all future times" (Kant, 1996).

The political and diplomatic drama following the outbreak of the virus underpins how strong human and national sentimentality can be. It equally reiterates the securitisation of crises and the transcendence and power of elites to galvanise public sentiments and polarise the world. The degree of sectionalism and hesitancy that surrounds the COVID-19 vaccination does not merely speak of the vulnerability of the world to post-truth and fake news, it certainly depicts the un-cosmopolitan propensity of segments of the world population (Khan & Bakare, 2022). On one hand, segments of the world had relatively abundant vaccines, while others were lacking, and on the other, the champions of vaccine hesitancy constituted a degree of public nuisance to the generality and to public health security (Khan & Bakare, 2022). The division created by the vaccine hesitancy reaffirmed Johan Galtung's conceptualisation of conflict as the incompatibility of goals (amongst people – between those who want and do not want to be vaccinated) and why the path towards a perpetual peace as theorised by Kant will not be accomplished soon.

Racism

The universal derogation, discrimination and disentrancement of dark skin individuals make them to introspect themselves about the reasons for their plight. They also wonder about why were they historically the major victims of slavery, colonialism, immigration, among others. These are both moral and legal questions, yet a reason for people affected by such, are forced to wonder whether they fit the definition and label of world citizens, or at least a member of the human race. Similarly, they question the fact of whether they

have much in common with others around the world in terms of privileges. With this in mind, racial discrimination challenges cosmopolitanism, which emphasises tolerance to differences and the acceptance of the other, as it does internationalism (Georg, 2012). Textbook descriptions or media representations often portray racism as a Euro-America problem, a monopoly of the White race. While these characterisations areattested by history, racial discrimination is nonetheless beyond the circle of the "white race". Research has shown that racial discrimination is a social construct, emboldened, encouraged, and transmitted through the processes of socialisation. Predicated on certain variables, societies are prone to cultivate racial discrimination, which has become more precarious amidst the advent and proliferation of the new media and the post-truth era. Interestingly, if the root of racism is embedded in social constructs and socialisations, its elimination can equally be addressed through the purification of the same factors —i.e. social construction and socialisation.

Recently, the wave of racial discrimination and ill-treatment has proliferated underlying the degree of global un-cosmopolitanism. This is exemplified through the inhumane treatment of African migrants in Libya, dubbed as the modern-day slave market (CNN, 2017). Another example is the racist representation of Africa in the Chinese discursive and non-discursive practice; the impact of such representational practice on African migrants in China, on Chinese social media and the manifestation of such anti-cosmopolitan conduct of Chinese in Africa, despite the claim of the Chinese government of zero tolerance for racism (VOA, 2022). The attendant racial profiling of Asians, especially Chinese, following the outbreak of COVID-19 in the US, the growing racial issues in Canada, Europe, and its structural representation in the US may not be widely discussed, but the global attention the killing of George Floyd and the global momentum gathered by the Black Lives Matters nuance the depth of the issue.

Refugee Crisis

War is a product of unresolved human incompatibilities and is intrinsically embedded in human sociological history. The reasons and consequences of war and conflict are numerous and can take the shape of social protracted conflicts (Bakare, 2021). In 1992, the UN created the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) to "provide political and executive direction to UN peacekeeping operations around the world and maintain contact with the Security Council, troops and financial contributors, and parties to the conflict in the implementation of Security Council mandates" (UNPK, nd). Although the idea of peacekeeping predates the DPKO, in its seventy-two years of operations, this agency has tried to ensure the cessation of violent conflicts in various parts of the world, but with limited success.

In the dynamic world, the cessation of conflict is uncertain and its intended consequences may not be predicted. Amongst others, conflicts induce migration and are responsible for several refugee crises, which in turn constitute national, regional, and continental security threats. Because of conflict, the forceful mobility of people across transnational and continental borders now counts as part of non-traditional security threat – NTS. The status of a refugee is clearly protected by international laws and other customary regimes agreed by states. Though not all states are signatories to the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol, at least 149 are members of these regimes. The Refugee Convention has non-discriminatory rules for which states are expected to comply. The convention aim to protect refugees from any form of discrimination on the bases of religion, culture, skin colour. Article 3 states: "The Contracting States shall apply the provisions of this Convention to refugees without discrimination as to race, religion or country of origin." (The refugee convention, 1951).

There are many people who are either refugees outside or within their traditional homes or states. In today's conflictive world, many have been displaced due to wars in different African countries, Iraq, Syria, Afghanistan and more recently Ukraine. Conceptually, the adherence to cosmopolitan philosophy should mediate and moderate the incessant intra and inter-state wars, however, compelling factors beyond this philosophy makes Kant's perpetual peace a farfetched epistemic adventurism. Undoubtedly, intra and inter-state wars and the following human displacements are a concern for ethical and cultural cosmopolitanism.

Being a refugee is an international recognised status that clearly requires humanitarian response without any form of discrimination. In addition to the language, the essence of the Refugee Convention is situated within the ambit of international human rights law. Therefore, refugee crises must be treated as a human rights and humanitarian crisis without any degree of discrimination. As noted by Nussbaum (1996), "we should recognize humanity wherever it occurs, and give its fundamental ingredients, reason and moral capacity, our first allegiance" (p. 161). Invariably, it requires no hard logic to understand the cosmopolitan spirit embedded in the aforementioned Article 3. However, two recent cases suggest there are degrees of contradictions in the understanding, adherence, and implementation of this article: these are the Middle East and Ukraine refugee crises.

At the outbreak of the refugee crises in Syria and Iraq, caused by the inhumane atrocities of Daesh, otherwise known as the Islamic State of Levant (Iraq and Syria), the refugees forced their ways towards the European borders hoping to survive, but were rejected and greeted with insolence (Bakare, 2016; Bakare, 2017). The media reporting, commentaries, and political narratives that surrounded the Middle East refugee crisis were de-cosmopolitan in nature, incongruence, and diametrical opposite to Article 3 of

the Refugee Convention. The discriminatory otherness towards the Middle Easterner refugees was evident and they were forced to face dehumanisation across the European borders. Masked in nationalist rhetorics, European states created walls against people seeking help and compassion; they were placed within the bracket of others. Other than Germany, the rest of Europe fell short in their fulfilment of the rules governing the treatment of refugees; instead, there was a sheer display of anti-refugee and anti-cosmopolitan appetite.

Meanwhile at the outbreak of the Russia-Ukraine war and the consequent refugee crisis, display a more favourable and amiable media reporting, commentaries, and political narratives toward refugees. At the core of the narrative was identity congruence and cognitive consonance, as opposed to the cognitive dissonance amidst the refugees from the Middle East. The corresponding response to the Ukrainian refugees reinforces the 'in and out group' identity and equally underscores the distinction and preferential treatment for European migrants. The media narrative at the outbreak of the Ukraine war was more compassionate toward Ukrainians as they are white Europeans, as opposed to people from Afghanistan or Africa (Ahmad, 2022; Traub, 2022). The Ukrainian refugees enjoyed the identity and privilege of being European, but similar privileges were not extended to those from the Middle East. While many Arabs and Afghans were treated with pure brutality and inhumanity, Europe was swift to open its borders to Ukrainian refugees, a clear double standard (OCHA, 2022). The binary correspondence to the two cases exhibited the failure of cosmopolitanism to war. Contemporary wars are reduced to a plague peculiar only to the malfunctioned undeveloped nations; however, the Ukrainian case defeats such reductionist approach.

The Ukrainian case proves the primacy of realism in international politics and world affairs. The Russia-Ukraine war re-echoes the dearth of morality and neutrality of realism. Irrespective of the religion, ethnic proximity, language similarity, socio-cultural similarities, national interest and the protection of sovereign integrity is a package that cannot be accomplished by the state. The corresponding European policy to the Ukraine refugee crisis demonstrates the failure of cosmopolitanism, in terms of selective reductionism. It depicted the double standards of the West when it comes to refugees from non-European and European extraction. The differential treatment and mammoth Western concern geared towards Ukrainians was in stark contrast to the narratives and policies that followed the refugee crisis in 2016. Similar un-cosmopolitan ill-treatments characterise African migrants on the Mediterranean seas (BBC, 2015) and the same holds true for the South Americans seeking asylum in the US. The debate of double standards may be routed and located in the adherence of human rights and the protection of state sovereignty.

Another aspect of the discriminatory and lopsided response was the narrative on freedom fighter. The latter was acceptable for the Americans and Europeans volunteers wanting to fight for Ukraine, but the same privilege was considered legally non-extendable to the volunteers wanting to join the Daesh. The common denomination of these two divergent volunteers was the conviction in the sacredness of their cause —i.e. the willingness to sacrifice their lives – through a jihad or crusade (Bishara, 2022; Gibbons-Neff, Hopkins & Arraf, 2022; Khalel & Vickery, 2015, Mehra & Thorley, 2022; Seldin, 2022). The lopsided description of freedom fighters indicates the dichotomous and binary representation of people, which brings ontological contradictions that typify international relations. The response of Europeans to the refugee crises explicitly revealed the dichotomous relations between international law (supposedly cosmopolitan) and national law. Interestingly, while theorising perpetual peace, Kant envisioned international peace as closely related to international law. This form of peace in Kant's view was part of a federation of states willing to cooperate based upon moral and religious grounds (Harmon, 1964). Such idealism has been challenged in the past and the present populism also indicates the advocacy for sovereign autonomy and national law over international law, as in the case of the European Union.

Conclusion

The Westphalia nation-state system prides itself on state autonomy and resistance against the overbearance of international institutions that supposedly cater for all. This limitation explains why the global political arena has been characterised by insecurity, both traditional and non-traditional security threats. The dearth of global justice for all and the preferential treatment being enjoyed by a segment of the world complicates the idea of cosmopolitanism in all fronts. The need for an egalitarian cosmopolitanism is imperative to nourish and resolve the lacunae and inconsistency that characterises present-day cosmopolitanism. Without a more inclusive and transparent representation of the world identities in the global structures and institutions, the fruition of cosmopolitan world will remain farfetched. Even when it is hard to convince nations against their parochial nationalism, the failure to appreciate cosmopolitanism always come with consequences. The failure to ensure better living standards in poor nations, to promote good governance, to maintain political and economic stability will always create incidents, such as refugee crisis, that may resultantly become a threat to the enablers. To protect the spirit and value of cosmopolitanism, the idea of global institutions that protects human values and togetherness should be reconsidered more thoroughly. The essence of law and institutional functionality requires a sense of belonging in decision-making. Efforts must be geared at domestic, regional, transnational, and global levels to safeguard the world against forces and enemies that promote anti-cosmopolitanism. ❧

References

Adogame, A., Adeboye, O., & Williams, C.L. (2020). *Fighting in God's Name: Religion and Conflict in Local-global Perspectives*. Lanham: Lexington Books. (pp. 81-106).

Ahmad, M.I. (2022, March 18). Europe's Hospitality for Refugees Won't Last Forever. *Foreign Policy*. https://foreignpolicy.com/2022/03/18/europe-refugees-war-russia-ukraine-syria/

Bakare, N. (2022). Public Policy, Government Legitimacy, Covid-19 and Public Response: The Case of the Nigerian Government and Populace. In P.G. Aquino Jr, & R.C. Jalagat Jr. (Eds), *Effective Public Administration Strategies for the New Normal Environment*. (pp. 141-155). Springer, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-19-3116-1_10

Bakare, N., & Iqbal, M.Z. (2021). Efficacy of Personality Traits, Religious Ideology, and Political Capital of Event: The Case of Pulwama Attack. *Strategic Studies*, 40 (Winter no. 4), 21–41. (pp. 37-38).

Bakare, N. (2021). Edward Azar's Protracted Social Conflict Theory and Drivers of Self Determination: The Case of Nigeria. *Przeglad Strategiczny*, (14), 313-327.

Bakare, N. (2020). Religion and Conflict in a Globalised Cyber Sphere: Dynamics and Implications. In A. Adogame, O. Adeboyre, & C.L. Williams (Eds.), *Fighting in God's Name: Religion and Conflict in Local-global Perspectives* (pp. 81-106). Lanham: Lexington Books.

Bakare, N. (2019). Redefining Democracy and Political Re-assertiveness: A Constructivist Exposition of European Populism. In M. Baldassari, E. Castelli, M. Truffeli, & G. Vezzani (Eds), *Anti-Europeanism: Critical Perspectives Towards the European Union*. (pp. 57-73). Heidelberg: Springer. ISBN 978-3-030-24427-9.

Bakare, N. (2017). The Breakdown of Socialisation and Political Re-assertiveness of European Far-Right. *Policy Perspectives*, 14(2), 55-82. https://www.jstor.org/stable/10.13169/polipers.14.2.0055?seq=1

Bakare, N. (2016). Europeans' Three Dimensional Approaches towards Middle East Refugee Crisis. *Policy Perspectives*, 13(2), 63-91.

Baylis, J. (2001). International and Global Security in the Post-Cold War Era. In J. Baylis, S. Smith, & P. Owens (Eds.), *The Globalization of World Politics*. (pp. 253-277). Oxford University Press.

Beck, U. (2002). The Cosmopolitan Society and Its Enemies. *Theory, Culture & Society*, 19(1–2), 17–44. https://doi.org/10.1177/026327640201900101

Beck, U. (2010). The Cosmopolitan Manifesto. In G. W. Brown, & D. Held (Eds.), *The Cosmopolitanism Reader*. (pp. 217-229). Cambridge: Polity.

Bieber, F. (2018). Is Nationalism on the Rise? Assessing Global Trends. *Ethnopolitics*, 17(5): 519-540. DOI: 10.1080/17449057.2018.1532633.

Binnie, J., Holloway, J.J., Millington, S., & Young, C. (2009). Cosmopolitanism. In R. Kitchin & N. Thrift (Eds.), *International Encyclopedia of Human Geography*. (pp. 307-313).

Bishara, M. (2022, August 4). Western media and the war on truth in Ukraine: Deception is at the heart of all Warfare. *Al-Jazeera*. https://www.aljazeera.com/opinions/2022/8/4/western-media-and-the-war-on-truth-in

Breckenridge, C. A., Pollock, S., Bhabha, H. K., & Chakrabarty, D. (2002). *Cosmopolitanism*. Duke University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctv11smfp5

Brown, C. (1992). *International Relations Theory: The Normative Approaches*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Brown, G. W. (2013). Between Naturalism and Cosmopolitan Law: Hospitality as Transitional Global Justice. In: G. Baker (Eds.), *Hospitality and World Politics*. Palgrave Studies in International Relations Series. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137290007_5

Cavallar, Georg. (2012). Cosmopolitanisms in Kant's philosophy. *Ethics & Global Politics*, 5(2), 95-118. DOI: 10.3402/egp.v5i2.14924.

Covid-19 Fueling Anti-Asian Racism and Xenophobia Worldwide. (2020, May 12). *Human Rights Watch*. https://www.hrw.org/news/2020/05/12/covid-19-fueling-anti-asian-racism-and-xenophobia-worldwide

Dallmayr, F. (2003). Cosmopolitanism: Moral and Political. *Political Theory*, 31(3), 421–442. http://www.jstor.org/stable/3595682

Dunne, Tim. (2011). Liberalism. In J. Baylis, S. Smith, & P. Owens (Eds), *The Globalization of World Politics*. (pp. 100-114). Oxford: Oxford University Press.

FBI Releases 2020 Hate Crime Statistics (2021a, August 30). FBI. https://www.fbi.gov/news/press-releases/press-releases/fbi-releases-2020-hate-crime-statistics

Gibbons-Neff, T., Hopkins, V., & Arraf, J. (2022, July 7). For Foreign Fighters in Ukraine, a War unlike Any they've Seen. New York Times. https://www.nytimes.com/2022/07/07/world/europe/foreign-fighters-ukraine.html

Hagemeister, F. (2022). Populism and Propagation of Far-Right Extremism. *European Journal of Political Economy* 72, 1-23.

Harmon, M. J. (1964). *Political Thought: From Plato to the Present*. New York: McGraw Hill Book.

ICC Forum (2014). Africa Question: Is the International Criminal Court (ICC) Targeting Africa Inappropriately? https://iccforum.com/africa

Inayatullah, Naeem. (2014). Why Do Some People Think They Know What is Good for Others. In J. Edkins, & M. Zehfuss (Eds.), *Global Politics: A New Introduction*. (pp. 450-469). New York: Routledge.

Kant, I. (1996). *Practical Philosophy*. M. J. Gregor (Transl. and Ed.) Cambridge: Cambridge University Press, (pp. 281, cf. 304).

Keane, John. (2004). *Global Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press. (p. 41).

Khalel, S., & Vickery, M. (2015, April 15). 'Christian Taliban's' crusade on Ukraine's front lines. *Al Jazeera*. https://www.aljazeera.com/features/2015/4/15/christian-talibans-crusade-on-ukraines-front-lines

Khan, H.A., & Bakare, N. (2022). "Health security, Vaccine Hesitancy and Post-truth: A Case of COVID-19 in Pakistan." *Journal of Asian and African Studies*.

Kleingeld, P., & Brown, Eric. "Cosmopolitanism". The Stanford Encyclopaedia of Philosophy (Winter 2019 Edition), Edward N. Zalta (Ed.), https://plato.stanford.edu/archives/win2019/entries/cosmopolitanism/

Kuwait and Saudi Arabia react to BBC's investigation of online 'maid trade (2019, December 11). Migrant Rights. https://www.migrant-rights.org/2019/12/kuwait-and-saudi-arabia-react-to-bbcs-investigation-of-online-maid-trade/

Kuwonu, F. (2017, May-June). ICC: Beyond the Threats of Withdrawal. *Africa Renewal*. https://www.un.org/africarenewal/magazine/may-july-2017/icc-beyond-threats-withdrawal

Linklater, A. (2001). Globalization and the Transformation of Political Community. In J. Baylis, S. Smith, & P. Owens (Eds.), *The Globalization of World Politics*. (634-649). Oxford: Oxford University Press.

Mangan, D. (2021, August 30). Hate crimes against Asian and Black people rise sharply in the U.S., FBI says. CNBC. https://www.cnbc.com/2021/08/30/fbi-says-hate-crimes-against-asian-and-black-people-rise-in-the-us.html

Mediterranean migrants crisis: Why is Africa silent?. (2015, April 28). BBC https://www.bbc.com/news/world-africa-32480410

Mehra, T., & A. Thorley (2022, July 11). Foreign Fighters, Foreign Volunteers and Mercenaries in the Ukrainian Armed Conflict (2022, July 11). International Centre for Counter-Terrorism. https://icct.nl/publication/foreign-fighters-volunteers-mercenaries-in-ukraine/

Miller, W. C. (2017, July 19). Canada Avoids Ethno-Populism, but Not the Surge in Hate Crimes. Human Rights First. https://www.humanrightsfirst.org/blog/canada-avoids-ethno-populism-not-surge-hate-crimes

Murden, S. (2011). Culture in World Affairs. In J. Baylis, S. Smith, & P. Owens (Eds.), *The Globalization of World Politics*. (414-427). Oxford: Oxford University Press.

Nussbaum, M. (1996). Patriotism and Cosmopolitanism. In S. E. Bronner (Ed). *Twentieth Century, Political Theory: A Reader*. (pp. 159-169). New York: Routledge.

OCHA - Global Detention Project, (2022, March 2). The Ukraine Crisis Double

Standards: Has Europe's Response to Refugees Changed? https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-crisis-double-standards-has-europe-s-response-refugees-changed

Pap, A. (2021). Neglect, Marginalization, and Abuse: Hate Crime Legislation and Practice in the Labyrinth of Identity Politics, Minority Protection, and Penal Populism. *Nationalities Papers*, 49(2), 221-239. DOI:10.1017/nps.2020.21.

Pappas, C., Mendez, J., & Herrick, R. (2009). The Negative Effects of Populism on Gay and Lesbian Rights. *Social Science Quarterly*, 90(1), (pp. 150–163). http://www.jstor.org/stable/42940577

Parekh, B. (2003). Cosmopolitanism and Global Citizenship. *Review of International Studies*, 29(1), 3–17. http://www.jstor.org/stable/20097831

People for Sale: Exposing Migrants Slave Auctions in Libya. (2017, October). CNN. https://edition.cnn.com/specials/africa/libya-slave-auctions

Pinnell O., & Kelly, J. (2019, November 1). Kuwait moves on Instagram slave traders after BBC investigation. BBC. https://www.bbc.com/news/technology-50266663

Pisoiu, D., & Ahmed, R. (2016) *Capitalizing on Fear: The Rise of Right-Wing Populist Movements in Western Europe*. OSCE Yearbook 2015, Baden-Baden 2016, (pp. 165-176).

Pogge, T. W. (1992). Cosmopolitanism and Sovereignty. *Ethics*, 103(1), 48–75. http://www.jstor.org/stable/2381495

Rattansi, A. (2020). The Rise of Right-Wing National Populism and the Future of Racism. In *Racism: A Very Short Introduction*, (2nd Edn.). Oxford: Oxford University Press.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. (p. 3). Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Ray, R. (2022, May 17). Preventing Racial Hate Crimes Means Tackling White Supremacist Ideology. Brookings. https://www.brookings.edu/blog/how-we-rise/2022/05/17/preventing-racial-hate-crimes-means-tackling-white-supremacist-ideology/

Roth, K. (2014, January 14). Africa Attacks the International Criminal Court. Human Rights Watch. https://www.hrw.org/news/2014/01/14/africa-attacks-international-criminal-court

Sargent, L.T. (2009). *Contemporary Political Ideologies: A Comparative Analysis*, (14th Edition). Belmont CA: Wadsworth. 1-19 (pp. 2-3)

Savage, R. (2020, February 4). Rising Populism Stokes Homophobic Hate Speech Across Europe - Rights Group. Reuters. https://www.reuters.com/article/us-europe-lgbt-rights-trfn-idUSKBN1ZY0X3

Scheffler, S. (2008). Cosmopolitanism, Justice and Institutions. *Daedalus*, 137(3), 68–77. http://www.jstor.org/stable/40543799

Seldin, J. (2022, May 27). Anticipated Foreign Fighter Flow to Ukraine Likely Just a

Trickle. VOA. https://www.voanews.com/a/anticipated-foreign-fighter-flow-to-ukraine-likely-just-a-trickle-/6593263.html

Shapcott, R. (2011). International Ethics. In J. Baylis, S. Smith, & P. Owens (Eds.), *The Globalization of World Politics*. (pp. 196-209). Oxford: Oxford University Press.

Smith, S. (2001). Reflectivist and Constructivist Approaches to International Theory. In J. Baylis, S. Smith, & P. Owens (Eds.), *The Globalization of World Politics*. (pp. 224-253). Oxford: Oxford University Press.

The Heart of What We Do' Hate Crimes and Civil Rights Elevated to Top National Threat Priority (2021b, June 29). FBI. https://www.fbi.gov/news/stories/hate-crimes-and-civil-rights-elevated-to-top-national-threat-priority-063021

Traub, J. (2022, March 21). The Moral Realism of Europe's Refugee Hypocrisy. *Foreign Policy*. https://foreignpolicy.com/2022/03/21/ukraine-refugees-europe-hyporcrisy-syria/

United Nations Peacekeeping. (nd). Department of Peace Operations. https://peacekeeping.un.org/en/department-of-peace-operations

Van Hooft, S. (2009). *Cosmopolitanism: A Philosophy for Global Ethics*. McGill-Queen's University Press. http://www.jstor.org/stable/j.ctt7zt1fm

Van Hooft, S. (2012). Cosmopolitanism. In R. Chadwick (Ed.). *Encyclopaedia of Applied Ethics* (Second Edition), 2012. (pp. 674-682).

Wardle, H. (2015). Cosmopolitanism. In J. D. Wright (Ed.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (Second Edition), 2015. (pp. 41-46).

Weis, P. (1951). The Travaux Preparatoires Analysed with a Commentary. The Refugee Convention, 1951. https://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf

Yogendra, K.M., & Singh V. B. (1992). Bharatiya Janata Party: An Alternative to the Congress. *Asian Survey* 32(4):318-336.

La estructura internacional del nuevo siglo: una revisión teórica

Rafael Calduch Cervera[1]

Resumen

Tras más de un siglo de desarrollo teórico de las Relaciones Internacionales, resulta necesario recuperar algunos conceptos centrales como los de estructura, poder e interdependencia, para adaptarlos a la explicación de nuevos procesos que se están desarrollando en la Sociedad Internacional del siglo XXI. Aunque el concepto de estructura ha sido utilizado por autores de las distintas corrientes teóricas, desde el estructuralismo marxista al constructivismo social, sin embargo, su imprecisión definitoria y la omisión de elementos explicativos esenciales, como los procesos de cambio estructural, dificultan su aplicación a la realidad internacional. Al mismo tiempo, la progresiva difusión del poder internacional acelerada durante las últimas décadas por la creciente conectividad interactiva, masiva y global de las personas, ya han provocado alteraciones apreciables en las tres estructuras generales del sistema internacional: la política, la económica y la cultural. Se impone, por tanto, una revisión teórica que, desde una interpretación positivista, adapte estos conceptos a los fenómenos emergentes en la Sociedad Internacional de nuestros días.

Palabras clave: revisión teórica, estructura social, diversidad estructural, difusión del poder internacional, interdependencia estructural, conectividad interactiva global

Abstract

After more than a century of theoretical development of International Relations, is necessary to recover some of the central concepts of the discipline such as structure, After more than a century of theoretical development of International Relations, it is necessary to recover some central concepts such as those of structure, power and interdependence, to adapt them to explanation of new processes that are developing in the International Society of 21st century. Although the concept of structure has been used by authors of different theoretical currents, from Marxist structuralism to social constructivism, however, its defining vagueness and the omission of essential explanatory elements, such as the processes of structural change, make it difficult to apply it to international reality. At the same time, the progressive diffusion of international power, accelerated during the last decades by the growing interactive, massive and global connectivity of people, has already caused appreciable alterations in the three general structures of the international system: political, economic and cultural. Therefore, a theoretical revision is imposed that, in a positivist interpretation, adapts these concepts to the emerging phenomena in the

1 Profesor Investigador de la Universidad Complutense, Madrid, España. Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales desde 2000. Sus principales líneas de investigación son: Teoría y metodología de las Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa, Terrorismo Internacional, Política Exterior Española, Relaciones Internacionales Culturales y Medios de Comunicación.

International Society of our days.

Keywords: International Relations, theoretical review, social structure, structural diversity, spread of international power, structural interdependence, global interactive connectivity

Introducción

Transcurrido poco más de un siglo desde los inicios académicos de la disciplina de las Relaciones Internacionales, los sucesivos debates teóricos han permitido acumular un cierto grado de conocimientos explicativos de la realidad internacional. (Arenal y Sanahuja, 2015; García; Sanahuja y Verdes, 2020; Velázquez, Schiavon, Ochoa y García, 2019)

No obstante, los progresos en la descripción y el análisis de los diversos actores y relaciones que la configuran, se ha logrado con dificultad y, en las últimas décadas, con no pocas digresiones especulativas, que han lastrado el desarrollo y consolidación de un corpus científico sobre una Sociedad Internacional cada vez más dinámica, compleja y difusa. (Barbé, 1989)

A lo largo de los principales debates que se han sucedido en el desarrollo de la disciplina, más allá de los estudios de caso, la mayor parte del esfuerzo teórico se ha centrado en desentrañar la naturaleza y alcance de las relaciones y sucesos internacionales como una parcela diferenciada del ámbito estatal. El esfuerzo epistemológico se ha centrado en despejar cuatro categorías de cuestiones fundamentales: a) las relativas a la naturaleza y estructura de la realidad internacional; b) las que se corresponden con el poder y su ejercicio en el contexto internacional; c) las referentes a las relaciones que constituyen la dinámica internacional y, finalmente, d) las que atañen a los aspectos metodológicos.[2]

Para abordar las tres primeras áreas temáticas se han ido formulando una serie de conceptos teóricos básicos o nucleares, de los que se derivan otros conceptos secundarios o auxiliares. Entre los primeros destacan los de sociedad/sistema; poder; estructura; actor; proceso/relación; conflicto o cooperación. Entre los conceptos teóricos secundarios se encuentran, a título de ejemplo, los de poder estructural o relacional; interdependencia compleja; regímenes internacionales; hegemonía internacional; grandes potencias; etc.

Este estudio tiene por finalidad realizar una revisión teórica del concepto básico de *estructura* en relación con la emergencia de nuevas formas internacionales de ejercicio del poder y el desarrollo expansivo de la interdependencia compleja, como un componente constitutivo de las relaciones internacionales actuales.

2 Excluyo de esta consideración el debate entre las diversas corrientes racionalistas y positivistas, de una parte, y los autores de las distintas críticas radicales post-positivistas, de otra, por considerarlo un debate estéril que distrae de la investigación y explicación de los grandes problemas y retos que enfrentan los países y la propia Sociedad Internacional.

El Debate Teórico sobre la Estructura de la Sociedad Internacional

El estructuralismo en los principales debates doctrinales

El debate sobre la estructura de la Sociedad Internacional ha estado teóricamente condicionado por la naturaleza y alcance atribuido a esta realidad societaria. La mayoría de autores de las corrientes realistas e idealistas, ha circunscrito los términos Sociedad Internacional o Sistema Internacional a la realidad de relaciones interestatales. No obstante, tampoco faltaron corrientes doctrinales, como el estructuralismo marxista, los transnacionalistas o el internacionalismo sociológico, que extendieron el estudio de la Sociedad/Sistema Internacional a las relaciones entre actores no estatales. (Aron, 1963)

Sea cual sea el alcance que se le pueda dar al concepto de Sociedad Internacional, todos los autores coinciden en que su existencia presupone algún tipo de ordenación de las relaciones entre sus actores y que dicha ordenación es duradera en el tiempo y no meramente ocasional. En otras palabras, que existe un orden internacional porque contiene alguna forma de organización estructural.

Sin embargo, los autores no siempre han definido lo que entendían por estructura internacional, centrando su consideraciones teóricas o analíticas sobre aspectos tales como su naturaleza exclusivamente política (carácter unidimensional) o también económica (carácter bidimensional); la configuración anárquica o descentralizada de la organización del poder; la constitución predominantemente estatal o transnacional de sus actores y, finalmente, el carácter nuclear de las relaciones conflictivas o cooperativas para el orden internacional.

El análisis estructural de la realidad internacional se introduce por los autores marxistas desde finales del siglo XIX con sus aportaciones sobre el capitalismo y el imperialismo. No obstante, el estructuralismo marxista fue ignorado por los autores del primer debate de la naciente disciplina de las Relaciones Internacionales. Ello se debió, en parte, a razones políticas e ideológicas, pero también a que la teoría marxista se alejaba claramente de los paradigmas dominantes en las principales ciencias sociales tal y como se estaban desarrollando en esa época. Como lo reconoce Halliday "However, in contrast to such other areas of the social sciences as sociology, economics or history, historical materialism has never occupied a secure place within International Relations." (Halliday, 1994; p. 56)

Para los autores marxistas el sistema capitalista mundial, en tanto que objeto de estudio, es considerado desde su totalidad y sus múltiples dimensiones (económica, política y cultural). La expansión universal del capitalismo, alcanzada en gran parte gracias al colonialismo y al imperialismo europeo, junto con la consideración de sus diferentes manifestaciones y estadios de evolución, terminó induciendo en los autores marxistas

una teorización a partir de su estructura económica y de los efectos que ésta tiene en la superestructura político-cultural. (Mesa, 1977; Morales, 2019)

Lógicamente, en la teoría marxista la política internacional no se encuentra determinada en su evolución por las luchas de poder entre los Estados, sino por la dinámica histórica de las fuerzas de producción y su plasmación social a través de las clases sociales y sus relaciones de conflicto (lucha de clases). La realidad internacional que contemplan los marxistas está estructurada pero no es prioritariamente interestatal sino auténticamente transnacional. (Linklater, 1996)

En resumen, para los autores marxistas clásicos el sistema capitalista sólo puede comprenderse desde una concepción estructural de sus fuerzas de producción, que determinan la constitución de las clases sociales y su inevitable conflicto histórico. Un conflicto que se desarrolla tanto a escala nacional como internacional, hasta alcanzar el estadio comunista.

El concepto de estructura, ha constituido también uno de los elementos teóricos centrales del denominado realismo estructural con Kenneth Waltz al frente. No obstante, para los autores de esta corriente la consideración de la estructura está indisolublemente asociada a dos postulados del realismo clásico: a) el poder de los estados y b) la existencia de una organización anárquica del sistema internacional.

Como señala Waltz, la estructura es "the pattern according wich power is distributed" (Waltz,1967;p.229). Para este autor la estructura es un componente nuclear del concepto de sistema y como tal diferenciable de las características e interacciones de las unidades o partes del sistema precisamente porque es esencial para la existencia del conjunto sistémico.

> A system is composed of a structure and of interacting units. The structure is the system-wide component that makes it possible to think of the .system as a whole.
>
> (...) A structure is defined by the arrangement of its parts. Only changes of arrangement are structural changes. A system is composed of a structure and of interacting parts. Both the structure and the parts are concepts, related to, but not identical with, real agents and agencies. Structure is not something we see.
>
> (...) Structure defines the arrangement, or the ordering, of the parts of a system. Structure is not a collection of political institutions. but rather the arrangement of them.(...) In defining structures, the first question to answer is this: What is the principie by which the parts are arranged? (Waltz,1979; p.79-81)

Para Waltz, la estructura interna del Estado se define por tres elementos: a) el principio de ordenación; b) las funciones de las unidades formalmente diferenciadas y c) la distribución de capacidades entre las unidades. Mientras los estados se organizan internamente de acuerdo con la concentración del poder y el principio de jerarquía, la

estructura internacional responde al criterio de coordinación y al principio de igualdad formal entre sus miembros estatales. Por ello "formally, each is the equal of all the others. None is entitled to command; none is required to obey." (Waltz, 1979; p.88)

En la escuela española, un planteamiento teórico alternativo es el que formula Manuel Medina, quien aborda la estructura internacional como un producto derivado del ejercicio de poder de ciertos estados, contribuyendo así a su perpetuación a través del mantenimiento de un determinado orden político internacional. De este modo, Medina señalará la posibilidad de diferenciar las estructuras reales de aquellas otras estructuras mentales que utilizamos para comprender la realidad. Respecto de las primeras afirma:

> En la estructura «real» de las relaciones internacionales, los factores de poder tienen un papel considerable, precisamente porque son instituciones subsistémicas las que dominan el sistema internacional.
>
> (...) La estructura de la sociedad internacional es un subproducto de los sistemas políticos nacionales y aparece condicionada por procesos históricos de larga duración. (Medina,1982; p.998 y 1002)

Podemos observar cómo, de forma excepcional entre los internacionalistas, Medina asocia la naturaleza estructural a la variable temporal referida a procesos de larga duración. Por su parte, Barbé se unirá al grupo de autores que consideran la estructura internacional como un producto del poder de las grandes potencias, lo que explica su naturaleza jerárquica, contrariamente a lo señalado por Waltz.

> De ahí que, para ser más precisos, debamos definir la estructura como la configuración de poder generada por las potencias del sistema.
>
> Si reducimos los actores que configuran la estructura del sistema a las potencias es porque, a nuestro parecer, sólo ellas disponen del poder estructural que permite dictar las reglas de juego a nivel global en el sistema internacional. (Barbé,1995; p.198)

La corriente sociológica abandona la distinción entre estructura y proceso sistémicos, para abordar el tratamiento de la realidad internacional desde la diferenciación entre factores y relaciones. Los primeros se constituyen por aquellos elementos de la Sociedad Internacional que, por el alcance general y la duración histórica de sus efectos, condicionan la existencia y las capacidades de los actores internacionales, así como las oportunidades y evolución de sus relaciones. De este modo, para la teoría sociológica, los factores internacionales constituyen una parte esencial de la ordenación de la Sociedad Internacional, aunque distan mucho de considerarlos estructuras en sí mismos. (Kelman,1963; Merle, 1991)

Por último, los autores del constructivismo social también incorporan la consideración de la estructura sólo que en una realidad interactuante con los agentes. (Wendt, 1987) Naturalmente existe una diversidad de corrientes y autores en el constructivismo, pero Wendt sigue siendo uno de sus principales teóricos y por ello lo tomaremos como referencia

para nuestro análisis. (Sánchez, 2012)

Según Wendt, "the structure of any social system will contain three elements: material conditions, interests, and ideas." (Wendt,1999; p.139) No obstante, en el debate teórico entre constructivistas y racionalistas, Wendt conjuga las formulaciones sobre la estructura realizadas por las teorías que denomina "estructuracionistas" y las del "interaccionismo simbólico". Para ello establece una diferencia entre la microestructura, que se centra en las estructuras de la interacción y la macroestructura que "refer to what I'll call structures of multiply realizable outcomes." (Wendt,1999; p.143) a la que hay que agregar otra distinción en los efectos entre causales y constitutivos. Tanto los dos tipos de estructuras como las dos categorías de efectos inciden sobre las "cosas" (*things*), influyendo en sus propiedades y conductas.

De este breve repaso de los debates teóricos podemos extraer dos conclusiones. En primer término, las diversas interpretaciones teóricas comparten la distinción entre una categoría intelectual de elementos que se corresponden con la organización estable de la sociedad o sistema internacional, organización que interviene como un marco o entorno general en el que surgen y operan los actores internacionales, especialmente los Estados, y otra categoría que incluye los diversos tipos de relaciones establecidas entre estos actores internacionales y su influencia en la dinámica del conjunto de la Sociedad Internacional. Es la distinción que la mayoría de autores realiza entre estructura, de una parte, y actores o relaciones, de otra.

En segundo lugar, también podemos concluir que las aportaciones del estructuralismo marxista y el realismo estructural resultan manifiestamente incompletas al centrarse en las estructuras económica y política, ignorando o subestimando la importante dimensión cultural. Hay que recurrir a las aportaciones de las corrientes sociológica y constructivista para incorporar en el debate teórico los análisis sobre los aspectos culturales y civilizatorios de la Sociedad Internacional.[3]

La estructura social: concepto y forma de organización

A partir de las diversas reflexiones teóricas sobre la estructuración de la Sociedad Internacional, podemos avanzar una propuesta teórica basada en tres elementos: a) un concepto general de estructura social; b) un análisis de la diversidad estructural y, por último, c) los procesos mediante los cuales se producen los cambios estructurales.

Talcott Parsons ya se refirió a la estructura del sistema social en los siguientes términos: "Supuesto que un sistema social es un sistema de procesos de interacción entre actores, la

3 La escuela española de Relaciones Internacionales incorporó de forma temprana el estudio de la dimensión cultural de la Sociedad Internacional. Por ej. Truyol en 1974 ya incluía las fuerzas religiosas y espirituales y las fuerzas intelectuales y culturales junto con la opinión pública como actores significativos de la Sociedad Internacional. (Truyol, 1993)

estructura de las relaciones entre los actores, en cuanto que están implicados en el proceso interactivo, es esencialmente la estructura del sistema social." (Parsons,1984; p.19)

A partir de esta formulación podemos definir la estructura social como la distribución organizada de las capacidades e interacciones entre los miembros de un grupo humano o sociedad, que le permiten convertirse en una unidad de decisión y acción social para desempeñar ciertas funciones en un contexto espacial determinado y durante un período de larga duración.

La distribución interna de las capacidades e interacciones que conforman la estructura social puede ser de dos tipos: centralizada o descentralizada. La organización centralizada requiere la concentración de capacidades en personas o instituciones y presenta dos modalidades en cuanto a los tipos de interacciones sociales que gestiona: la jerárquica, articulada siguiendo el principio de subordinación, y la funcional, que responde al principio de especialización.

Los autores del realismo clásico tuvieron una seria dificultad para aportar una explicación coherente entre la evidencia de la centralización del poder político-militar en las grandes potencias (polaridad) y el principio axiomático de la naturaleza descentralizada (anárquica) del poder en el conjunto del sistema de estados. El origen de esta discrepancia teórica radica en la sacralización del principio de la independencia de los estados identificado con su soberanía. Por su parte, los autores marxistas clásicos articularon sus teorías a partir de la consideración del capitalismo como una estructura mundial centralizada y jerárquica (tendencia monopolista del capitalismo), cuando las evidencias de su evolución durante el siglo XIX acreditaban el tránsito de una organización centralizada funcional a otra descentralizada en red del tipo radial. Por ese motivo, las interpretaciones de los teóricos del imperialismo y, más tarde, de los teóricos de la dependencia, fallaron estrepitosamente en sus previsiones sobre la evolución del capitalismo, tanto nacional como mundial.

En cambio, la organización descentralizada exige una dispersión de las capacidades y de los procesos de decisión que se corresponde con la red de interacciones que debe articular. La organización social en red presenta diferentes modalidades de las que las más frecuentes son: la radial, la de tela de araña y la de malla. Cada una de ellas posee sus propios requerimientos organizativos y de funcionamiento orientados a alcanzar distintos resultados o efectos en la sociedad. (Lozares, 1996; Noria y Ecles, 1992)

Las estructuras sociales se generan para aportar estabilidad a las colectividades humanas, a corto y medio plazo, al ordenar y facilitar el desarrollo y continuidad de las interacciones sociales entre sus miembros, dando previsibilidad a sus conductas recíprocas, reduciendo las actuaciones imprevisibles o erráticas y dificultando la insolidaridad del *free rider*. La articulación de las interacciones sociales en el tiempo, permiten consolidar

distintas relaciones sociales mediante las cuales se satisfacen funciones y necesidades colectivas que resultan esenciales tanto para las sociedades como para sus miembros individuales.[4]

Las estructuras sociales generales, es decir las que alcanzan al conjunto de toda una sociedad, tienen siempre una finalidad última que explica su existencia, define su utilidad y legitima su continuidad. El logro de esa finalidad requiere el desarrollo de varias funciones básicas. Por tanto, toda estructura social general es multifuncional y finalista.

La tríada estructural: política, económica y cultural

Especificados el concepto general de estructura social y las dos categorías básicas de organización estructural, surge la cuestión de determinar el número y naturaleza de estructuras que son necesarias para garantizar la plenitud de una sociedad.

En el debate doctrinal sobre la configuración estructural de la Sociedad Internacional, ya señalamos como uno de sus elementos fundamentales su diversidad, adscribiéndonos a los planteamientos abiertos por el internacionalismo sociológico y continuados por el constructivismo, que reconocieron las diferencias entre las dimensiones política, económica y cultural. (Held; MCGrew; Goldblatt, y Perraton,2002)

Al abordar la estructura política, observamos que su finalidad es la instauración y el mantenimiento de un orden común de convivencia colectiva que garantice la existencia y continuidad histórica de la sociedad, así como la de sus miembros.[5] Por este motivo la estructura política incluye el desempeño de tres funciones básicas: a) la organización del poder o gobernanza, b) la regulación de las conductas sociales en términos imperativos de derechos y obligaciones o legalidad y c) la disponibilidad y uso de la fuerza o seguridad.

En cuanto a la estructura económica, tiene como fin garantizar las necesidades de subsistencia de las sociedades y sus miembros mediante el desempeño de las funciones de la producción, la distribución o comercio y el consumo de bienes y servicios. A esta tríada de funciones básicas, que resulta constitutiva de la economía real en toda sociedad, se le han ido incorporando históricamente una serie normas legales y de instituciones, como el dinero, que han constituido la economía formal.

Esta economía formal o formalidad de la realidad económica, cada vez más extensa y compleja, ha permitido cumplir una función adicional a las tres anteriores: la de difundir socialmente, diversificar funcionalmente y expandir geográficamente la economía real, dando paso a sistemas económicos de masas de una dimensión mundial y transcultural. Eso explica la necesidad de considerar como parte de la estructura económica, una

4 Nye y Keohane en 1971 ya distinguieron entre las *transnational interactions* y las *transnational relations*. (Nye y Keohane, 1971)

5 Hoffmann establece tres estructuras de naturaleza política: el imperio, el feudalismo y la de unidades soberanas que se caracteriza por que carece de un poder central y de valores comunes. (Hoffmann, 1991)

subestructura formal o institucional que incluye, entre otros elementos, el dinero, el régimen crediticio, ciertos acuerdos sociales sobre el régimen de propiedad y el conjunto de normas jurídicas mercantiles. (Gilpin,1990; Strange,1988)[6]

Más compleja y diversa resulta la estructura cultural de cada sociedad, ya que su creación, desarrollo y difusión, tiene como finalidad dar un sentido existencial y una orientación a las conductas tanto de los individuos, a través de su personalidad, como de las sociedades humanas, gracias a la articulación de sus identidades colectivas.

Ello nos obliga a considerar las principales funciones básicas de las culturas: a) la función de generación y gestión del conocimiento en sus distintas categorías, desde la experiencia, individual y colectiva hasta la tecnología más avanzada; b) una función vinculada a la creación y difusión de los distintos tipos de creencias: sociales, religiosas o ideológicas; c) la función de legitimación social mediante la constitución de los valores sociales y los principios rectores de las conductas, tanto individuales como colectivas, y, finalmente, d) la función comunicativa, que permite la transmisión social de información, utilizando todos los lenguajes de la comunicación humana junto con sus soportes o medios de difusión. (Calduch,2007)

La proyección internacional de cada una de estas tres estructuras generales, constituye el decisivo marco de referencia en el que los diversos actores internacionales generan, mantienen, alteran o concluyen sus relaciones, definiendo así la naturaleza, alcance y dinámica del orden internacional.

El cambio estructural: entre evolución y revolución

Pero las estructuras sociales no son estáticas y experimentan cambios generales según dos patrones básicos: la evolución o cambio continuo acumulativo y la revolución o cambio disruptivo violento.[7]

El cambio evolutivo, que es el más frecuente, se produce como resultado de variaciones parciales y/o locales, ocurridas a corto o medio plazo, pero que se acumulan para generar alteraciones mayores y más generales que terminan afectando a la organización de toda la estructura y, en último extremo, al mantenimiento de sus funciones básicas y su finalidad.

En otras palabras, la evolución mediante alteraciones sociales parciales pero acumulativas, provoca la creciente disfuncionalidad de las estructuras y su progresiva sustitución por otras diferentes a lo largo de dilatados períodos temporales de transformación. Los procesos sociales de evolución estructural se realizan con limitados

6 Además de los marxistas y los teóricos de la dependencia, los autores de la denominada Economía Política Internacional (EPI) han abordado el análisis estructural de la política internacional a partir de los condicionamientos generados por el sistema económico capitalista.

7 Los términos evolución y revolución no se identifican con valoraciones ideológicas o políticas sino con criterios meramente descriptivos de las características que diferencian ambos procesos de cambio estructural.

umbrales de conflictividad y violencia. En la teoría de sistemas, suelen corresponder a procesos de retroalimentación positiva no compensados homeostáticamente.

Según Bertalanffy, en la teoría general de sistemas el cambio evolutivo es propio de los sistemas abiertos y se realiza por un proceso de creciente diferenciación entre los componentes del sistema, que facilita la especialización de actividades, pero al mismo tiempo reduce su diversificación de capacidades haciéndolos más interdependientes.

> Similares consideraciones son aplicables a las estructuras sociales. En una comunidad primitiva cada miembro puede hacer casi cualquier cosa que pueda esperarse en su conexión con el todo; en una comunidad altamente diferenciada cada miembro está determinado por una actividad o complejo de actividades definidas.
>
> (...) En este contraste entre totalidad y suma reside la trágica tensión que hay en toda evolución biológica, psicológica o sociológica. El progreso sólo es posible pasando de un estado de totalidad indiferenciada a la diferenciación de las partes.
>
> (...) El progreso sólo es posible por subdivisión de una acción inicialmente unitaria en acciones de partes especializadas. Esto, sin embargo, significa a la vez empobrecimiento, pérdida de posibilidades que aún están al alcance del estado indeterminado. Mientras más partes se especializan de determinado modo, más irremplazables resultan, y la pérdida de las partes puede llevar a la desintegración del sistema total. (Bertalanffy, 2066, pp.102-103)[8]

En cuanto al cambio estructural revolucionario, se produce en periodos breves de tiempo mediante interacciones sociales que implican el uso de la violencia, con la finalidad de provocar la destrucción de la estructura social obsoleta y, de este modo, acabar con la continuidad de sus funciones básicas. Al mismo tiempo, el proceso revolucionario impone mediante la violencia nuevas funciones sociales y su correspondiente organización de capacidades e interacciones. Los cambios estructurales mediante dinámicas revolucionarias, son menos frecuentes en términos históricos porque provocan reacciones sociales también violentas por parte de los grupos dominantes de las estructuras amenazadas. Estas reacciones compensatorias (procesos contrarrevolucionarios) reducen sustancialmente las probabilidades de éxitos de los cambios revolucionarios.

Si observamos históricamente el sistema de estados de los últimos siglos, no podemos ignorar que los poderosos procesos históricos de transformación iniciados en la segunda mitad del siglo XVIII provocaron cambios estructurales irreversibles en el denominado sistema westfaliano.

En efecto, en términos generales cabe destacar el creciente protagonismo histórico de las masas, que ha ido convirtiendo en sujetos activos de la Historia a colectivos sociales que habían sido tradicionalmente relegados a la condición de objetos de la historia decidida por unas minorías

8 Una aplicación del principio de diferenciación en la ciencia económica lo constituye el principio de división del trabajo que constituye uno de los fundamentos de expansión y desarrollo de los sistemas económicos.

dominantes. Primero fueron las clases medias burguesas reclamando el voto ciudadano, más tarde los obreros y el campesinado reivindicando la propiedad de los medios de producción y, finalmente, las mujeres con sus iniciales reivindicaciones sufragistas y más tarde de igualdad. (Calduch, 2021)

En la estructura política, las sucesivas revoluciones, comenzando por la Revolución francesa y la independencia de las trece colonias americanas, terminaron provocando la emergencia del estado-nación contemporáneo y el desencadenamiento del proceso descolonizador, cambios que supondrían la configuración de una nueva geopolítica mundial.

En la estructura económica, el desarrollo de la industrialización capitalista, tributaria del desarrollo científico y tecnológico y contribuyente del auge de las clases medias burguesas y, más tarde, de los obreros y el campesinado, se constituyó en la fuerza impulsora de una expansión imperialista que contribuyó decisivamente a la consolidación mundial del capitalismo y a la imposición del modelo de Estado y los elementos culturales occidentales.

Finalmente, la irrupción de los medios de comunicación social, junto a la progresiva alfabetización universal, terminaron masificando la información y la propaganda al difundirla primero entre las clases medias, más tarde entre las masas obreras y campesinas para finalizar alcanzando al colectivo social de las mujeres.

Estas históricas fuerzas del cambio, generaron alteraciones decisivas en las tres estructuras generales y alumbraron la sustitución de un sistema estatal eurocéntrico por otro de alcance auténticamente mundial, donde algunas de las potencias hegemónicas se situaban fuera del continente europeo. Obviamente semejante cambio no se produjo de forma inmediata ni pacífica. La política internacional entre las guerras napoleónicas y la Gran Guerra 1914-1918, acreditan la naturaleza conflictiva y la duración del proceso de emergencia y desarrollo del sistema mundial contemporáneo.

En estos cambios estructurales tuvieron un protagonismo directo actores no estatales, algunos de ellos surgidos como resultado de los propios cambios estructurales, al mismo tiempo que las transformaciones estructurales que se iban produciendo contribuían decisivamente a la mundialización de la Sociedad Internacional. (Arenal, 2009; Seara, 1995)

La Difusión del poder Internacional y la Interdependencia estructural

La insuficiente explicación del poder en el sistema estatal anárquico

Cuando se aborda la función de la organización del poder (gobernanza) en la estructura política internacional, inmediatamente surge el debate en torno al arraigado modelo del sistema de estados soberanos. Unos estados que intervienen en un contexto internacional

anárquico y conflictivo, en el que cada estado es responsable de su seguridad y de la protección de sus intereses nacionales mediante una autodefensa que utiliza una variable combinación de persuasión, coacción, disuasión y uso de la fuerza. (Bull, 2002)

Semejante interpretación teórica contrastaba, cada vez más, con la evolución de una estructura política internacional de alcance mundial que instauraba y perpetuaba una jerarquía de estados basada en su desigualdad de poder. La cuestión de cómo explicar la existencia de un orden internacional común que, por una parte, se encuentra dominado por los conflictos de intereses entre los estados y la descentralización del poder exigido por la soberanía estatal y, por otra, está fundamentado en el ejercicio del poder hegemónico por las grandes potencias mundiales, se convirtió en un reto teórico central para las interpretaciones realistas. La respuesta se dio recurriendo al modelo de equilibrio de poder (balance of power) entre las grandes potencias, como parte de una estructura jerárquica en la que junto a las relaciones de dominio-subordinación entre los estados, garantizadas por el ejercicio del poder militar, se mantenían también relaciones de coordinación entre las grandes potencias, con la finalidad de perpetuar su posición hegemónica mundial.

A la luz de estas reflexiones, podemos apreciar tres deficiencias en el modelo de la sociedad interestatal anárquica. En primer lugar, es una teoría reduccionista tanto respecto de los actores como con relación a las estructuras.[9] Respecto de los actores, la ignorancia o subestimación del creciente protagonismo internacional de los actores no estatales es una consecuencia de su simplificación teórica, ya que al centrarse en la estructura política internacional no valoró los sucesos que acaecieron durante los siglo XIX y XX que mostraban, claramente, una creciente transferencia del poder de los estados en favor de empresas trasnacionales o de otros actores no estatales de carácter social, ideológico, científico-tecnológico, religioso o comunicativo.

En cuanto a las relaciones, la centralidad concedida a la estructura política, marginando o, directamente, ignorando la naturaleza y funciones de las estructuras económica y cultural, le impidió desarrollar una interpretación teórica general que incluyese las distintas formas de ejercicio del poder asociado a las relaciones económicas y culturales.

En segundo término, es una teoría que prima la dimensión de la estabilidad autorregulada en perjuicio de la inestabilidad creciente que caracteriza los procesos irreversibles de transición estructural. Ello le impide analizar y explicar adecuadamente la evolución histórica de la Sociedad Internacional. Por ejemplo. ¿cómo se explican los sucesivos cambios en el orden político internacional desde la multipolaridad vigente durante el siglo XIX y parte del XX, a un orden político bipolar que, de nuevo, sucumbiría a finales de siglo en favor de una nueva multipolaridad política mundial?

9 El carácter reduccionista de una teoría científica no descarta su validez ni tampoco su utilidad, sólo excluye su validez como teoría general, limitando su explicación y aplicación a una determinada categoría particular de sucesos.

Para completar el análisis crítico de este modelo anárquico, su formulación ha recurrido a ciertos conceptos subsidiarios, como los de "poder estructural" o "estabilidad hegemónica" que, sin embargo, lejos de aportar solidez y claridad a la teoría, han introducido imprecisión y nuevos interrogantes sin respuesta. (Griffiths, 2004)

Un ejemplo de la imprecisión conceptual lo encontramos en la distinción entre el "poder estructural" y el "poder relacional" ya que no queda claro si se trata de dos categorías diferentes de ejercicio del poder internacional o de una única forma de ejercicio del poder internacional considerada de forma estática o dinámica. (Guzzini, 1993; Strange, 1988)

Este tipo de imprecisiones conceptuales abren importantes interrogantes cuyas respuestas teóricas no suelen aportarse por los autores o se formulan de un modo especulativo y vago. Por ejemplo, ¿cuáles son las variables o procesos que permiten que algunos estados o actores internacionales alcance un poder o posición hegemónica estructural y otros no? o también ¿cómo ciertos estados o actores internacionales, gozando de un poder hegemónico que les permite generar y controlar una determinada estructura, son incapaces de impedir los cambios en dicha estructura que, a largo plazo, conllevará la pérdida de su poder y su posición hegemónica?

Una respuesta a estas interrogantes se puede formular a partir de la consideración de las diferentes características y capacidades internas de los estados y otros actores internacionales. En otras palabras, por referencia al poder interno. Pero semejante planteamiento llevaría a la conclusión de que el poder estructural ejercido internacionalmente por las potencias, es una variable dependiente del poder estructural interno de los estados.

Cabe otra respuesta a partir de la consideración de una constante interdependencia entre el poder estructural interno y el internacional o, si se prefiere, entre el constante condicionamiento recíproco de las variables que definen el ejercicio del poder interno e internacional de los estados y otros actores internacionales. Si se opta por esta última explicación teórica, el concepto de interdependencia se constituye así en un concepto auxiliar necesario para explicar el ejercicio internacional del poder.

La interdependencia estructural

Keohane y Nye ya abordaron la formulación del concepto de interdependencia en la política internacional afirmando que:

> Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. (...)Where there are reciprocal (although not necessarily symmetrical) costly effects of transactions, there is interdependence. Where interactions do not have significant costly effects, there is simply interconnectedness. The distinction is vital if we are to understand the politics of interdependence. (Keohane y Nye;2012,p.7-8)

Es importante destacar la idea de que para ambos autores la interdependencia no equivale a la simple conectividad recíproca entre los actores internacionales, es necesario que esa interconectividad genere mutuos costes significativos. Ello diferencia su concepto de interdependencia compleja de la formulada por otros autores como Knorr. (Knorr, 1981)

Según Keohane y Nye, la interdependencia compleja requiere diferenciar dos tipos de efectos en los actores internacionales: la *sensibilidad* y la *vulnerabilidad*. (Keohane y Nye, 1987) De forma simplificada, la sensibilidad es debida a los costes externos que tienen que enfrentar cada uno de los actores internacionales y que derivan de aquellas situaciones o coyunturas internacionales particulares en las que se encuentran y deben actuar. En cambio, la vulnerabilidad corresponde a los costes externos que cada actor internacional debe asumir por estar involucrado en sus relaciones con otros actores y mientras duren tales relaciones más allá de situaciones o coyunturas concretas. En otras palabras, la sensibilidad de los actores internacionales podemos denominarla interdependencia de situación mientras que la vulnerabilidad de los actores internacionales también podríamos denominarla interdependencia de relación.

Según estos autores, el contexto internacional en el que se desarrolla la interdependencia muestra una creciente complejidad debido a tres factores decisivos: a) la interconectividad entre los actores a través de múltiples canales; b) la ausencia de una jerarquía o prioridad clara entre las distintas cuestiones o retos que afectan a los actores internacionales; c) la menor importancia del papel de la fuerza militar en las relaciones entre los actores internacionales. Todo ello define la naturaleza y el alcance de la interdependencia dando origen a una "interdependencia compleja". (Keohane y Nye, 2012)

Resulta sorprendente la escasa atención que han recibido las distintas formas de interdependencia en los análisis internacionales realizados tras el final de la bipolaridad. Sin embargo, la importancia y utilidad de este concepto para una mejor comprensión de la realidad internacional actual, nos obliga a plantear su ampliación con la introducción de una nueva categoría particular: la *interdependencia estructural* que incluye "los efectos costosos que cada actor internacional tiene que asumir por su posicionamiento orgánico y su partición funcional en cada una de las tres estructuras internacionales señaladas."[10]

Por ejemplo, la interdependencia estructural en la dimensión política internacional impone restricciones diferentes entre los actores que intervienen en los procesos de decisión y ejercicio de la autoridad internacionales y los que se someten a dicha autoridad. Es el dilema tradicional de las grandes potencias entre los requerimientos de su interés nacional y el intervencionismo, diplomático y estratégico, al que se ven abocadas para

10 El término costes o efectos costosos lo definimos como las cargas, obligaciones, perjuicios o pérdida de oportunidades resultantes para un actor internacional por su participación en una situación, relación o posición estructural. Por tanto, no se corresponde con la interpretación de efectos costosos que realizan Keohane y Nye. (Keohane y Nye; 2012)

garantizar la estabilidad del orden político internacional del que son sus principales beneficiarias. Análogamente, las denominadas potencias revisionistas o estados aspirantes a su posicionamiento como grandes potencias, se ven obligados a cuestionar y socavar el orden político internacional imperante al mismo tiempo que no pueden impedir tener que intervenir activamente en dicho orden para promover su cambio. La estabilidad dinámica del orden político internacional depende estrechamente de la interdependencia estructural entre ambas categorías de potencias.

Una argumentación similar podría realizarse respecto de la estructura económica y los diferentes costes internacionales que impone a los productores, los comerciantes y los consumidores. En efecto, los productores de bienes y servicios encuentran una limitación estructural a la hora de fijar los precios y cantidades producidas por las rentas disponibles en manos de los consumidores. Análogamente, la mayoría de consumidores disponen de poco margen para decidir sobre los bienes y servicios que pueden consumir, ya que están directamente condicionados por la estructura del sistema productivo internacional que establece las cantidades y precios de los bienes y servicios ofertados. Por último, los comerciantes desarrollan su margen de actuación económica dentro de los condicionantes estructurales que les imponen tanto productores como consumidores.

Los costes de la interdependencia estructural provocan debilidades en los actores internacionales, ya que operan siempre condicionando el ejercicio de su poder internacional a largo plazo y, por tanto, influyendo directamente en la sensibilidad y la vulnerabilidad de tales actores a corto y medio plazo. Cuanto mayor es la interdependencia estructural de los actores, mayores son también sus respectivas sensibilidades y vulnerabilidades. Ello significa que las interdependencias estructurales condicionan el alcance e intensidad de las interdependencias de situación (sensibilidad) y de relación (vulnerabilidad).

En efecto, consideremos la interdependencia compleja de dos potencias militares mundiales como lo son Estados Unidos y URSS/Rusia. Su posición hegemónica en la estructura política, les obliga a disponer de unas capacidades nucleares estratégicas, a mantener una carrera armamentista y a intervenir, diplomática y militarmente, en aquellas situaciones o relaciones internacionales que amenazan decisivamente el orden político o la seguridad mundiales, porque también constituyen una amenaza a su hegemonía bipolar.

Pero junto a esta interdependencia compleja, cada una de ambas potencias experimenta una lenta e irreversible debilidad en su posición hegemónica y en el ejercicio de su poder dominante, no sólo debido al desgaste de recursos que les impone la carrera de armamentos sino también debido a las constantes intervenciones exteriores que les imponen sus respectivas hegemonías. Tales intervenciones, tienen que realizarlas, aunque les supongan costes tanto interna como internacionalmente. Si no lo hicieran, las percepciones del rival y de los demás estados terminaría cuestionando su posición hegemónica. El resultado fue

la quiebra económica y desaparición de la URSS así como la más lenta pero inevitable crisis política de Estados Unidos. El carácter simbólico del declive de ambas potencias lo apreciamos en su fracaso estratégico en Afganistán.

Este ejemplo responde a la tesis de Paul Kennedy sobre los cambios en el panorama de las grandes potencias durante los últimos cinco siglos debido, precisamente, al condicionamiento recíproco entre las estructuras política y económica. "Por ejemplo, hay una relación causal detectable entre los cambios que se han producido en el tiempo en los equilibrios económicos y productivos generales y la posición ocupada por las potencias individuales en el sistema internacional. (...) De la misma manera, el registro histórico sugiere que a largo plazo hay una conexión muy evidente entre el ascenso y caída económicos de una gran potencia y su crecimiento y declive como poder militar importante, o imperio mundial." (Kennedy, 1989; p.21-22)

El estudio de las interdependencias que provocan cada una de las tres estructuras, resulta crucial para entender la naturaleza y la propensión al cambio estructural evolutivo o disruptivo que seguirá una determinada Sociedad Internacional. En efecto, si los costes de las interdependencias estructurales son escasos, sus efectos en la sensibilidad y vulnerabilidad de los actores serán también reducidos y permitirá que los actores dispongan de más libertad de actuación para adaptarse a corto y medio plazo. Sin embargo, a largo plazo la acumulación de los sucesivos cambios o adaptaciones realizadas ocasionará un imparable cambio evolutivo de las estructuras internacionales.

Por el contrario, costes estructurales elevados, producirán intensos costes de sensibilidad y vulnerabilidad en los actores hegemónicos, algunos de los cuales no podrán asumirlos y entrarán en una dinámica de decadencia y crisis. En semejantes condiciones las estructuras se verán afectadas en su organización y funcionamiento en mayor medida cuanto mayor sea también el número o importancia de los actores que colapsan. Ello terminará por generar una mayor propensión al cambio estructural disruptivo o revolucionario.

Pero ¿cuál es la variable decisiva que produce el alcance y profundidad de los costes estructurales? La respuesta, como ya hemos visto, la da von Bertalanffy al apuntar al grado de diferenciación funcional de los sistemas como el factor decisivo en la complejidad y la capacidad auto-organizativa de los sistemas. En otras palabras, cuanto menor es la diferenciación funcional que requiere una estructura más reducidos serán también los costes de interdependencia estructural y, por tanto, mayor también la probabilidad del cambio estructural evolutivo.

Por el contrario, cuanto más se desarrolle la complejidad organizativa y funcional de una Sociedad Internacional, mayores serán también los costes generados por las

interdependencias estructurales y, por consiguiente, mayor también la probabilidad de que el cambio estructural sea disruptivo o revolucionario. Una de las formas frecuentes del cambio disruptivo en la estructura política internacional, lo constituyen las guerras generales o sistémicas. Ejemplos de guerras sistémicas se pueden citar la Guerra de los Treinta Años; las guerras napoleónicas y las dos guerras mundiales.

Nuevas causas de la interdependencia estructural

Los costes por la interdependencia estructural se han ido incrementando históricamente a medida que la Sociedad Internacional se expandía mundialmente, se diversificaba actorial y funcionalmente y se complicaba su grado de autoorganización. En los últimos siglos dos importantes tendencias históricas se han sumado a las ya señaladas por Keohane y Nye: a) la creciente diferenciación organizativa y funcional de las tres estructuras internacionales y b) la creciente conectividad interactiva de las masas. Ambas tendencias han afectado directamente al ejercicio del poder por los estados y con ello a su centralidad estructural como actores decisivos de la Sociedad Internacional.

El límite alcanzado en el *hard power*, con la disponibilidad de los arsenales nucleares estratégicos, ha favorecido la creciente importancia de las formas *soft* del poder internacional. Junto a la diplomacia pública o el *lobbying*, en las dos últimas décadas se aprecia un incremento del poder a través de la influencia y la propaganda difundidas por las redes sociales, contribuyendo a una novedosa combinación de poder duro y blando, denominada *Smart Power*. (Nye, 2004; Gallarotti, 2015)

De una parte, la creciente diferenciación en el seno de las estructuras internacionales, ha impuesto a los actores que intervienen en cada una de ellas procesos de acción internacional cada vez más diversos y con una distribución de capacidades y de actuaciones en distintos niveles. (Allain-Dupré, 2020; Hooghe y Marks, 2020) Ello ha complicado los procesos de planificación y ejecución de las políticas públicas en el ámbito estatal, al mismo tiempo que ha dificultado la formulación y ejecución de las estrategias que los gobiernos y otros actores han desarrollado para gestionar su participación en las relaciones internacionales.

Tomemos como ejemplo la creciente conflictividad en las relaciones entre Estados Unidos y China. Desde el punto de vista geoestratégico, las relaciones entre ambas potencias son de una manifiesta rivalidad, lo que implica que cada una de ellas aspira a imponer sus intereses nacionales mediante el dominio político y militar de su rival. En el límite, esta rivalidad recíproca, habitualmente gestionada mediante una variable combinación de diplomacia y disuasión militar, podría terminar desencadenando un conflicto bélico chino-americano.

No obstante, las políticas exteriores de Washington y Beijing deben conjugar esta rivalidad geoestratégica con el alto grado de complementariedad económica y tecnológica

alcanzado por sus países. En 2020 China representaba el principal socio comercial de bienes de Estados Unidos, con un valor total de 559.000 millones de $USA y un impacto directo en el mercado laboral norteamericano de 758.000 puestos de trabajo en 2019. Al mismo tiempo, China era en 2020 el segundo país tenedor de deuda norteamericana (14% del total) y disponía de unas reservas financieras totales de 3,4 billones de $USA. Resulta evidente que en estas condiciones una escalada de la rivalidad geoestratégica entre China y Estados Unidos sólo puede provocar perjuicios económicos mutuos, además de alterar las estructuras política y económica del conjunto de la Sociedad Internacional.

Otra de las causas que en nuestros días está reforzando la interdependencia estructural, es la irrefrenable conectividad interactiva de las masas a escala global. Esta hiperconectividad multitudinaria, está provocando una creciente difusión del poder que afecta directamente a la organización jerárquica del orden político internacional y refuerza la descentralización en red del poder que ya existía en las estructuras económica y cultural. (Rosenau, 1979)

En la actualidad ya podemos apreciar su en impacto en la estructura económica mundial que se ha visto modificada por la aparición de la denominada economía digital y que ha venido a sumarse a los efectos provocados por la informática, la robótica y las telecomunicaciones, provocando una profunda alteración de las cadenas de valor y de distribución a escala mundial.[11]

Una importante y novedosa realidad de la economía digital la constituye la aparición de las denominadas criptomonedas. Un sistema monetario, utilizado por decenas de millones de personas, que está basado en programas informáticos que utilizan la World Wide Web para operar de forma paralela a los mercados oficiales de divisas.[12] Por último, todavía estamos inmersos en el proceso de implantación del teletrabajo o trabajo on line, intensamente acelerado durante la pandemia COVID-19, y que está cambiando las condiciones de producción y las relaciones socio-laborales, tanto a escala nacional como internacional.[13]

Tampoco la estructura cultural ha quedado al margen de la difusión del poder debido a la conectividad interactiva. El desarrollo de las redes sociales ha permitido nuevos flujos de comunicación social a escala mundial, gracias a los cuales se está vertebrando una *sociedad virtual* en la que las personas y las colectividades, indistintamente, se transmiten noticias e informaciones de todo tipo que terminan afectando sus percepciones y conductas y, a

11 Un ejemplo significativo de la economía digital lo constituyen las nuevas empresas globales on line como Amazon. Esta empresa, constituida en 1994 en 2019 obtuvo unos ingresos totales de 386.000 millones de dólares de los que la parte de ventas on line supuso 197.300 millones de dólares, es decir el 51% del total. (Rivet, D.J. 2022)

12 Hay censadas 200 criptomonedas. En 2019 se estimaba en 153 millones los usuarios de Bitcoin, la principal criptomoneda por valor de cotización y cuya unidad monetaria se valoraba, en Abril de 2021, en 56.783 dólares USA. (CoinMarketCap, 2022; Giudici; Milne y Vinogradov, 2020)

13 Los datos de los 27 países de la UE señalan que el 33,7% trabajaban exclusivamente desde su casa. (Eurofound, 2020)

través de ellas, la dinámica de las sociedades de las que forman parte.[14]

Poco a poco se ha ido desarrollando una sociedad virtual que coexiste con las sociedades reales. Como ya he tenido ocasión de señalar: "Se trata de una sociedad deslocalizada y de alcance mundial; basada en flujos constantes de comunicación interactiva que se producen al mismo tiempo entre las personas individuales y de forma masiva; está esencialmente descentralizada en su organización y funciones, dificultando su institucionalización y control transnacionales; carece de unos valores comunes y unas pautas de conducta dominantes y, por último, está decisivamente dominada por la inmediatez de la comunicación que distorsiona los procesos de percepción, decisión y actuación humanas tanto individual como colectivamente." (Calduch, 2021; p.437)

En la dimensión cultural, las noticias que circulan por las redes de la sociedad virtual compiten y contrastan con las informaciones difundidas por los medios de comunicación de masas tradicionales, obligando a éstos últimos a modificar su función informativa por dos vías: a) condicionando su agenda informativa para incorporar las prioridades noticiosas que imperan en las redes sociales y que se rigen por criterios puramente cuantitativos (nº de descargas, nº de visitas, nº de "likes") al margen de consideraciones sobre la veracidad o la importancia de los contenidos; y b) compitiendo entre sí en su condición de usuarios activos de las redes y no en calidad de medios de comunicación de masas, dicho de otro modo, alterando su naturaleza originaria como medios de comunicación de masas para convertirse en unos medios híbridos a caballo entre las redes sociales y los medios de comunicación tradicionales. (Peredo, 2016; Hu y Zhu, 2017)

Otro efecto cultural importante ha sido el reforzamiento de la generación y difusión de la ciencia, merced a la potenciación de los flujos transnacionales de información científica y de cooperación investigadora entre centros tecnológicos y equipos académicos distribuidos por todo el mundo. Conviene recordar que en el origen de Internet estuvo la necesidad de cooperación y comunicación científica, primero en Estados Unidos y más tarde con Europa Occidental.

Por último, podemos señalar el impacto en el surgimiento y/o difusión mundial de concepciones ideológicas que están, progresivamente, modificando la mentalidad y alterando las formas de vida de las personas y los países. Es el caso de las ideologías humanitarias, pacifistas, ecologistas o de género, que han dado origen a movimientos sociales y organizaciones políticas transnacionales y están alterando las prioridades de las agendas políticas gubernamentales.

Naturalmente una de las primeras consecuencias de esta difusión del poder ha sido la acentuación de la dialéctica entre el poder ejercido directamente por los ciudadanos, el

14 Según las estimaciones de Internet World Stats, las 3 redes sociales más utilizadas, Facebook, Twitter y LinkedIn, movilizaban un total de 3.390 millones de usuarios en 2019. (Internet World Stats, 2022)

poder social, y el poder del Estado, organizado y regulado institucionalmente. Ahora, tanto el Estado como los ciudadanos disponen de nuevas formas deslocalizadas de comunicación interactiva con un alcance global que permite nuevas técnicas de información, propaganda y movilización. Estado y sociedad, élites y mayorías sociales, además de utilizar las tradicionales relaciones de poder, canalizan también sus nuevas relaciones de poder mediante la difusión de narrativas y contra-narrativas que contraponen la legalidad estatal a la legitimidad popular.

Las narrativas estatales se fundamentan en la existencia de una identidad común a toda la sociedad, real o imaginada, cuya representación le corresponde en exclusividad a las instituciones del Estado, lo que justifica la identificación entre la legalidad y la legitimidad. De este modo, el ejercicio del poder estatal descansa en la aceptación social del orden institucional, el control normativo de las conductas colectivas y la seguridad mediante el uso de la fuerza. Ello explica por qué en las narrativas estatales se identifica habitualmente la continuidad orgánica y funcional del Estado con la garantía del bien común, el progreso de la sociedad y, lo que es más importante, el orden público que impide la desintegración social y la violencia sin control, característica de los estados fallidos.

Puesto que la narrativa estatal no busca prioritariamente convencer sino justificar y no pretende cambiar el orden común de convivencia sino mantenerlo, los principales instrumentos utilizados para su difusión son, en primer término, la educación y, de modo complementario, la propaganda a través de los medios tradicionales de comunicación de masas. Ello explica que el recurso por los gobiernos a la conectividad global e interactiva, no haya alcanzado todavía la misma importancia estratégica que le atribuyen ciertos colectivos sociales que se oponen o cuestionan el papel dominante del Estado.

Al mismo tiempo las contra-narrativas promovidas por colectivos sociales, fundamentan su discurso en el aval que les concede la representación de una supuesta o real voluntad colectiva, fundamento último de la soberanía popular, y cuya finalidad inmediata es ejercer un poder alternativo al Estado mediante la adhesión y la movilización ciudadana. Las técnicas habituales, utilizadas por estas contra-narrativas son la denuncia pública, la persuasión y el adoctrinamiento, concediendo una eficacia complementaria a la coacción y el uso de la fuerza. Por ello, las oportunidades de comunicación que ofrece la conectividad global e interactiva de las redes sociales se han convertido en un instrumento estratégico del ejercicio de su poder y una opción alternativa a los medios de comunicación de masas tradicionales, cuya regulación y control por el Estado los hace menos accesibles y útiles.

En el contexto de estas nuevas formas de ejercicio del poder en y entre los estados, surgen también nuevas amenazas y riesgos que trastocan el concepto mismo de seguridad y, desde luego, cuestionan la validez de las concepciones políticas tradicionales. Entre estas nuevas amenazas destacan las que utilizan la dimensión ciber, es decir los medios de

conectividad interactiva, masiva y global de la World Wide Web.

El espacio ciber, se corresponde con un entramado de sistemas informáticos y de telecomunicaciones que sustentan técnicamente la conectividad interactiva, masiva y global. Se trata de una nueva dimensión espacial que presenta dos importantes características: a) las tecnologías que lo han desarrollado han sido generadas por un reducido grupo de empresas transnacionales de la información y la comunicación (TIC), que gozan de una posición oligopólica a escala mundial, y b) se trata de un espacio o dimensión común global que carece de una regulación internacional completa y eficaz, lo que propicia que en la actualidad el control efectivo sea tecnológico más que jurídico y, por tanto, lo ejerzan las empresas transnacionales de la información y comunicación que han generado dicha tecnología. (Alvarez, 2020; Segura, 2013) Esta realidad se demostró de forma abrupta cuando un puñado de directivos de empresas TIC, impusieron unilateralmente al Presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, su exclusión de las redes sociales sin que pudiera hacer nada para evitarlo.

Este ciberespacio está siendo utilizado de modo diverso para amenazar la seguridad de los países y las personas. Desde los ataques informáticos contra sistemas estratégicos e infraestructuras críticas hasta la manipulación masiva de colectivos transnacionales mediante la propaganda, la desinformación y el adoctrinamiento, pasando por la comisión de nuevos tipos delictivos, el ciberespacio abre un nuevo escenario de gestión de las relaciones de conflicto. (Casar, 2012; European Commission, 2020)

Algunos autores han pasado a denominar este nuevo escenario estratégico como "zona gris" y lo sitúan entre la conflictividad cuya solución se encuentra regulada por medios pacíficos y la conflictividad armada. El recurso a las diversas técnicas utilizadas en la zona gris, tiene como objetivo inmediato el dominio del adversario o rival provocando su incapacidad para adoptar decisiones estratégicas o impedir la ejecución de las decisiones adoptadas. En otras palabras, es el dominio del rival por el bloqueo de su sistema de mando y control y la parálisis, parcial o total, de su capacidad de respuesta operacional ante la amenaza o la agresión. Semejantes técnicas híbridas reducen significativamente la importancia del uso de la fuerza para imponer el dominio internacional. (Morris, 2019)

A la luz de estas reflexiones, parece poco discutible que la diversidad estructural, la interdependencia estructural, la difusión del ejercicio del poder y la conectividad interactiva y masiva a escala global, están interviniendo conjuntamente como importantes factores de cambio en la Sociedad Internacional del siglo XXI. Un cambio que la disciplina de las Relaciones Internacionales debe investigar formulando nuevos conceptos y modelos teóricos allí donde encuentre nuevas categorías de hechos, pero también revisando y mejorando aquellos conceptos ya consolidados que deben aportar explicaciones a las nuevas parcelas de la realidad internacional emergente. ❧

Referencias

Allain-Dupré, D. (2020) The Multilevel Governance Imperative; *The British Journal of Politics and International Relations*, 22 (4); 800-808

Alvarez Rodríguez, I. (2020) El derecho del ciberespacio. Una aproximación, *Revista de Internet, derecho y política*, 30, 1-13.

Arenal Moyúa, C. del y Sanahuja Perales, J.A. (2015) *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.

Arenal Moyúa, C. del (2014) *Etnocentrismo y Teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*, Madrid, Tecnos.

Arenal Moyúa, C. (2009) Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales; *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gastéiz* 2008. Bilbao. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 181-268.

Aron, R. (1963) *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Revista de Occidente.

Barbé Izuel, E. (1995) *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.

Barbé Izuel, E. (1989) El estudio de las Relaciones Internacionales: ¿crisis o consolidación de una disciplina? *Revista de Estudios Políticos*, 65, 173-196.

Bertalanffy, L. von (2006) *Teoría General de los sistemas*. México. Fondo de cultura Económica.

Bull, H. (2002) *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia University Press.

Calduch Cervera, R. (2021) De la dialéctica entre Occidente y Oriente a la dialéctica entre sociedad de masas y sociedad virtual, Seara Vázquez, M. coord. *Pandemia. La crisis catastrófica*, Huatulco, Universidad del Mar, 417-445.

Calduch Cervera, R. (2019) La teoría de las Relaciones Internacionales en la encrucijada: entre el tercer y cuarto debate; *Comillas Journal of International Relations*, 16, 19-37.

Calduch Cervera, R. (2007) Conflictos internacionales culturales y violencia terrorista. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2006*. Bilbao. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 22-80

Calduch Cervera, R. (1991) *Relaciones Internacionales*. Madrid. Ediciones Ciencias Sociales.

Casar Corredera, J.R coord. (2012) *El ciberespacio. Nuevo escenario de confrontación*. Monografías del CESEDEN 126, Madrid. Ministerio de Defensa.

CoinMarketCap (12 de Agosto de 2022) Todas las criptodivisas. https://coinmarketcap.com/es/all/views/all/

Eurofound (2020) Living, working and COVID-19, COVID-19 series, Publications

Office of the European Union, Luxembourg. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20059en.pdf

European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2020) Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade. Bruselas https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/72164

Gallarotti, G.M. (2015) Smart Power: Definitions, Importance and Effectiveness; *Journal of Strategic Studies* 38 (3); 245-281.

García Segura, C.; Sanahuja Perales, J.A. y Verdes Montenegro, F.J. coords. (2020) *100 años de Relaciones Internacionales: Una mirada reflexiva*, Valencia, Tirant lo Blanc.

Gilpin, R. (1990) *La economía política de las relaciones internacionales*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Giudici, G.; Milne, A. y Vinogradov. D. (2020) Cryptocurrencies: market analysis and perspectives, *Journal of Industrial and Business Economics* 47, 1–18

Griffiths, M. (2004) Beyond the Bush Doctrine: American hegemony and World Order, *Australasian Journal of American Studies*, 23 (1), 63-75

Guzzini, S. (1993) Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis, *International Organization*, 47 (3), 443-478

Halliday, F. (1994) *Rethinking International Relations*, Londres, MacMillan Press.

Held, D.; MCGrew, A.; Goldblatt, D. y Perraton, J. (2002) *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México. Oxford University Press.

Hoffmann, S. (1991) *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.

Hooghe, L.; y Marks, G. (2020) A postfunctionalist theory of multilevel governance; *The British Journal of Politics and International Relations*, 22 (4); 820-826.

Hu, H. y Zhu, J.J.H. (2017) Social Networks, mass media and public opinión, *Journal of Economic Interaction and Coordination*, 12 (2), 393-411.

Internet World Stats (12 de Agosto de 2022) Social Media Stats. https://www.internetworldstats.com/social.htm

Kelman, H.C. (1963) Factores societales, actitudinales y estructurales de las relaciones internacionales; Hoffmann, S.H- (edit.) *Teorías contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*. Madrid. Tecnos, 257-271.

Kennedy, P.A. (1989) *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona; Plaza&Janés,

Keohane, R.O. y Nye, J.S. (2012) *Power and Interdependence*, Nueva York, Longman.

Keohane, R.O. y Nye, J.S. (1987) Review: Power and Interdependence Revisited, *International Organization*, 41 (4); 725-753

Knorr, K.E. *El poder de las naciones*. Buenos Aires. Editorial Belgrano.

Kuhn, T.S. (1971 *La estructura de las revoluciones científicas*. México. Fondo de Cultura Económica.

Linklater, A. (1996) Marxism. Burchill, S.; Linklater, A.; Devetak, R.; Paterson, M.; True, J. *Theories of International Relations*, Nueva York, St. Martin's Press, 119-144

Lozares, C. (1996) La teoría de rede sociales, *Papers*, 48, 103-126

Medina Ortega, M. (1982) La aplicación del concepto de estructura a la Sociedad Internacional, *Revista de Estudios Internacionales*, 3 (4), 985-1003

Merle, M. (1991) *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Madrid, Alianza.

Merle, M. (1986) Facteurs et acteurs dans les relations internationales. Medina Ortega, M.; Mesa Garrido, R. y Mariño, P. (coords.). *Pensamiento jurídico y Sociedad Internacional. Estudios en honor del prof. Antonio Truyol Serra*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales/Universidad Complutense de Madrid. II; 799-810

Mesa Garrido, R. (1977) Concepciones marxistas del orden internacional, *Sistema revista de ciencias sociales*, 19, 49-68.

Morales Hernández, J. (2019) Las relaciones internacionales en Rusia: desarrollo, enfoques y debates. *Revista Española de Derecho Internacional* 71 (1); 139-162

Morris. L.J.; Michael J.; Mazarr, M.J.; Homun G.; Pezard, S.; Binnedijk, A. y Kepe, M. (2019) *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone. Response Options for Coercive Agression below the Treshold of Major War*, Sta. Bárbara,RAND Corporation.

Noria, N. y Ecles, R.G. eds. (1992) *Networks and Organizations: Structure, Form and Action, Boston*, Harvard Business School Press.

Nye, J.S. (2004) *Soft Power. The Means to Succes in World Politics*, Nueva York, Perseus Book Group.

Nye, J.S. y Keohane, R.O. (1971) Transnational Relations and World Politics: An Introduction, *International Organization*, 25 (3), 329-349.

Parsons, T. (1984) *El sistema social*, Madrid, Alianza Editorial.

Peredo Pombo, J.M. (2015) La comunicación política internacional y el progreso de la globalización en las Relaciones Internacionales, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gastéiz* 2015. Bilbao. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 301-355.

Salomón, M. (2002) La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 4, 1-59.

Rivet, D.J. (12 Agosto 2022) Amazon's Superior Innovation: A Study of Amazon's corporate structure, CEO, and reasons behind why it has become the most innovative company in today's market, https://scholars.unh.edu/honors/343

Rosenau, J.N. (1979) Le touriste et le terroriste ou les deux extrêmes du continuum transnational, *Études internationales*, 10 (2), 219-252.

Sánchez, L.R. (2012) ¿De qué se habla cuando se habla de constructivismo? Revisión de sus clasificaciones y categorías, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 114, 107-129

Seara Vázquez, M. (1995) *La hora decisiva. Análisis de la crisis global*. México, Porrúa.

Segura Serrano, A. (2013) El Derecho Internacional e Internet, Segura Serrano, A.; Gordo García, F. (coords.) *Ciberseguridad global: oportunidades y compromisos en el uso del ciberespacio*, Granada, Universidad de Granada, 41-68.

Strange, S. (1988) *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*. Londres. Pinter Pubishers Ltd.

Truyol Serra, A (1993) *La Sociedad Internacional*. Madrid. Alianza Universidad.

Velázquez Flores, R.; Schiavon, J.A.; Ochoa Bilbao, L. y García Waldman, D.H. eds. (2019) *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales: 100 años de disciplina*, México, BUAP y UANL.

Waltz, K.N. (1979) *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Whesly Publishng Cº.

Waltz, K.N. (1967) International Structure, National Force and the Balance of World Power; *Journal of International Affairs*, 21 (2), 215-231

Wendt, A. (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wendt, A. (1987) The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, *International Organization*, 41 (3), 335-370.



Implementación de la democracia en África: Alcances y límites

Massimango Cangabo Kagabo[1]

Resumen

La construcción de la democracia a través de la llamada "buena gobernanza" ha sido uno de los grandes retos que enfrentan los líderes políticos africanos desde el principio de la década de los 90. En ciertos países tales como Sudáfrica, Zambia, Tanzania, Cabo Verde, Senegal, etc., dicho reto está siendo derrotado a partir del respeto a las Constituciones nacionales; en algunos otros, se vive lo que podríamos calificar como la "caricatura de la praxis democrática", al ser violadas y cambiadas las Constituciones nacionales conforme a los intereses de los gobernantes en turno: los casos de Uganda, Chad, Ruanda, Congo-Brazzaville, Camerún, Guinea Ecuatorial, etc., son muy ilustrativos al respecto. ¿Qué proponer para que haya una verdadera "gobernanza" en África?

Palabras clave: democracia, África, buena gobernanza, praxis democrática

Abstract

The construction of democracy through so-called "good governance" has been one of the greatest challenges that African political leaders have dealt with since the beginning of the 1990s. In certain countries such as South Africa, Zambia, Tanzania, Cape Verde , Senegal, etc., this challenge is being defeated through the respect for national political Constitutions. On the other hand, countries like Uganda, Chad, Rwanda, Congo-Brazzaville, Cameroon, Equatorial Guinea, etc., have experienced what we could describe as the "caricature of democratic praxis", given that political Constitutions are violated and changed according to the interests of the ongoing government. Thus, what could be proposed in order to achieve true "governance" in Africa?

Keywords: democracy, Africa, good governance, democratic praxis

1 Profesor-Investigador del Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*, Universidad del Mar, Campus Huatulco, E-mail: cmassima@hotmail.com

Introducción

Al iniciar la década de los 90, se produjeron en los niveles político y económico globales, grandes cambios que afectaron las políticas africanas. El fin de la bipolaridad sacudió a las dictaduras tradicionales de África, que marcaron el escenario político del continente desde la mitad de la década de los 60 hasta los años 90. Este fenómeno condujo a la apertura política reflejada a través de la instauración del multipartidismo con vistas a implementar la expresión democrática participativa en el continente a través de la llamada "buena gobernanza".[2]

Casi en la mayoría de los Estados africanos se organizaron Conferencias nacionales,[3] para la transición democrática del Estado. Así, surgieron nuevos gobiernos de carácter multipartidista en Benín, Zambia, Malawi, Mozambique, Botsuana, Níger, Malí, Ghana, Nigeria, Tanzania, etc. Algunos viejos autócratas se mantuvieron en el poder, pero debieron contar con una oposición política legítima reflejada dentro de un Congreso plural. Fueron los casos de Kenia, Gabón, Côte d'Ivoire, Camerún, Togo, Madagascar y Yibuti. En otros países, el proceso de transición se vio truncado por la negativa de los caciques gobernantes a abandonar el poder, complicando de este modo la transparencia del proceso. Eran los casos de Zaire (hoy República Democrática del Congo, RDC), Congo-Brazzaville, Zimbabue, Guinea Ecuatorial y Sudán (cuyos conflictos internos ocasionarían el surgimiento de Sudán del Sur en 2011). Algunos otros países naufragan en conflictos civiles que ponen en cuestionamiento la existencia misma del Estado, tales como Somalia, Ruanda, Etiopía, Eritrea, Liberia y Sierra Leona. Como resultado de estos procesos políticos, es posible observar en toda África una sacudida política que obedece a las exigencias sociales por un cambio integral a nivel político, económico y social.

En África del Norte, donde prevalecía cierta homogeneidad cultural árabe aunada a una misma expresión religiosa musulmana, durante mucho tiempo predominaron regímenes políticos autocráticos hasta el surgimiento de la llamada "Primavera árabe", a través de la cual la sociedad civil exigió un espacio legal de participación en el quehacer político nacional. Así en Egipto, Hosni Mubarak, llegado en el poder en octubre de 1981 tras la muerte de su predecesor, el presidente Anwar al Sadate, fue obligado a renunciar el 11 de febrero de 2011; Zine El Abidine Ben Ali, en el poder en Túnez

2 Aunque no exista un consenso internacional sobre la definición de 'buena gobernanza', su sentido podría abarcar las características siguientes: respeto pleno de los derechos humanos, Estado de Derecho, participación efectiva, asociaciones de múltiples interesados, pluralismo político, procesos e instituciones transparentes que rindan cuentas, un sector público eficiente y eficaz, legitimidad, acceso al conocimiento, información y educación, empoderamiento político de la población, equidad, sostenibilidad, y actitudes y valores que fomenten la responsabilidad, la solidaridad y la tolerancia. (ACNUDH, 2022)

3 Foros nacionales para la reconciliación interna entre el partido oficialista en el poder y la oposición política, generalmente presidida por un gran personaje político neutral a nivel nacional –en la mayoría de los casos, una autoridad religiosa como un Obispos o un Pastor religioso– para conducir los debates pro democracia y, eventualmente constituir un gobierno de transición temporal hacia un nuevo gobierno democrático, electo libre y transparentemente por todas las fuerzas vivas nacionales en capacidad de participar en la elección.

desde 1987 tras la muerte de Habib Bourguiba, fue derrocado a raíz de manifestaciones multitudinarias el 14 de enero de 2011; Muamar Khadaffi en el poder en Libia desde 1969 tras derrocar al rey Idriss, se enfrentó a un levantamiento social con implicaciones internacionales que exigieron su salida inminente del poder, lo que ocasionó que fuera asesinado de manera indigna por una multitud enardecida el 20 de octubre del 2011; Abdelaziz Bouteflikka, en el poder en Argelia desde el 27 de abril de 1999 y hasta el 2 de abril de 2019, se mantuvo en el gobierno sin la intención de renunciar a él, causando el rechazo social que pedía cambios profundos;[4] Mohamed VI, rey de Marruecos, sucedió a su padre el rey Hassan II desde julio de 1999 y no ha podido contener ciertas agitaciones sociales relacionadas con abusos administrativos y la corrupción dentro de la maquinaria monárquica alauita; en Mauritania, el presidente Mohamed Ould Abdelaziz ascendió al poder como producto de un golpe de Estado, en 2008, contra el régimen civil del presidente Sidi Cheikh Abdallahi, y a partir de agosto 2009 legitimó su poder a través de las urnas y fue reconocido por la Unión Africana (UA) y el resto de la comunidad internacional.

Casi dos décadas después, el panorama es dudoso y sombrío en cuanto a la construcción de la democracia en el continente: algunos autócratas siguen presentes; hay pocos regímenes comprometidos realmente con la democracia. Además, se tiene el regreso de algunos militares a través de golpes de Estado. Al mismo tiempo, existe un crecimiento de la participación de la sociedad civil en el quehacer político, un cuestionamiento vigoroso y la caída de la autocracia en algunos países sobre todo en África del Norte y un papel creciente e importante de los medios de comunicación social en la movilización política colectiva. Todos estos aspectos constituyen elementos de suma importancia para analizar lo que está pasando hoy día en el continente africano.

Breve perfil de la evolución política en África

Los regímenes políticos democráticos civiles de las primeras eras de las independencias, o los intentos de reproducción de modelos gubernamentales ex metropolitanos (1957 – 1963)

Era de esperar que el acceso de los territorios africanos a su autonomía e independencia generara regímenes políticos basados, en su estructura y expresión, en los modelos políticos vigentes en las ex-metrópolis. De este modo, la democracia sería el pilar de los juegos políticos entre grupos políticos antagónicos y el pluralismo político, reflejado a través del multipartidismo, que constituirá otro ingrediente importante de la expresión política, y sería la regla de oro que presidirá el juego democrático para el alcance de sus diversas metas.

4 En la actualidad Argelia tiene un gobierno semipresidencialista de tendencia democrática, producto de elecciones aceptadas en general, y encabezado por el presidente Abdelmadjid Tebboune y su primer ministro, Aïmene Benabderrahmane. Bouteflika falleció el 17 de septiembre de 2021 después de un derrame cerebral sufrido en 2013 a pesar del cual se mantuvo en el poder hasta su renuncia en 2019.

Se trataba de un estado de derecho surgido de la lucha anticolonial, funcionando con base en los principios democráticos elementales y manteniendo estrechos vínculos con el resto del mundo tanto desarrollado como subdesarrollado y capitalista como socialista. De hecho, las independencias de los Estados africanos surgieron dentro del clima de la guerra fría. Los nuevos gobernantes africanos se convirtieron en clientes de vendedores de los modelos político-ideológicos y económicos. Así, aparecerán Estados pro-capitalistas, por cierto la mayoría, y pro-socialistas tales como Ghana, Guinea-Conakry, Mali, Congo-Brazzaville y Tanzania. Las mismas potencias anteriormente coloniales se hacen muy presentes en la elaboración y el desarrollo de los proyectos estatales de los nuevos Estados independientes. Estados Unidos, la Unión Soviética, China y otros países (Canadá, Alemania occidental y del Este, Japón, Rumania, Checoslovaquia, etc.) no se quedan atrás y se enfrentan entre ellos en el continente africano por medio de apoyos interesados a sus respectivos clientes. Cabe recordar que los países socialistas de Europa y China apoyaron fuertemente, en su cruzada contra el imperialismo, a los movimientos independentistas africanos. (Nkrumah, 1973)

Las economías se definen y se circunscriben dentro de la lógica imperante de la división internacional del trabajo: África, al igual que Asia y América Latina y Caribe, se convierte en proveedor neto de las materias primas indispensables para las industrias del llamado 'mundo desarrollado'. Lo que incentivará, a nivel agrícola, el desarrollo de los cultivos industriales (café, cacao, té, cacahuate, caucho, etc.), y una mayor explotación de los minerales (oro, diamante, cobre, cobalto, fosfato, hierro, manganeso, carbón, etc.). En otras palabras, se trata de economías monógamas (especializadas), y extravertidas generando un mayor grado de dependencia de los Estados africanos hacia los consumidores industrializados. Dentro de esta fase, los beneficiarios, son los clientes industrializados y la pequeña burguesía de Estado que surge dentro de los gobernantes africanos. (Massimango, 2009)

Por otra parte, a nivel social, la situación era muy crítica. El Estado africano post-colonial se enfrentaba inmediatamente a un gran reto: ¿Cómo construir la Nación a partir de una base heterogénea y frágil, producto de la colonización? En África subsahariana, a partir de los años sesenta no existe uno solo rincón donde no hubiera enfrentamientos interétnicos y regionales. (Mbuyi y Caranci, 2005) Basta con mencionar el caso de Zaire (actualmente RDC), un mosaico multi-étnico donde la guerra civil condujo a las Naciones Unidas a intervenir durante casi cuatro años para restaurar la paz.

En Ruanda, los Hutus, al ser la mayoría con el 80% de la población, destronaron por vía de las urnas la monarquía secular de los Tutsis, que formaban el 15 -18 % de la población; lo que convirtió al pequeño país en un escenario sangriento de enfrentamientos entre las dos etnias. Dichos enfrentamientos condujeron a cuestionar el establecimiento

del modelo de Estado-nación occidental, aplicado en los nuevos territorios independientes del África subsahariana. Su fracaso se debe en mayor parte a la supervivencia y fortaleza de las instituciones y estructuras sociopolíticas tradicionales y autónomas en el subcontinente. De allí, la inadaptabilidad de las instituciones sociopolíticas "modernas" a la filosofía del poder político en la auténtica África, o sea, el África del poder tradicional. Lo anterior puede ser percibido aún hoy día en algunos países de África tales como Angola, Congo-Kinshasa, Ruanda, Burundi, Zimbabue, Kenia, Senegal, Benín y Sudáfrica. Se puede, pues, señalar que los primeros años de independencia en África, en lugar de traer la felicidad a estos pueblos que lucharon para conseguir su libertad en la búsqueda del mejoramiento de su condición de vida, produjeron desencanto, desilusión y cuestionamientos al contenido mismo de las independencias. De hecho, en esta fase, el Estado no pudo generar estabilidad política, social y económica. El Estado africano, en la parte subsahariana, quedó atrapado y frenado dentro del juego de las políticas de bloques de poder internacional, así como dentro de sus propias contradicciones internas reflejadas a través de los antagonismos étnico-espaciales. (Echart Muñoz y Santamaría, 2006)

El advenimiento de los regímenes políticos autocráticos o los gobiernos dictatoriales - militares y civiles (1963 – 1989)

Antes que nada, cabe precisar que el militarismo en África subsahariana no se limitó al ejercicio del poder político por los militares, ya que durante esta fase se mantuvieron en el poder algunos líderes civiles que gobernaron utilizando los mismos mecanismos de control del poder político que los gobernantes militares. Eso justificará el uso del concepto de "autocratismo político" por ser más extensivo y expresivo del ejercicio del poder en este periodo. De esos gobernantes civiles, se puede mencionar entre otros a Omar Bongo, Jomo Kenyatta y Daniel Arap Moi, Kennet Kaunda, Hasting Kamuzu Banda, Antonio dos Santos, Robert Mugabe, Amadou Ahidjo y Paul Biya, Felix H. Boigny, Léopold Sédar Senghor, Julius Kambarage Nyerere, y Ahmed Sekou Touré. Frente a la crisis del Estado y de la sociedad que caracterizó a la fase anterior, los militares decidieron intervenir en el manejo de la política. Su primer objetivo, según sus dichos, fue restaurar el orden, propiciar la paz y la seguridad al pueblo ya, de por sí, cansado de las guerras civiles. Así pues, el intervencionismo militar en la vida política en África subsahariana fue bien acogido por las masas que se predispusieron a trabajar para superar las crisis en las cuales vivían.

De este modo, los gobernantes militares, para emprender y consolidar su labor, instauraron una nueva filosofía de poder político que parece ser –en algunos casos– una mezcla de las prácticas políticas liberales y totalitarias. Sus características principales pueden resumirse en los puntos siguientes:

Fuerte centralización del poder

Todas las instituciones políticas quedan sometidas al Ejecutivo. El jefe de Estado es al mismo tiempo el jefe de Gobierno; todos los nombramientos políticos emanan de él. Las fuerzas armadas están bajo el control del Presidente en su calidad de Jefe Supremo de la Defensa Nacional. Las elecciones, para los puestos de mandatos populares, no existen, y cuando existen no son libres y son fraudulentas.

Culto a la persona en el poder

Al concentrar todos los poderes en las manos de una sola persona, la vida sociopolítica nacional se reduce a ésta persona. Se trata de un líder intachable, un líder modelo, referencial. Los gobernantes africanos se definirán en esta fase como los "mejores". Incluso en algunos países (RDC, Benín, Mali, Guinea Conakry, Centroáfrica, Ruanda, Burundi, etc.) se autoproclamaban como "Padre de la nación, Guía supremo de la Revolución, Timonel, Salvador de la Nación, etc.". Como si fuera poco, en algunos otros países (por ejemplo Zaire) se prohibía, incluso, mencionar por su nombre propio al Presidente de la república, recomendando el uso de esos calificativos arriba mencionados.

Surgimiento del monopartidismo

No cabe duda que el multipartidismo constituye una de las vías comúnmente aceptadas para encaminarse hacia la práctica democrática. El multipartidismo refleja la diversidad de opiniones en la edificación del poder democrático. Sin embargo, para los autócratas africanos, el multipartidismo era el responsable del caos, de la indisciplina sociopolítica, de la corrupción galopante; por lo tanto, el multipartidismo constituirá un obstáculo al libre ejercicio del poder por los autócratas.

Por otra parte, los partidos políticos al ser étnicos o al tener un mismo espacio étnico- cultural, en lugar de ser puramente ideológicos como suele ser en Occidente, reproducen los antagonismos sociales dentro de la dimensión étnica. Por lo cual era inevitable poner fin a su existencia antes de emprender cualquier otra cosa. Eso llevó a la estatización de los medios masivos de comunicación, la supresión de la libertad de expresión y la no aceptación de los opositores políticos; este último punto conducirá a la eliminación física de varios líderes políticos africanos de la primera fase descrita más arriba.

Los gobernantes africanos autócratas veían en el unipartidismo la mejor opción para unificar las diferentes corrientes de pensamiento político, y el mejor medio para suprimir los enfrentamientos político-étnicos. El unipartidismo, según ellos, ayudaba a construir la nación rápidamente. Así por ejemplo en Zaire, El Movimiento Popular de la Revolución (MPR), creado por el Presidente Mobutu, fue definido por su fundador como "la nación

zaireña organizada políticamente".

En Benín, Ruanda, Gabón, Centroáfrica, Camerún, etc., se podría encontrar algo similar a lo de Zaire. Además, en muchos países africanos, todo mundo era obligadamente miembro del partido único. Para afianzarse, el partido único contaba con milicias encargadas de velar por la aplicación de los requerimientos partidistas por la ciudadanía. Con lo anterior, surge también el culto al partido que casi corresponde al culto a su fundador, en este caso el mismo presidente de la República. Así, se hablará del 'partido-pueblo', 'partido-estado', 'partido-nación', como si uno estuviese en Corea del Norte de Kim Il Sung.

De hecho, asistimos a la "hiperpolitización" de todos los sectores de la vida sociopolítica nacional que produjo un nuevo estilo de gobierno en toda África al sur de Sahara: el 'presidencialismo negro-africano', según Jean Buchmann. El Estado se consolida alrededor del líder político en el poder y alrededor del partido único. Fuera del partido, no hay salvación. El Estado se convierte en generador neto de todos los servicios y empleos. Lo que implica una importante reducción del rol del sector privado en el quehacer político-económico estatal. Se trata de un Estado benefactor. (1962)

En el transcurso de esta fase, la situación económica no conoce mejoría: la deuda externa crece (alrededor de 370 mil millones de dólares US), la inflación sube alcanzando hasta más de 200% en algunos países; hay un gran descuido del campo; se asiste a la escasez de los productos de consumo tanto básico como de otros sectores; surgen las políticas prestamistas del FMI y del BM que, por vía del famoso "ajuste estructural", que agudizan la situación sociopolítica y económica de las sociedades africanas.

De tal suerte, los autócratas no logran encontrar la solución apropiada a las demandas de sus gobernados; se aferran en el poder mediante mecanismos policiales de represión; se convierten en cómplices de los bloques de poder vigentes al hipotecar su mantenimiento en el poder, a pesar de su impopularidad, contra las facilidades político-ideológicas y económicas que otorgan a dichos bloques de poder. Lo anterior justificará el mantenimiento en el poder, con carácter vitalicio, de líderes como Mobutu Sese Seko, Jean B.Bokassa, Andrés Kolingba, A. Siad Barré, Juvénal Habyarimana, el emperador M. Selassié y el dictador M. Mengistú, Omar Bongo, Paul Biya, Félix H. Boigny, Antonio do Santos, Samora Machel, Mathieu Kérekou y Yassingbe Eyadéma.

Será dentro de este marco, que las instituciones políticas vigentes en África subsahariana empezaran a ser interpeladas tanto a nivel interno como a nivel internacional durante toda la década de los 80.

El regreso a los regímenes democráticos civiles o las transiciones democráticas en África (1990 – 2022)

Mencionamos arriba que las estructuras políticas y económicas de los Estados africanos estuvieron siempre vinculadas a los intereses político-económicos del capitalismo y socialismo a nivel mundial, por lo menos hasta el fin de la guerra fría. Al desmoronarse la bipolaridad, se asiste a la desagregación paulatina y segura de las estructuras político-económicas africanas por perder sus bases de apoyo, y por no ser ya ventajosas para sus tradicionales beneficiarios.

De hecho, el mundo es hoy una "aldea global", como diría Marshall MacLuhan. Las nuevas relaciones mundiales se definen a través del discurso de la globalización que se sustenta en el llamado pensamiento neoliberal, muy cuestionado en la actualidad por las corrientes progresistas enfocadas en su mayoría a orientar su acción política en apoyos masivos a las masas desencantadas por los proyectos sociales neoliberales, que las han desfavorecido. (Jiménez Cabrera, 1992)

La filosofía neoliberal implica a la vez un liberalismo económico y un liberalismo político. El primero encuentra su máxima expresión y materialización en el libre mercado, la privatización de la economía, la reducción, cuando no la exclusión, del Estado de los procesos definitorios de las economías. Es decir, poner fin al Estado benefactor. El segundo implica la implementación de un espacio político seguro y estable para el desarrollo cabal del primero: se trata de democratizar al permitir, en el caso necesario, la promoción del pluralismo político como camino apropiado para alcanzar dicho liberalismo político.

Es en este segundo aspecto que se encuentra África hoy día, al apostar por la construcción de la democracia. Pero, ¿acaso será dentro de este planteamiento globalizador que África encontrará su equilibrio para enfrentar y solucionar adecuadamente sus múltiples problemas, o tendrá que buscar otras vías alternas? Allí, se encuentra todo el problema. ¿Cómo optar sin caer en los errores del pasado? ¿Cómo adherir a los nuevos enfoques de la globalización sin alienarse, sin perder su propia identidad?

Varios son los países africanos que se encaminan hoy dentro del proceso de la reconstrucción democrática. Por vía de las elecciones libres han surgido nuevos gobiernos con una cara democrática. Algunos viejos autócratas pudieron salir con la suya, al lograr mantenerse en el poder a través de los fraudes electorales. Son los casos de Gabón, de Camerún, de Angola, de Congo-Kinshasa, de Costa de Marfil, Ruanda, Togo, etc.

Otros nuevos gobernantes fueron electos limpiamente y sin suscitar dudas dentro del electorado. Son los casos de Benín, Santo Tomé y Príncipe, Zambia, Sudáfrica, Cabo Verde, Tanzania, Namibia y Botswana. En otros países, muy pocos afortunadamente, los esfuerzos democratizadores fueron frenados por los intereses personales de ciertos

autócratas que no quisieron abandonar el poder. Los casos de Zaire, Nigeria, Togo, o los ya mencionados arriba de Camerún, Angola, etc. son muy ilustrativos con ese respecto. Ruanda y Burundi quedaron atrapados en la trampa del etnicismo, visto desde el punto de la intolerancia del otro, ese etnicismo negativo o 'etnicismo para sí' que señala Mbuyi Kabunda Badi.[5] (2005)

Así pues, se puede observar que la transición hacia la democracia en África subsahariana no es nada fácil. La crisis económica sigue agobiando al subcontinente. La educación sigue su camino hacia el pique abajo. La salud no cuenta con apoyos seguros: el sida afecta más a la población que en otra parte del mundo y, en la actualidad, el Covid-19 no ha excepcionado a ciertos países africanos de sus fatales consecuencias. Nos parece que para ir saliendo de todos esos problemas, la instauración de la estabilidad política junto con la económica, constituyen una condición indispensable para encaminarse hacia el bienestar continental africano. Ello requiere la implementación de mecanismos de participación de las masas en la elaboración del quehacer político estatal desde una perspectiva que incluya a las culturas africanas que, en su totalidad, ubican al ser humano como el centro del desarrollo.

La práctica de la democracia en África actual[6]

Si el clamor y la exhortación para la defensa de la práctica de la democracia, sobretodo del lado de los gobiernos tradicionalmente democráticos del Occidente, está al orden del día después la era bipolar, el ejercicio de hacer política en África no queda al margen de ésta tendencia y dinámica global. El largo y emboscado camino por el cual atraviesan los gobernantes africanos para construir la democracia en sus respectivos países ha dado lugar a entendimientos diversos sobre el mismo concepto de la democracia en África.

Más motivada por atender intereses políticos personales que el interés nacional, la democracia en África ha sido alejada de su esencia histórico-original, para acomodarse a las luchas tanto internas como externas de las élites gobernantes en defensa y acaparamiento exclusivo del poder político para "sí".

Para algunos, democracia se resume en la convocatoria electoral, obligatoria, dentro de un marco pluripartidista, transparente, sancionada por una autoridad electoral generalmente aceptada por las diversas facciones políticas, y facultada a organizar, realizar y controlar todo el proceso electoral para determinar al ganador. Para otros, basta con llevar a cabo las elecciones sin importar la competencia partidista, así como el carácter del árbitro electoral. No aceptar a los observadores electorales extranjeros, ni a la opinión de organismos internacionales al respecto del desarrollo y resultados electorales.

Algunos otros más, sin pensar en abandonar el poder, y calificándose como demócratas,

5 Los tutsis y los hutus se siguen matando.
6 Ver mapa ilustrativo al final del texto.

basta con erigirse en líder autoritario encabezando un partido político hegemónico. No están abiertos a cualquier crítica de su ejercicio de poder; están dispuestos a llevar a cabo elecciones en términos constitucionales sin respetar, en la práctica, lo señalado al respecto en la misma constitución política del país.

Antes, tal como se ha señalado más arriba, en esta categoría figuraban varios gobernantes autocráticos que no daban espacio al pluralismo político. Se vivía dentro del marco político del monopartidismo o partido único. Solían ganar los sufragios con mayoría del 99.01%, siendo los únicos candidatos para la magistratura suprema del país. Es decir, lamentablemente en África, la mayoría de los gobernantes se proclamaban demócratas, pero demócratas *sui generis*. Todos hablaban de democracia, como de un producto comercial a consumir pero sin realmente aclarar el contenido del producto.

De allí, surgen diversas preguntas en torno a la marca de la democracia: ¿occidental europea, americana, china, rusa, o una marca democrática auténticamente africana? Cada quién la maneja a su gusto. Los comentarios de Francis Laloupo al respecto son de interés al destacar el panorama difícil en la construcción de la democracia en el continente. (2022) Sin embargo, afortunadamente y tal como quedó mencionado arriba, a partir del inicio de la década de los 90, empezó a soplar el viento del cambio político en el continente: exigencia creciente, de parte de la sociedad civil, de la instauración de regímenes verdaderamente democráticos, dónde sea muy marcada la participación ciudadana en el quehacer político nacional. Lo anterior conduce a observar el surgimiento de una nueva práctica del ejercicio del poder político en el continente, y que puede ser esquematizada en los siguientes aspectos.

Los países con mayor grado de práctica democrática

Dentro del marco del reencuentro con la democracia real en África, y tal como se señala en la introducción general de ésta reflexión, pocos son los países africanos que se han encaminado en esa labor. De hecho, el concepto de "transición democrática" empieza a ser utilizado con insistencia en África subsahariana a partir del ambiente político post-bipolar marcado por la llamada "globalización". La constitución de las "Conferencias Nacionales" para las transiciones democráticas, será el foro a través del cual, varios componentes de los colectivos socio-políticos nacionales expresarán sus deseos urgentes para el advenimiento de la democracia en África, sobre todo subsahariana.

El camino difícil para instaurar la democracia en África queda también señalado en los comentarios bien atinados de Chistian Bouquet, al referirse a los procesos electorales en algunos países entre 2015 y 2017:

> En deux années (2015 et 2016), la moitié du continent devait se rendre aux urnes pour élire ou réélire pas moins de 27 présidents sur les 54 États officiellement reconnus (...).

> À partir des critères de crédibilité que nous avions retenus, l'année 2015 avait réservé une heureuse surprise: Le Nigeria qui, avec ses 68 millions d'électeurs et son territoire peu sécurisé, avait réussi une alternance incontestable et incontestée. À la charnière de 2015 et 2016, le Burkina Faso et la Centrafrique avaient donné la preuve que les citoyens comptent encore beaucoup sur des élections pour sortir d'une crise.
>
> Au contraire, plusieurs pays avaient transgressé une ou plusieurs des règles de bonne conduite démocratique: le Tchad et le Congo-Brazzaville, notamment en coupant les communications internet pour empêcher les comptages parallèles, ou le Niger pour avoir probablement "joué" avec le fichier electoral. Comme – malheureusement – prévu, le Soudan, Djibouti et la Guinée équatoriale sont restés hors des clous d'un processus démocratique crédible. Quant au Burundi, il a tristement illustré la tendance récurrente des autocrates à se pérenniser au pouvoir en s'arrangeant avec leur Constitution. (...)
>
> Au second semestre 2016, plusieurs échéances étaient donc programmées, aux enjeux variables. En Zambie et au Cap-Vert, les scrutins se sont déroulés normalement et les présidents sortants ont été reconduits. (...) Au Gabon, où Ali Bongo, le président sortant, semblait davantage menacé que lors du scrutin précédent en raison d'une candidature quasiment unitaire de l'opposition, il a pu gagner aprés avoir manipulé les votes en sa faveur dans sa région d'origine.
>
> En Gambie, c'est contre toute attente que l'autocrate Yahya Jammeh a été non seulement battu lors de l'élection du 1er décembre 2016 mais a reconnu sa défaite dans l'instant. La bonne surprise a malheureusement été de courte durée, et le dictateur schizophrène a rapidement changé d'avis, ouvrant une grave crise postélectorale qui ne s'est achevée que sous la menace d'une intervention armée de la Cédéao. Finalement, l'alternance à laquelle personne ne croyait, y compris le nouveau chef de l'État Adama Barrow, s'est réalisée le 21 janvier 2017. Le dictateur a été exilé hors de son pays et a trouvé refuge en Guinée équatoriale, où le chef de l'État Obiang Nguéma règne sans partage depuis 39 ans et vient d'être réélu avec 93,7% des suffrages exprimés. (2017)

Christian Bouquet comenta también acerca de las elecciones en la República Democrática del Congo, Ruanda, Kenia, Angola, Liberia, Sierra Leona y Senegal, países en los cuales hubo tanto aciertos como desaciertos electorales. Los países que figuran en ese escenario son principalmente: Benín, Zambia, Malawi, Mozambique, Botsuana, Níger, Malí, Ghana, República Centroafricana, Nigeria, Kenia, etc., todos anteriormente gobernados por autócratas civiles o militares.

Desde luego, cabe mencionar la presencia de los pocos gobiernos democráticos civiles tales como Sudáfrica, Senegal, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe, Costa de Marfil, Tanzania, Isla Mauricio, Namibia, y Kenia.

Los países con práctica democrática intermedia

Aquí se trata de países dónde los gobernantes vigentes, siendo civiles o militares, reconocen y permiten la instauración del multipartidismo, la creación de una institución electoral independiente, una revisión o elaboración de una nueva Constitución "ad hoc", elecciones generales transparentes, y observadores electorales neutrales tanto nacionales como internacionales. Sin embargo, al querer competir en el nuevo esquema del ejercicio electoral, no desean abandonar el poder en caso de perder las elecciones. O más bien, generan mecanismos electorales fraudulentos a su favor, y de éste modo siguen presentes en el escenario político supuestamente democrático sin serlo en realidad. Asimismo, esta categoría incluye a los gobernantes que procuran proceder al cambio de la Constitución política para introducir un sistema electoral que ya no limite los mandatos presidenciales. Se convierten en "traidores absolutos" de las reglas del juego democrático real. Son los casos de Côte d'Ivoire (bajo Outtara), Gabón, Camerún (bajo Paul Biya), Togo (bajo Faure Eyademá), Madagascar, Yibuti, RDC, Uganda, Ruanda, Burundi, Guinea-Conakry (bajo Yaya Touré), y Angola (bajo Eduardo Dos Santos).

Los países cerrados a la práctica democrática

Desde principios de la década de los 90, tal como ya se mencionó, empezó a soplar en casi toda África el viento de cambios políticos enfocados a la promoción de la democracia. Si esa aspiración no ha sido alcanzada en su totalidad hasta hoy día, cabe reconocer que ha habido algunos casos exitosos o casi exitosos en ese desempeño. Lamentablemente, se debe resaltar la existencia de algunos gobernantes africanos cuya filosofía de gobierno se ha basado en el rechazo total hacia una verdadera apertura democrática: elecciones libres y transparentes, real participación de la sociedad en el quehacer político nacional, respeto a los grupos políticos opositores por los regímenes oficialistas, aceptación de observadores electorales neutrales tanto nacionales como extranjeros, establecimiento de un árbitro (órgano de control) electoral independiente para sancionar los resultados electorales y reconocer el veredicto electoral tal como presentado por dicho órgano electoral independiente.

Muchos de esos requerimientos democráticos han sido ignorados magistralmente por los gobernantes cerrados a la práctica democrática real. En Camerún, Paul Biya está en el poder desde 1982. Siendo civil que sucedió al primer presidente del país, Amadou Ahidjo, ha utilizado muchas artimañas para conservar el poder de manera indefinida. Al igual que muchos de sus colegas, desde su primer mandato, generó un sistema de control político basado en aniquilar paulatinamente el poder de la oposición política a través del clientelismo político otorgando favores financieros, económicos, políticos a todos aquellos que se sumaban o querían adherirse a su gobierno.

Biya fortaleció su partido político en el marco de un multipartidismo débil que se venía perfilando en los inicios de los 90; no dudó en suprimir los límites a los mandatos presidenciales bien definidos por la Constitución, promoviendo reformas constitucionales conforme a sus propios intereses políticos en vista de permanecer en el poder de manera continua. No hay duda que Biya es uno de los grandes autócratas civiles en el poder hasta hoy día en el continente africano.

En Guinea Ecuatorial, Teodoro Obiang Nguema Mbasogo tomó la presidencia de su país, Guinea Ecuatorial, una de las dos ex pequeñas colonias españolas en África, siendo la otra el Sahara español o Sahara occidental –hoy República Árabe Saharauí Democrática–, a partir del 3 de agosto de 1979 al derrocar del poder a su tío, el temido y gran dictador Francisco Macias Nguema.

Obiang Nguema ha dirigido con mano de hierro ese pequeño país[7] muy rico en petróleo y gas, violando los derechos humanos de su pueblo, reprimiendo cualquier oposición política con el cinismo de proclamarse demócrata por realizar elecciones presidenciales en los términos de su Constitución, liderando su partido hegemónico, Partido Democrático de Guinea Ecuatorial, y continuamente logrando su reelección con sufragios aprobatorios que casi siempre gravitan alrededor del 97%. Con más de 43 años en el poder, se presentó a las elecciones presidenciales de noviembre de 2022, mismas que ganó para un sexto mandato frente a candidatos débiles, en un ambiente electoral sin transparencia. Es considerado como el líder político autócrata más longevo en el mundo, exceptuando algunas monarquías. (Tribune Ouest, 2022)

No obstante, a pesar de ser un gran dictador, goza de relaciones normales con algunos países que, incluso suelen proclamarse defensores de los derechos humanos a los que, sin reservas, el régimen de Nguema a menudo viola; eso por el interés que tienen algunos de sus hipócritas críticos, en el aprovisionamiento de su petróleo.

En la actualidad su hijo, Teodorín Nguema Obiang, es Primer vicepresidente del país, y ejerce funciones de General de División de las fuerzas terrestres de su país a partir de 2018. Desde luego cabe señalar que siempre ha sido preparado como posible sucesor de su padre. Ha acumulado mucho dinero, muchos inmuebles, y coches de lujo, a costa de la mayoría del pueblo guineano que vive en la carestía a pesar de tanto dinero que ingresa en el país por ventas de hidrocarburos.

En Uganda, Yoweri Museveni llegó al poder a través de un movimiento revolucionario de tendencia marxista que derrocó al presidente militar Tito Okello en 1986. Desde entonces hasta hoy día gobierna de manera autoritaria este territorio del África oriental que figura entre los quince países más pobres en el mundo, de acuerdo con datos del BM y del FMI. Las elecciones presidenciales realizadas en Uganda, han sido caracterizadas,

7 128,051 km 2, y 1.4 millones de habitantes, en 2020, según el Banco Mundial.

como en varios países de África, por falta de transparencia y fraudes masivos que han perennizado a Museveni en el poder durante cinco mandatos presidenciales, al iniciar su mandato más reciente el 14 de enero de 2021.

En Gabón, Bongo Alí Ondimba, sucedió en el poder, el 16 de octubre de 2009, a su padre, Omar Bongo fallecido de enfermedad después de un largo gobierno autoritario, ejercido a partir del 2 de diciembre de 1967. Omar figura dentro de los primeros grandes autócratas de África, al suceder en el poder al presidente civil Léon M'ba fallecido y del cual era vicepresidente. Al igual que su padre, y siguiendo la tónica de moda para gobernar en África, Alí Bongo se ha aferrado al poder manipulando las elecciones para su permanencia en el mismo.

En Eritrea, Afewerki Isaias no ha abandonado el poder que asumió desde 1991. Es uno de los dictadores, de corte comunista, que ha gobernado de manera unilateral, es decir sin aceptar ningún tipo de oposición política a su proyecto socialista de sociedad, la cual mantiene bajo condiciones económicas precarias y sin alguna libertad de expresión, violando varios derechos humanos del pueblo eritreo.

El caso de Zimbabue pone también en relieve uno de los grandes autócratas de África: Robert Mugabe que llega al poder primero como Primer Ministro en el marco de un régimen parlamentario presidido por Canaán Sodindo Banana, del 18 de abril de 1980 hasta el 30 de diciembre de 1987, y después como Presidente de la república de Zimbabue, bajo un régimen presidencialista, hasta el 21 de noviembre de 2017. Dos días antes, había sido obligado a presentar su renuncia por su partido, el ZANU-FP; fue sustituido en su puesto por uno de sus más cercanos compañeros de lucha anticolonial, Emmerson Mnangagwa, apodado "cocodrilo", que preside al país hasta ahora dentro de un nuevo régimen mucho más abierto que aquel de su predecesor.

En los años del inicio de su independencia, Zimbabue gozaba de una economía estable que vino deteriorándose a consecuencia de políticas erróneas de nacionalizaciones estatales de todas las empresas, que terminaron por convertir a Zimbabue en uno de los países más pobres en el continente africano.

En Angola, Eduardo dos Santos, sucedió en el poder al primer presidente de ese país, Agostinho Neto; oficialmente fue pro socialista desde la proclamación de su independencia el 11 de noviembre de 1975 hasta su muerte en 1979, consolidó su poder político autocrático acumulando mucha riqueza y otorgando privilegios y ganancias a sus familiares. Su hija, Isabel dos Santos, se había convertido en una de las poquísimas mujeres emprendedoras y más ricas de África. País petrolero y con importantes yacimientos de diamante, Angola ha experimentado altibajos dentro de una larga crisis política entre facciones antigubernamentales –sobre todo la Unión para la Independencia Total de Angola (UNITA) de Jonás Savimbi– y el mismo gobierno.

Agobiado por problemas de salud, y después de haberse reelegido varias veces, se vio obligado a renunciar del poder para entregarlo de manera astuta a uno de sus cercanos compañeros de lucha política, Joao Lourenzo, que terminó por alejarse de sus estrategias de gobierno al abrir un poco el país hacia un régimen democrático en construcción.

En Chad, Idriss Déby Itno tomó los mandos del poder en 1990 cuando derrocó al régimen violador de los derechos humanos, de Hissene Habré. Este país sin litoral ha sido escenario de varios conflictos internos generando una inestabilidad sociopolítica y económica continua durante muchos años. Al asumir el poder, Idriss Déby buscó estrategias para reconciliar las diversas facciones políticas en pugnas sin éxito. En 1993 promovió la transición política a través del Alto Consejo de Transición bajo su mando, para preparar las elecciones democráticas de 1996 que ganó su agrupación política, el Movimiento de Salvación Patriótica, de forma aceptable. Desde entonces, estuvo en el poder durante cinco mandatos y fue reelecto para un sexto, el 11 de abril de 2021. Sin embargo, murió el 20 de abril del mismo año, en el frente de batalla contra el grupo rebelde en el Noreste del país, tan solo unos días después de conocer la victoria de su partido. Ejerció el poder bajo un régimen presidencialista durante 31 años.

En Zaire,[8] el presidente Mobutu Sese Seko se constituye en gran autócrata del país. Instaura un régimen presidencialista de corte militar y con ello el monopartidismo, reprime la oposición política y promueve el culto a su persona. Durante treinta y dos años, Mobutu manejó el país a su antojo violando los derechos humanos sin ser inquietado por los países tanto del bloque capitalista, como los del socialista con los cuales llevaba buenas relaciones a cambio de favores económicos-estratégicos que les otorgaba. Será hasta mayo del 1997 que un movimiento nacionalista marchara sobre la capital, Kinshasa, para desalojar al longevo dictador que huirá a Marruecos dónde terminará su vida a raíz de una larga enfermedad. (Manangou, 2015)

Su sucesor, Laurent-Desiré Kabila, restaura el nombre de República Democrática del Congo, y no tarda en caer en excesos del poder hasta su asesinato en la trama de un intento de golpe de Estado involucrando a su guardaespaldas, el niño soldado Rashidi Mizele, a su antiguo vice-ministro de Defensa, el coronel Kayembe, a Uganda y Ruanda, países con los cuales estaba en fuertes desacuerdos después de haberlo apoyado a poner fin al régimen dictatorial de Mobutu, el 16 de enero 2001. Le sucede su hijo, Joseph Kabila, entonces oficial de alto rango en las Fuerzas Armadas del Congo. Luego, logra establecer su legitimidad política a través de elecciones multipartidistas y democráticas, el 30 de julio

8 De nuevo República Democrática del Congo con la caída del régimen dictatorial de Mobutu Sese Seko. A la proclamación de la independencia, el país llevaba el nombre de República Democrática del Congo. En noviembre 1965, el Teniente Coronel Joseph Désiré Mobutu, autonombrado después Mobutu Sese Seko, accedió al poder al derrocar el gobierno civil del Primer ministro, Évariste Kimba Mutombo (con duración casi de un año), y del Presidente Joseph Kasa-Vubu. Dos años después, en 1967, cambia el nombre del país a República de Zaïre.

de 2006, después de las primeras de ese tipo en junio de 1960. Gobernará en términos constitucionales, pero al acercarse el fin de su mandato, trató de manipular la constitución a fin de permanecer en el poder generando crisis política interna e inestabilidad política al interior del país.

En las nuevas elecciones, en las cuales participan candidatos de la oposición y el mismo Joseph Kabila en búsqueda de su reelección, gana el candidato de la oposición, Félix Tshisekedi,[9] que sigue hasta ahora en el poder en los términos constitucionales de cinco años con posibilidad de reelección.

En Togo, Faure Yassingbé Eyadema es presidente de la república desde febrero de 2005, al suceder a su padre fallecido el 5 de febrero del mismo año,[10] primero en calidad de presidente interino del 7 al 25 de febrero, y luego confirmado por el oficialista y hegemónico partido "Unión por la República: UNIR" como presidente en funciones hasta la organización de las elecciones presidenciales realizadas el 24 de abril de 2005 que lo legitimaron como vencedor y nuevo presidente de la república.

Desde entonces, se postulará para la reelección en 2010, 2015, y finalmente en febrero de 2020 llevando así cuatro mandatos de cinco años cada uno en el poder. A pesar de algunas protestas en las filas de la oposición en contra de la permanencia de Faure Eyadema como presidente, este ha encontrado artimañas para asegurar sus victorias electorales. Así asistimos al cumplimiento de un mandato constitucional de cinco años, sin que haya una real apertura política para la sociedad civil y los pocos partidos de oposición existentes. Claro que no basta con la organización de elecciones en términos señalados en la constitución, para hablar de la puesta en pie de la democracia. Hace falta aún respetar todas las reglas requeridas para que haya una plena gobernanza política democrática.

En Burkina Faso (significando 'país de gente íntegra, país de la integración'),[11] el presidente Blaise Compaoré gobernará el país muy autoritariamente hasta 1990, cuando se ve obligado de abrir espacios políticos para partidos de oposición en el marco de la corriente generalizada de la Transición democrática clamada en todo el continente, sobre todo en África subsahariana. Compaoré seguirá compitiendo en política, controlando las reglas del juego, y así a través de sus reelecciones en 1991, 1998, 2005, 2010, permanecerá en el poder hasta los levantamientos sociales en contra de su gobierno en 2014, cuando

9 Hijo de un veterano opositor político desde los tiempos de Mobutu Sese Seko.

10 Étienne Yassingbé Eyadema fue presidente desde 1967, al encabezar junto con Emmanuel Bodjollé un golpe de Estado militar contra el primer gobierno civil del presidente Sylvanus Olimpio, hasta su muerte en 2005, o sea treinta y ocho años en el poder sin compartir como los demás dictadores que en esa época dominaban el escenario político en África.

11 Antes República del Alto Volta, cambia de nombre en 1984 por iniciativa del presidente revolucionario de tendencia marxista, el Coronel Thomas Sankara, que logra gobernar para el bienestar del pueblo hasta 1987, cuando es derrocado por un golpe de estado militar conducido por Blaise Compaoré. La historia de ese pequeño país sin litoral en África occidental es marcada por varios golpes de Estado militares desde 1966, a pesar de que en el momento de su independencia funcionó como República democrática multipartidista bajo gobierno civil del primer presidente Mauricio Yaméogo.

fue expulsado del poder por las masas, y obligado a buscar asilo político en el país vecino, Côte d'Ivoire.

Hoy día, el país representa un caso del retorno al militarismo político a raíz del reciente golpe de Estado militar ocurrido en enero de 2022, en contra del gobierno civil legítimo del presidente Roch Marc Christian Kaboré, en el poder después de las elecciones generales del 29 de noviembre de 2015. Una junta militar dirigida por el Presidente del Movimiento Patriótico de Salvaguardia y Restauración, Ibrahim Traoré, se encarga del Estado después de disolver el Gobierno, el Parlamento y la Constitución. Justifica su intervencionismo por falta de seguridad nacional, e incompetencia del gobierno civil en el manejo de los asuntos del Estado.

Guinea Conakry, desde su independencia en 1958, fue el segundo país de África negra en acceder a su independencia, después de Ghana en 1957, vivió durante más de dos décadas bajo un régimen autocrático civil del presidente Ahmed Sekou Touré, uno de los grandes nacionalistas y padres de los movimientos independistas en África. Durante el largo gobierno de Sekou Touré, Guinea era el reflejo de la violación permanente de los derechos humanos: nada de libertad de expresión, oposición política prohibida, partido único, estatización de los medios de comunicación, represión contra cualquier voz antigubernamental. El régimen de Sekou Touré estuvo prácticamente en armonía funcional con los regímenes totalitarios de la Unión Soviética, Corea del Norte, China y Cuba.

El fallecimiento de Sekou Touré en 1984, a consecuencia de una larga enfermedad, fue muy celebrada en el país con grandes manifestaciones de júbilo realizadas por la población: bailes en la calle para festejar la recuperación de la libertad, de los derechos humanos atropellados, y sobretodo festejar el "nacimiento" de la democracia inexistente en ese país desde su independencia. Sin embargo, las luchas para la sucesión política no tardaron en generar una serie de inestabilidades sociales y políticas, que desembocaron en el primer golpe de Estado orquestado por el General Lansana Conté que tomó el poder en vista, según él y sus allegados, de restablecer el orden y la paz sociales.

En el marco de un contexto internacional que cada vez se inclina hacia la promoción del discurso a favor de gobiernos democráticos, Lansana Conté se verá comprometido al inicio de la década de los 90 a emprender algunos intentos de apertura política reconociendo a las fuerzas políticas diversas, abriendo la puerta para el multipartidismo. Aun así, logra reelegirse en 1993 y en 1998, falleciendo en 2008, lo que ocasionó un nuevo golpe de Estado por parte de una Junta militar encabezada por Moussa Dadis Camara, que crea el Consejo Nacional para la Democracia y el Desarrollo, como institución gobernante del país. Al mismo tiempo, el Presidente de la Junta y del Consejo prometió no presentarse en futuras elecciones para un gobierno democrático. Promesa que no cumplió al anunciar tiempo después, en 2009, que se presentaría. Lo cual generó grandes manifestaciones

y disturbios sociales provocando un centenar de muertos en Conakry; eso obliga al mismo Dadis Camara a huir del país. El poder quedó en manos de Sekouba Konate, quién se comprometió a organizar y llevar a cabo elecciones presidenciales en 2010, que desembocaron en el triunfo del viejo y acérrimo opositor político de Sékou Touré y sus sucesores, el civil Alpha Condé.

En general este regresó a un régimen político civil, resultado de elecciones libres, transparentes y democráticamente aceptadas por las opiniones públicas tanto interna como internacional, hizo creer en la capacidad de Guinea, en particular, y África en general, de ir caminando poco a poco, pero con seguridad y firmeza, hacia una nueva era en la construcción de la democracia continental. Como nuevo presidente, Condé logró su reelección en 2015, y luego en 2020, cuando promovió una reforma constitucional a su medida para mantenerse en el poder. Concentró muchos poderes en sus manos, y fue muy cuestionado por sus opositores políticos; lo cual desafortunadamente para él, condujo a su derrocamiento por una junta militar conducida por el Coronel Mamady Doumbouya, en 2021. (Naranjo, 2021) Así, la evolución política de Guinea en su lucha para construir la democracia, ha estado navegando entre el militarismo y los regímenes civiles cortos, sin saber todavía el verdadero fin del camino.

En Mali, la historia política ha sido caracterizada por etapas cortas de gobiernos civiles, así como por la intervención de militares en varios periodos obstaculizando la construcción de la democracia en el país. A la proclamación de su independencia, el 22 de septiembre de 1960, Modibo Keita, líder político nacionalista, pro socialista y amigo de la Unión Soviética, emprendió políticas sociales y económicas de izquierda sin mucho éxito, que terminaron por generar conflictos sociales. Era un régimen presidencialista de partido único. En 1968, a raíz del descontento social y la crisis económica galopante, se dio un golpe de Estado encabezado por el militar Moussa Traoré, quien prometió cambios generales para mejorar la condición de vida de sus ciudadanos. En 1990, sin comprometerse a fondo, se vió obligado a poner fin al monopartidismo, y abrir el espacio político a varias agrupaciones políticas.

Sin embargo, en 1991, se produjo un golpe de Estado de militares cuyo movimiento será controlado por el General Amadou Toumani Touré, que apuesta por una transición democrática y promueve una nueva Constitución para el país. Así se organizaron las primeras elecciones presidenciales, libres y transparentes, que ganó en 1992, Alpha Oumar Konaré. Konaré gobernó democráticamente y es apreciado por diversos círculos políticos nacionales e internacionales. De hecho logró, después de abandonar el poder al término de su segundo mandato presidencial, ser elegido Secretario General de la Organización de la Unidad Africana y fue sucedido en el poder de su país por el general retirado, Amadou Toumani Touré en 2002. Los conflictos internos de carácter étnico como religioso ponen

de nuevo al país en una crisis que conducirá en 2012 a un nuevo golpe de Estado militar. Pero años después, se producen de manera seguida dos golpes de Estado, en 2020 y 2021, éste último orquestado por el Vice-Presidente militar Assimi Goïta, que se ha convertido en el nuevo inquilino de la casa presidencial de Bamako.

En los países árabes del Norte de África que fueron sacudidos por la llamada primavera árabe: Túnez (Ben Alí), Egipto (Hosni Mubarak), Libia (Muamar Khadaffi), Argelia (Abdelaziz Bouteflika), y Sudán (Omar El-Bechir), aún no se han asentado gobiernos verdaderamente democráticos. Son solamente algunos intentos para edificar la democracia, cada uno a su manera.

En las escasas monarquías del continente, los monarcas tienden a mezclar algunas reglas propicias a las monarquías constitucionales con ciertas prácticas de monarquías absolutas para gobernar: Marruecos bajo el reinado de Mohammed VI, es considerado como una monarquía constitucional; el reino de Lesotho, bajo el rey Letsie III, y Eswatini, anteriormente Suazilandia, gobernado por el rey Mswati III, son considerados como monarquías absolutas.

Conclusiones

El texto permite concluir que, en la actualidad, toda África habla de democracia y aspira a ella de diferentes maneras. Así, la búsqueda de la construcción de la democracia real en el continente inicia grosso modo en la aurora de la década de los 90 como resultado de varios factores. El primero de ellos tiene que ver con las crisis sociopolíticas y económicas nacionales recurrentes a causa de los gobiernos dictatoriales –autocráticos militares o civiles– sin tener algún proyecto de sociedad, sin políticas públicas realmente enfocadas al bienestar interno de las poblaciones. En segundo lugar, ha habido prácticas de corrupción generalizada fomentada desafortunadamente por los mismos gobernantes. Asimismo, existe un rechazo de facto a la oposición política, cerrando espacios de expresión política a la sociedad civil. A esto, habría que agregar que el fin de la era bipolar influyó sobremanera en las formas de gobernar en África.

Asimismo, existe una aspiración de los pueblos africanos, ya cansados de su malestar desde las independencias, por encontrar una mejor forma de vivir, para tener voz y voto en el quehacer sociopolítico y económico de sus Estados. En este contexto, la primera mitad de la década de los 90 estuvo caracterizada por el surgimiento de organizaciones políticas nacionales que, al exigir el fin de las dictaduras y del autocratismo, instauran las Conferencias Nacionales para la transición democrática, como foros de discusión dónde están representados todos los componentes de la sociedad civil y los mismos gobernantes cuestionados. Generalmente éstas Conferencias nacionales eran presididas por una personalidad social neutral, en la mayoría de los casos, un prelado de la Iglesia (obispo, pastor).

Si bien queda claro que el cambio que se busca consiste en poner fin a los regímenes vigentes y plantear nuevas salidas para el beneficio general de los pueblos, queda también claro que surgen varias dificultades para poner en marcha los nuevos procesos de la transición democrática: el contenido de la democracia, cómo implementarla sin caer en los errores del pasado. Así, la construcción de la democracia en África hoy día, sigue en proceso, y tomará su tiempo para hacerse efectiva. Por tal razón, es cierto que asistimos al surgimiento de nuevas formas de gobernar enfocadas en instaurar regímenes democráticos como son los pocos casos de Sudáfrica, Nigeria, Senegal, Cabo Verde, Botsuana, Namibia, Tanzania, Zambia, Liberia y Ghana. Asimismo, se cuentan otros casos que claman la democracia sin fomentarla realmente como Congo-Kinshasa, Congo-Brazzaville, Ruanda, Burundi, Madagascar, Gabón, Togo, Chad, Angola. Por otra parte, se mantienen algunos autócratas que se aferran al poder como en Camerún, Uganda, Eritrea, Guinea Ecuatorial, Egipto.

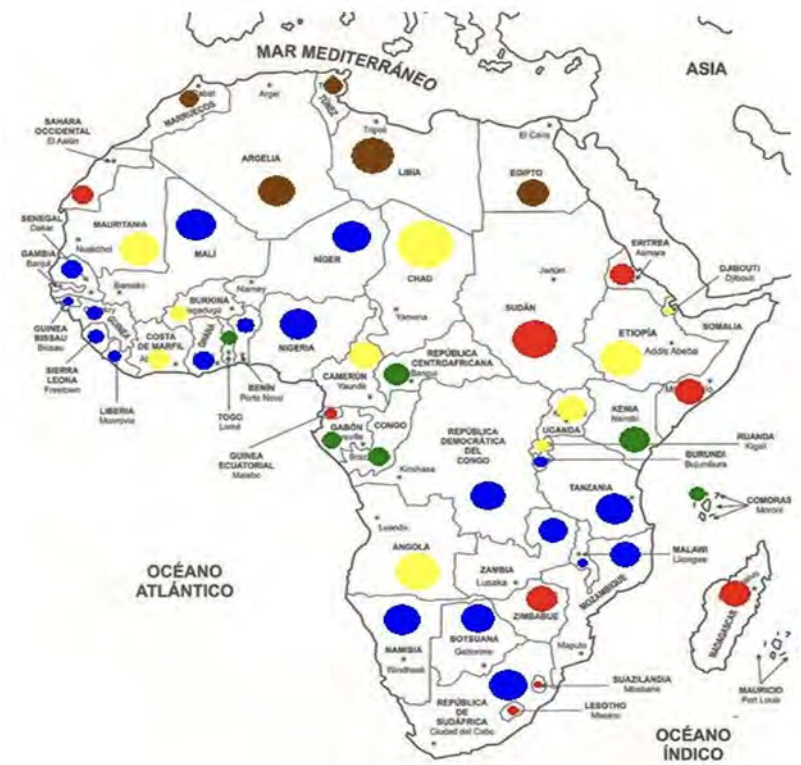
Desafortunadamente hay también el regreso a golpes de Estado militares: Burkina Faso, Mali (dos veces en un año), Guinea-Conakry, donde el 5 de septiembre del 2021, el presidente constitucional civil, Alpha Condé, en el poder desde 2010, es depuesto por una junta militar dirigida por el coronel Mamady Doumbouya, comandante de Agrupamiento de Fuerzas Especiales. Las causas de su derrocamiento fueron descontentos sociales generalizados frente a la crisis económica acentuada e ingobernabilidad, autoritarismo gubernamental, reforma a la constitución para facilitar una reelección no prevista, elecciones contestadas y fraudulentas.

El retorno de los militares al poder en África puede acarrear el peligro de esa tentación intervencionista de los militares en la segunda fase de la evolución política en África descrita al principio de ésta reflexión. Incluso, se observa que éstos nuevos llegados al poder argumentan prácticamente lo mismo que los militares intervencionistas de antes, para justificar sus tomas de poder golpistas: inseguridad, incompetencia del gobierno, desempleo, carencia de alimentos, y prometen, como aquellos, mantenerse en el poder por un periodo transitorio para reordenar los asuntos del estado, y después devolver el poder a los civiles.

Pero, ¿quién está seguro que lo devolverán? Los anteriores militares prometieron estar en el gobierno por solamente dos, tres, cuatro o cinco años de transición. Sin embargo, en su mayoría, nunca abandonaron el poder, y se convirtieron en grandes dictadores decepcionando y traicionando al pueblo. Cabe subrayar de todo modo, que éstos recientes golpes de Estado militares ocurridos, en su mayoría, en África occidental, no opacan los esfuerzos que siguen realizando varios gobernantes africanos para preservar las instituciones democráticas en sus respectivos países.

Anexo

Imagen 1. Mapa del perfil político de África antes del 2011



Estados con mayor práctica democrática

Estados con mediana práctica democrática

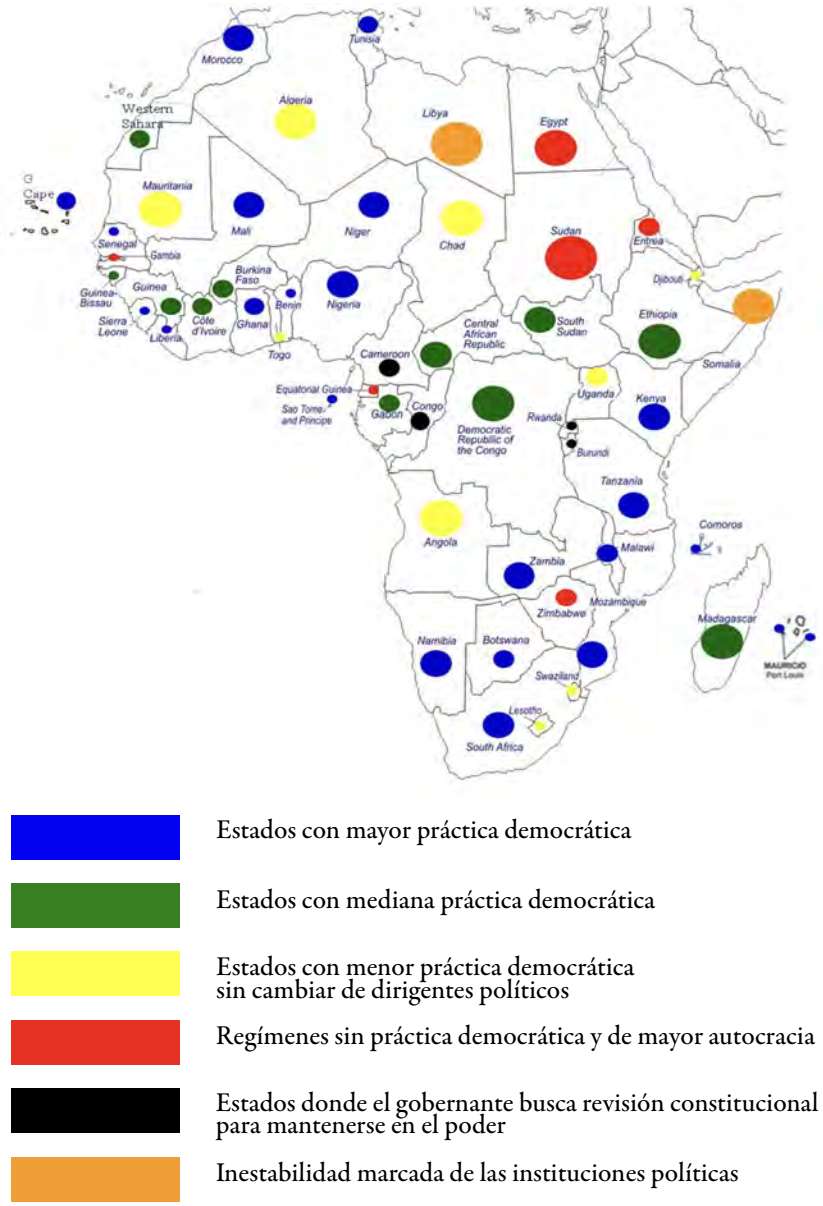
Estados con menor práctica democrática sin cambiar de dirigentes políticos

Regímenes sin práctica democrática y de mayor autocracia

Países Árabes Autocráticos

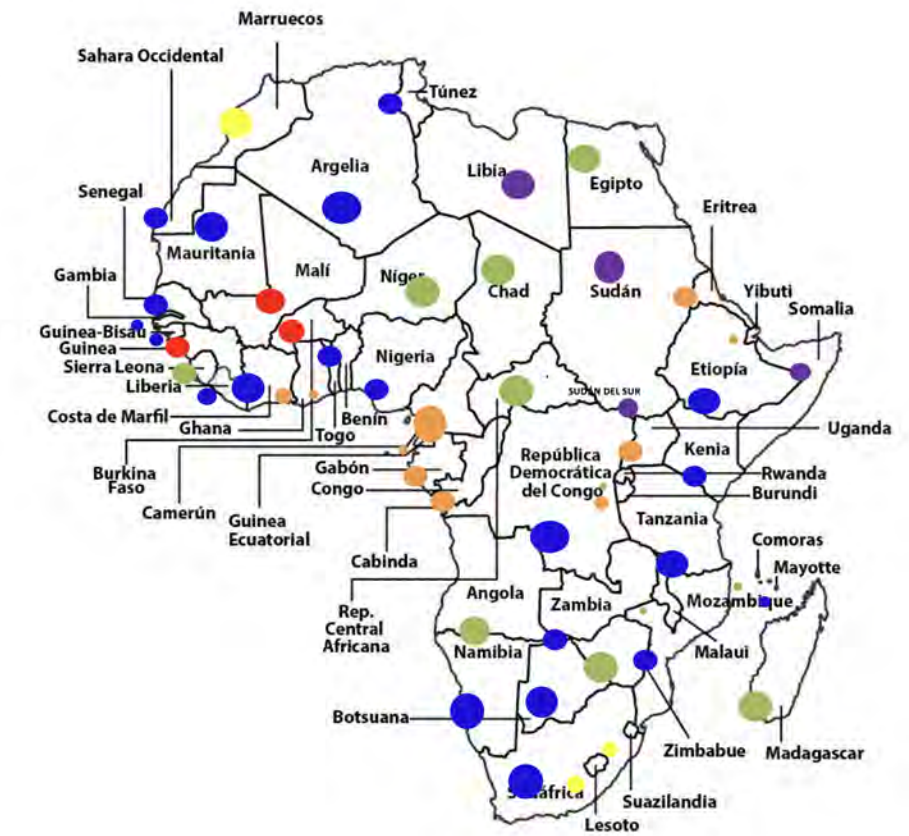
Fuente: Elaboración propia

Imagen 2. Mapa del perfil político, dónde algunos países han retrocedido en la práctica democrática, en África (después de 2011)



Fuente: Elaboración propia

Imagen 3. Mapa de representación los sistemas políticos actuales



Países con dirigentes en el poder con más diez años, menor práctica democrática

Países con práctica democrática mediana

Países con mayor práctica democrática

Países con recientes golpes de estado

Países sin regímenes políticos bien definidos

Las monarquías

Fuente: Elaboración propia

Bibliografía

ACNUDH (2022). "El ACNUDH y la buena gobernanza". Organización de las Naciones Unidas. En línea en https://www.ohchr.org/es/good-governance

Bouquet, C. (2017). "Où en est vraiment la démocratie en Afrique?" Le Point. 10 de febrero. Disponible en línea en https://www.lepoint.fr/afrique/ou-en-est-vraiment-la-democratie-en-afrique-01-02-2017-2101644_3826.php

Buchmann, J. (1962). "La tendance au présidentialisme dans les nouvelles Constitutions négro-africaines", *Civilisations*. Vol. 12, No. 1 (1962), pp. 46-74

Echart Muñoz, E. y Santamaría, A. [Coord.] (2006). *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África subsahariana*, Catarata & UCM. Madrid, 2006. 256 pp.

Jiménez Cabrera, E. (1992). "El modelo neoliberal en América Latina". *Sociológica*. Vol. 7, Nº. 19 (may-ago), 1992, págs. 55-77.

Laloupo, F. (2022). "Afrique, la démocratie demeure un enjeu historique", Le Point, Paris, 29 de agosto. Disponible en línea en https://www.lepoint.fr/afrique/francis-laloupo-en-afrique-la-democratie-demeure-un-enjeu-historique-29-08-2022-2487693_3826.php#11

Manangou, R. V. (2015). "Le néo-presidentialisme africain: entre paternalisme et superposition", *Revue Française de Droit Constitutionnel*, No. 103. 26-53.

Massimango, C. K. (2009). "Lengua, etnia y construcción nacional en África negra: el caso de Zaïre", en Saavedra Casco, J. A. (Comp.), *África: Perspectivas sobre su cultura e historia*, Vol. I, CEAA, El Colegio de México.

Mbuyi, K. B. y Caranci, C. A. [Coord.]. (2005). *Etnias, Estado y Poder en África*, Ed. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Salamanca, España.

Naranjo, J. (2021). "El coronel golpista Mamady Doumbouya jura como nuevo presidente de Guinea-Conakry". El País. 1 de octubre. En línea en https://elpais.com/internacional/2021-10-01/el-coronel-golpista-mamady-doumbouya-jura-como-nuevo-presidente-de-guinea-conakry.html

Nkrumah, K. (1973). *Le Néo-colonialisme dernier stade de l'impérialisme*, Edit. Présence Africaine, Paris.

Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?*, Ed. Taurus, Madrid.

Tribune Ouest (2022). "Guinée équatoriale et Teodoro Obiang Nguema Mbasogo : bientôt un sixième mandat". 19 de noviembre. En línea en https://tribuneouest.com/2022/11/19/guinee-equatoriale-et-teodoro-obiang-nguema-mbasogo-bientot-un-sixieme-mandat/

La geopolítica europea en transición[1]

Alejandro Chanona[2]

Resumen

El proceso de integración de la Unión Europea (UE) ha tenido como objetivo central la búsqueda de la paz y el bienestar de su población, es decir construir una comunidad de seguridad. Desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, en 1993, el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) ha sido gradual y ha respondido a las necesidades de la UE y sus Estados miembros, de posicionarse y actuar de manera conjunta en temas de política exterior y para afrontar las amenazas a su seguridad. Se trata de un proceso intergubernamental en el que cada país mantiene su independencia en política exterior, seguridad y defensa y, al mismo tiempo, se han sentado las bases y se han desarrollado mecanismos para la actuación en el marco de la Unión. La UE enfrenta hoy uno de los más grandes desafíos en su historia: el regreso de la guerra a Europa en un contexto internacional de competencia, reconfiguración y cambios acelerados. Este texto presenta un recorrido por el desarrollo de la PCSD, la evolución de las estrategias de seguridad y el papel de liderazgo de Francia y Alemania. Frente a la coyuntura que representa la invasión de Rusia a Ucrania, presentamos un análisis alrededor de sus impactos en la PCSD y en el tránsito de la UE como "potencia civil" hacia la "Europa geopolítica".

Palabras clave: Integración, seguridad, defensa, liderazgo, guerra, geopolítica

Abstract

The integration process of the European Union (EU) has had as its central objective the search for peace and the welfare of its population, that is, to build a security community. Since the entry into force of the European Union Treaty in 1993, the development of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defense Policy (CSDP) has been gradual and has responded to the needs of the EU and its Member States, to position themselves and act jointly on foreign policy issues and to face threats to their security. It is an intergovernmental process in which each country maintains its independence in foreign policy, security and defense and, at the same time, the foundations have been laid and mechanisms have been developed for action within the framework of the Union. The EU today faces one of the greatest challenges in its history: the return of war to

1 Texto desarrollado en el marco del proyecto de investigación "Los regionalismos frente a la complejidad de las amenazas a la seguridad y la defensa contemporáneas II" (PAPIIT IN-309121) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

2 Profesor Investigador titular en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y fundador del Centro de Estudios Europeos en la misma facultad. Es autor de múltiples artículos en diversas revistas especializadas y ha contribuido en varios libros como autor y coautor. Fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales en el bienio 2004-2005.

Europe in an international context of competition, reconfiguration and rapid changes. This text presents a journey through the development of the CSDP, the evolution of security strategies and the leadership role of France and Germany. Faced with the situation that Russia's invasion of Ukraine represents, we present an analysis of its impact on the CSDP and on the transition from the EU as a "civil power" to "geopolitical Europe".

Keywords: Integration, security, defense, leadership, war, geopolitics

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

La Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950, de solo un par de páginas, marcó un nuevo rumbo para Europa. La Declaración constituyó un parteaguas en la historia del continente europeo: se iniciaba un proceso de integración regional que tenía como ejes centrales construir un área de paz y prosperidad de cara a los saldos dramáticos de la Segunda Guerra Mundial. La primera mitad del siglo XX había sido traumática por la pérdida de decenas de millones de vidas y por la destrucción de las economías de Europa Occidental. La lección parecía haber sido aprendida y los europeos no estaban dispuestos a sufrir otro rearme de Alemania o Italia.

Reza en la Declaración que:

> "La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan…Europa no se construyó y hubo la guerra". (Schuman, 1950)

Estas líneas tan directas de los primeros párrafos de la Declaración definirán la filosofía que acompaña hasta nuestros días a la Unión Europea. El proyecto político, adicional al económico en materia del acero y el carbón, era un llamado a construir una nueva arquitectura institucional de Europa que neutralizara de manera definitiva nuevos brotes de conflicto y guerra entre los países de la región y que también neutralizara los nacionalismos agresivos y excluyentes que incubaron el nazismo en Alemania y el fascismo en Italia. De hecho, podemos sostener que, en el ADN de la posición francesa, y del resto de los fundadores de las comunidades europeas, era la de consolidar una *comunidad de seguridad*[3] tal y como lo planteó Karl Deutsch en la década de 1950, es decir, impulsando un cambio pacífico en Europa a largo plazo.

Desde entonces, el gran desafío ha sido darle continuidad a la construcción de una paz duradera entre los países europeos, enfrentando los riesgos y amenazas comunes a sus Estados y sociedades. En otras palabras, construir una comunidad de seguridad.

Como consecuencia de la Declaración Schuman se firmaron dos tratados en París entre 1951 y 1952. El primero dio origen al lanzamiento de la Comunidad Europea del

3 El análisis sobre la evolución de la UE como una Comunidad de Seguridad se basa en el capítulo 2 de mi texto: *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*. México UNAM, ediciones 2010 y 2015.

Carbón (CECA) y el segundo hubiera dado origen a la Comunidad Europea de Defensa (CED), como paso previo a la creación de una Comunidad Política Europea (CPE). Sin embargo, este tratado fue rechazado en la Asamblea Nacional Francesa en 1954 y desechado en consecuencia.

La visión intrínseca de la CED se adelantaba a su tiempo, queda inscrita como la iniciativa de integración política más ambiciosa en la historia de Europa; de haberse creado un "ejército europeo", la sesión de soberanía en materia militar de los seis países firmantes del Tratado (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo) hubiera dado origen no necesariamente a los Estados Unidos de Europa, pero sí a una Federación más avanzada y, tal vez, hoy la UE no solo sería un importante bloque económico sino que también tendría mayor peso político-militar. Inclusive, podría tener un rol distinto en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El fracaso de la CED llevó a la defensa europea a transitar durante la Guerra Fría por dos caminos: 1) el nacimiento de la Unión Europea Occidental (UEO) –con base en el Tratado de Bruselas de 1948–,[4] con el compromiso de defensa colectiva pero prácticamente con limitados avances y 2) la creación y desarrollo de la OTAN (1949), a la que prácticamente se confió la defensa regional y que ha mantenido un papel central en esta materia. Elementos a los que hay que agregar, por supuesto, las políticas y estrategias de seguridad nacional y defensa a nivel nacional, incluyendo el desarrollo de armamento nuclear por parte de Reino Unido y Francia.

La preponderancia de la OTAN en la defensa y la profundización del proceso de integración económica generaron la percepción de que las comunidades europeas eran un proyecto de una "potencia civil", con limitado -o, en realidad, prácticamente nulo- poder militar, situación que fue caracterizada por Mark Eyskens, cuando se refirió a Europa como "un gigante económico, un enano político y un gusano militar".

El déficit institucional para construir una estructura militar europea fue motivo de prolongados debates y de diversas iniciativas en las décadas de 1980 y 1990. Durante esta década la UE mantuvo un bajo perfil militar, tal y como se pudo observar en la Guerra del Golfo de 1991 (siendo aún Comunidad Económica Europea -CEE-) o en las guerras de los Balcanes, frente a las que se vieron rebasados. A la UE se le veía como un actor relevante en la promoción de la democracia, la defensa de los derechos humanos y el multilateralismo, pero no como un actor militar importante.

4 Los orígenes de la UEO se remontan al Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural y de legítima defensa colectiva, firmado en Bruselas el 17 de marzo de 1948, enmendado por el Protocolo por el que se modifica y completa el Tratado de Bruselas, firmado en París el 23 de octubre de 1954. Aunque el Tratado contenía referentes a la cooperación económica, social y cultural, era esencialmente un mecanismo de defensa mutua, fuera del marco de las nacientes comunidades europeas.

En el marco del relanzamiento de la integración regional en la década de 1990, el debate de la seguridad a nivel internacional transitó de la visión tradicional hacia la multidimensional, incorporando también nuevos referentes como el concepto de seguridad humana. El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992, estableció la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y el objetivo de definir -en el futuro- la política defensa común "que podría conducir, en su momento, a una defensa común, reforzando así la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo". En este instrumento, (numeral 2, del artículo J.4) la Unión pide a la UEO que "elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa".

Desde ese momento se delinea el futuro de la defensa de la UE y su relación de complementariedad con la OTAN. Tal y como quedó definido en la Declaración relativa a la Unión Europea Occidental, (anexa al Tratado) en la que sus países miembros[5] acordaron su desarrollo "como el componente defensivo de la Unión Europea y como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica". Como parte de estas iniciativas, se reforzó el papel de la UEO en la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) en el marco de la OTAN. La IESD se define, con el objetivo de que los europeos desarrollen sus capacidades y fuerzas operativas y que, al mismo tiempo, se articulen y complementen en el marco de la organización atlántica. Se aspiraba a que la IESD cumpliera con un papel dual, en primer lugar, erigirse en el componente defensivo de la UE y en segundo que se encargara de la participación de la UE en la OTAN, con la finalidad de evitar duplicidades de acción. En pocas palabras, construir capacidades "separables, pero no separadas". Gradualmente, la UEO ha dado paso a la PCSD y dejó formalmente de existir en 2011.

A partir de los objetivos y compromisos del Tratado de la Unión Europea, gradualmente se ha avanzado en el desarrollo de la PESC/PCSD, de lo que dan cuenta las modificaciones y su profundización en cada uno de los Tratados -Ámsterdam, Niza y Lisboa-, además de los acuerdos alcanzados en el marco de los diversos Consejos Europeos, para desarrollar capacidades para la actuación conjunta.

El Tratado de Ámsterdam (1999) creó el cargo de Alto Representante de la PESC, se incorporaron las misiones de estabilización y reconstrucción posconflicto (Misiones de Petersberg, hoy Misiones PCSD) y allanó el camino para la integración de la UEO a la UE. En 1999 se puso en marcha la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y se establecieron compromisos sobre la operatividad y refuerzo de esta política en los Consejos Europeos de Helsinki (1999) Santa María de Feira y Niza (2000), Laken (2001) y Gotemburgo (2003) (Chanona, 2015; Chanona y Gálvez, 2020).

Con el Tratado de Niza (2003) se estableció la posibilidad de poner en marcha

5 Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.

cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC con la finalidad de defender los valores e intereses de la UE. Por su parte, en el Tratado de Lisboa (2009), la PESD se transforma en PCSD y se integraron la cláusula de solidaridad y asistencia mutua, así como la cooperación estructurada (artículo 42.7).

En cuanto a la relación con la OTAN, con la firma de los Acuerdos de Berlín Plus en 2002, se mantuvo la ruta sobre la complementariedad de esfuerzos y el desarrollo de capacidades de la propia UE. El seguimiento de la relación UE-OTAN da cuenta de una trayectoria que se ha caracterizado por la cooperación y complementariedad, si bien no escapa de las diferencias entre los países que las integran. Temas como las amenazas híbridas y la lucha contra el terrorismo, la movilidad militar y la ciberseguridad, forman parte de la agenda de cooperación entre la UE y la OTAN.

De esta manera, a inicios del siglo XXI la UE se asumió como un actor orientado a contribuir a la paz y a la seguridad internacional y desarrollar instrumentos para hacer frente a las múltiples amenazas de carácter no convencional y transnacional. Así, se ha decantado por el uso de sus capacidades diplomáticas, económicas, de ayuda humanitaria y de cooperación para el desarrollo, promoviendo el multilateralismo y la solución pacífica de las controversias.

En este sentido destacan los esfuerzos que la UE ha llevado adelante para colocarse como un proveedor de seguridad fuera de sus fronteras. Entre éstos, podemos señalar instrumentos como la Política Europea de Vecindad (PEV) y la Unión por el Mediterráneo; la implementación de sanciones; la promoción de esfuerzos para el desarme y el control de armamento; así como su participación en la gestión de conflictos, estabilización y reconstrucción, particularmente en las zonas cercanas a su territorio, a través de las Misiones PCSD que, conforme al numeral 1 del artículo 43 del Tratado de la Unión Europea:

> (...) abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.(Unión Europea, 2016, p.39)

Las Misiones se encuentran entre los instrumentos emblemáticos de acción de la PCSD. Desde su puesta en marcha en 2003, hasta marzo de 2022 se han llevado adelante 37 misiones y operaciones en Europa Oriental, África y Asia. En tanto que estaban en operación 18 misiones: 11 de carácter civil y 7 militares (European Union External Action Service, 2022).

La puesta en marcha de la Agencia Europea de Defensa (2004), el Plan de Acción Europeo en Defensa (2016), la Cooperación Estructurada Permanente[6] (2017), el Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa y el Fondo Europeo de Defensa, son referentes de los esfuerzos para desarrollar la PCSD y hacerla realidad. Esfuerzos fundamentalmente vinculados con las prioridades y necesidades trazadas a propósito de la operatividad y sostenibilidad de las Misiones PCSD y con los objetivos de impulsar la investigación, el desarrollo tecnológico y las capacidades de su industria armamentística.

En lo relativo a la Cooperación Estructurada Permanente, en noviembre de 2021 el Consejo Europeo dio a conocer que 25 países[7] participaban en 60 proyectos de colaboración en diferentes ámbitos: centros de formación, sistemas de formación terrestre, sistemas marítimos, ciberseguridad, servicios de capacitación conjuntos múltiples o ciberespacio (Consejo de la UE, 2021, 16 de noviembre).

La UE apuesta por el desarrollo de respuestas y capacidades comunes frente a las nuevas y más complejas amenazas que afronta. Las bases de la PESC/PCSD son:

- La interdependencia de las seguridades nacionales entre los miembros de la UE.
- La identificación de riesgos y amenazas comunes.
- Las responsabilidades compartidas y el afianzamiento de las visiones sobre la solidaridad.
- El reconocimiento de las dimensiones externas e internas de la seguridad de la UE.

De esta manera, retomando la propuesta teórica de Adler y Barnett (1998), podemos afirmar que la UE es hoy una comunidad de seguridad en pleno ascenso alcanzando sus primeros niveles de madurez. Es importante señalar que el desarrollo de la comunidad de seguridad y defensa de la UE se ha caracterizado por tener momentos de gran impulso que han respondido a coyunturas críticas, tal y como lo fue en su momento la Guerra en Kosovo, el ascenso de los ataques terroristas al interior de suelo europeo o los retos relacionados con la inestabilidad y los conflictos en las zonas cercanas a la UE. Frente a la invasión de Rusia a Ucrania estamos viendo -una vez más- esfuerzos tendientes a fortalecer la PCSD. La reacción de la UE frente a estos acontecimientos, pueden ser el inicio de una apuesta hacia la profundización de la PSCD.

6 La CEP "permite que los Estados miembros que lo deseen y puedan hacerlo desarrollen conjuntamente capacidades de defensa, inviertan en proyectos compartidos y mejoren la contribución y la disponibilidad operativa de sus fuerzas armadas" (Consejo de la UE, 2021, 16 de noviembre).

7 Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia.

De la Estrategia Europea de Seguridad (2003) a la Brújula Estratégica (2022)

La interdependencia de las seguridades nacionales, compartir valores e intereses, así como la identificación de amenazas comunes, constituyen elementos sustantivos de las comunidades de seguridad regional (Adler y Barnett, 1998). En el caso de la Unión Europea, la voluntad política de construir la PESC quedó claramente plasmada en el Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, como ya se señaló, el desarrollo de esta política ha sido gradual y caracterizada por una serie de altibajos. El conciliar los intereses nacionales con la lógica comunitaria no es tarea sencilla. En el caso de la agenda de seguridad, el desarrollo de una visión común sobre las amenazas y los acuerdos sobre cómo afrontarlas es indispensable. La confianza mutua es un elemento esencial para darle viabilidad al proyecto, así como la voluntad y el compromiso de trasladar los acuerdos a acciones y mecanismos concretos.

En diciembre de 2003 la UE adoptó la Estrategia Europea de Seguridad: "Una Europa Segura en un Mundo Mejor". En palabras de Javier Solana, Alto Representante de la PESC, este hecho constituyó "un hito del desarrollo de la política exterior y de seguridad de la UE" ya que, por primera vez, los miembros de la Unión se ponían de acuerdo "para realizar una evaluación conjunta de las amenazas y establecer objetivos comunes para promover sus intereses de seguridad" (Solana, 2009).

Cabe mencionar, además, que la UE había pasado un periodo difícil (2002-2003) por la falta de consenso y unidad en torno a su estrategia de seguridad frente a la crisis de la guerra de Irak. Las discrepancias en torno a la resolución 1441 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la decisión de algunos miembros de la UE de formar la "coalición de la voluntad" con Estados Unidos para intervenir en Irak, al margen de la ONU, mostraron las divisiones al interior de la Unión, así como la ausencia de una visión común en materia de seguridad y defensa.

Pese a sus divisiones en materia de seguridad y defensa, ésta se había convertido en una de las grandes prioridades de la integración regional y del futuro rol de Europa en un mundo cada vez más inseguro, producto fundamentalmente de las amenazas no convencionales y transnacionales o de los conflictos internos-internacionalizados fuera del territorio de la UE. La adopción del documento resultó por demás emblemático, ya que se generó un consenso sobre un grupo de amenazas a la seguridad de la UE, sus países miembros y sociedades, al tiempo que se señalaba el carácter dinámico y no convencional de éstas -más allá de la visión tradicional sobre la defensa territorial frente a una invasión- se asume plenamente la visión multidimensional de la seguridad, así como el compromiso con la seguridad humana.

Es importante insistir que, al momento de adoptar esta primera Estrategia Europea de Seguridad, la UE se asumía como un bloque sólido, estable y con capacidades y recursos

para proveer seguridad. La Estrategia reconoce los vínculos entre paz, seguridad y desarrollo, al tiempo que hace referencia a temas como la pobreza, las pandemias, la dependencia energética y la competencia por los recursos naturales agravada por el cambio climático. Asimismo, se identificaron como principales amenazas: el terrorismo, considerado una "creciente amenaza estratégica para toda Europa"; la proliferación de armas de destrucción masiva; los conflictos regionales; la descomposición del Estado -con especial énfasis en los casos de Somalia, Liberia y Afganistán- y la delincuencia organizada, a propósito de las redes criminales transnacionales y sus posibles vinculaciones con el terrorismo (Consejo de la Unión Europea, 2009).

La primera década del siglo XXI trajo consigo cambios acelerados, la proliferación y expansión de amenazas a la seguridad y una serie de crisis que han impactado el corazón mismo de la UE. Las crisis derivadas de los ataques terroristas de 2004 en España y de Inglaterra de 2005, hasta llegar a los atentados de París en 2015, en donde se invoca el art. 42.7 (defensa mutua), y los subsecuentes protagonizados por los denominados "lobos solitarios", colocaron la lucha contra el terrorismo en el centro de las preocupaciones de la agenda de seguridad europea. La respuesta frente a esta amenaza fue redoblar esfuerzos, tanto de seguridad al interior de la UE -entre otros a través del Plan de Acción Europeo de Lucha contra el Terrorismo (2004) - como de cooperación internacional para hacer frente a esta amenaza, incluyendo acciones para hacer frente a los combatientes extranjeros y las nuevas formas de terrorismo.

En la Evaluación de la Estrategia Europea de Seguridad realizada en 2008 se advertía del contexto internacional en constante transformación y las amenazas y retos para la UE ampliada. De esta manera, se presenta una prelación distinta de las amenazas, en la que la proliferación de armas encabeza el informe, seguida por el terrorismo y la delincuencia organizada. Se agregan a la lista de amenazas, la ciberseguridad (tema de particular interés considerando los ciberataques a Estonia de 2007), la seguridad energética (a propósito de las "guerra del gas" entre Rusia y Ucrania de 2006) y el cambio climático, si bien en el caso de estas últimas habían sido someramente abordadas por la Estrategia de 2003.

La naturaleza asimétrica, híbrida y difusa de las nuevas amenazas obliga a la UE a revisar permanentemente su estrategia de seguridad y defensa para actuar con mayor precisión y celeridad. En 2016 Federica Mogherini, Alta Representante de la PESC, lanza una nueva versión de la Estrategia Europea de Seguridad: La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. Reza en su prólogo:

> Los objetivos e incluso la propia existencia de nuestra Unión están en entredicho. Y sin embargo nunca tanto como ahora han necesitado nuestros ciudadanos y el resto del mundo una Unión Europea fuerte. Nuestra región, en su extensión más amplia, es cada vez más inestable e insegura. La crisis dentro y fuera de nuestras fronteras está

> afectando directamente la vida de nuestros ciudadanos. **En tiempos difíciles, una Unión fuerte es aquella que piensa de manera estratégica, la que comparte una visión y actúa conjuntamente** (...)
>
> (...) La Unión Europea siempre ha estado, y seguirá estando, orgullosa de su poder no coactivo, porque en ese terreno somos los mejores, No obstante, la idea de que Europa es exclusivamente un «poder civil» no hace justicia a una realidad en plena evolución. **Para Europa, el poder no coactivo y el poder coercitivo van de la mano.** (Mogherini, 2016. Énfasis agregado)

Entre la Estrategia Europea de Seguridad 2003 y la Estrategia Global de 2016, el mundo se tornó más inseguro e incierto, al tiempo que el escenario de seguridad europeo se transformó radicalmente. Además del terrorismo y de la expansión de las redes de la delincuencia organizada transnacional, los países miembros de la UE han tenido que afrontar una diversidad de retos y amenazas como la inestabilidad en el Norte de África y Medio Oriente -como lo son los conflictos en Yemen, Libia y Siria- la crisis de las personas migrantes y el ascenso de las preocupaciones sobre la ciberseguridad. A lo que hay que agregar la crisis de la zona euro en el bienestar, el ascenso de los nacionalismos y el cuestionamiento del proyecto europeo, cuya manifestación más evidente es el Brexit.

El documento mantiene y profundiza la visión multidimensional de la seguridad, reconoce el carácter difuso e híbrido de las amenazas, la complejidad de los conflictos y las interacciones entre las dimensiones interna y externa de la seguridad; al tiempo que llama a desarrollar un abanico de respuestas integrales e integradas, a través de los instrumentos civiles y militares de la PESC/PCSD, enfatizando en todo momento en la relevancia de que la UE responda de manera conjunta, desarrolle su autonomía estratégica y una mayor inversión en todas las dimensiones de la política exterior, incluidas capacidades de defensa para responder a las crisis y capacidades de respuesta en el ámbito diplomático y de la cooperación (Unión Europea, 2016).

Asimismo, se pone atención a los retos en el ciberespacio y la ciberseguridad, tema que cada vez ha tomado mayor importancia. El ciberespacio se ha convertido en una nueva arena de las relaciones de poder en la política internacional, incluyendo potenciales violaciones a la soberanía de los Estados, de lo que dan cuenta los casos de las elecciones en los Estados Unidos en 2016, el referéndum para el Brexit o los ataques a las infraestructuras críticas.

La Estrategia Global establece cinco prioridades para la acción exterior:

1. La seguridad y la defensa de la UE y de sus ciudadanos, frente a las amenazas como el terrorismo, las amenazas híbridas, la cibereguridad, el cambio climático y la inseguridad energética.

2. La cooperación para promover la resiliencia estatal y social de los países vecinos orientales y meridionales de la UE, lo que incluye el desarrollo de políticas migratorias más eficaces;

3. El enfoque integrado de conflictos. Es decir, actuar a partir de los enfoques de "múltiples fases" (prevención, respuesta y gestión de crisis, estabilización, reconstrucción) "múltiples niveles" (actuando en lo local, nacional, regional y mundial) y multilateral.

4. Apoyar órdenes regionales de cooperación. La UE asume que el regionalismo y las dinámicas regionales adquieren relevancia para hacer frente a los retos para la paz y la seguridad.

5. Gobernanza mundial, a partir del compromiso con los principios del Derecho Internacional y el multilateralismo (Unión Europea, 2016).

De esta manera, los objetivos trazados en la Estrategia Global de 2016 ponían énfasis en la importancia de reforzar el compromiso de la UE con el desarrollo de sus capacidades militares y diplomáticas para hacer frente a las amenazas a su seguridad. En el primer caso, se insiste en la relevancia de lograr la autonomía estratégica y, por tanto, en la necesidad de profundizar la cooperación en defensa, compatibilizando esto con las relaciones con la OTAN. La puesta en marcha de la cooperación estructurada permanente (CEP) y la aprobación del Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa en 2017 responden a este interés y compromiso de los miembros de la UE.

La adopción de la Brújula Estratégica para la Seguridad y Defensa se da en el contexto de la invasión de Rusia a Ucrania, por lo que su contenido refleja las preocupaciones frente a contexto internacional adverso caracterizado por el regreso de la guerra en Europa, la competencia estratégica, el reposicionamiento de la política de poder y el ascenso de amenazas cada vez más complejas, trasnacionales, híbridas y multidimensionales (Consejo de la Unión Europea, 2022). Así, se afirma que las acciones de Rusia "amenazan directa y gravemente el orden europeo en materia de seguridad y la seguridad de los ciudadanos europeos" (p.7); en tanto que que China es señalado como un "socio para la cooperación", pero también como un "competidor estratégico y rival sistémico" (p.8).

Al tiempo que se identifican como "amenazas y desafíos emergentes y transnacionales": el terrorismo y extremismo violento, la proliferación de armas de destrucción masiva; así como "los agentes estatales y no estatales que están empleando estrategias híbridas y ciberataques, campañas de desinformación (...), y recurriendo a la coacción económica y la instrumentalización de los flujos migratorios"; el cambio climatico, la degradación del medio ambiente y las catástrofes naturales, se identifican como fuentes de inestabilidad y, a propósito de la pandemia de COVID19, se afirma que las crisis sanitarias mundiales "pueden tener consecuencias geopolíticas de gran alcance" (Consejo de la Unión Europea, 2022, p.11-12).

El terrorismo continúa encabezando la lista las amenazas de la UE, al ser también la principal amenaza a su seguridad interna (Europol, 2022). A pesar de que se han reducido considerablemente los ataques, las narrativas extremistas están lejos de desaparecer y, al contrario, se han exacerbado a través de los medios digitales, situación que se potenció en el marco de la pandemia de COVID, tal y como lo advierte el más reciente reporte de Europol (2022), que da cuenta de los desafíos frente a esta amenaza.

El proceso para el desarrollo de la Brújula Estratégica estuvo marcado por el objetivo de la autonomía estratégica y el desarrollo de capacidades de la UE, partiendo de lo trazado en la Estrategia Global de 2016 sobre la importancia de la credibilidad y las capacidades de la UE. De esta manera, la Brújula Estratégica (Consejo de la Unión Europea, 2022) establece 12 acciones prioritarias, a partir de cuatro líneas de trabajo:

I. Actuar frente a las crisis, con la finalidad de ser más eficientes para las respuestas a través del enfoque integrado y de potenciar los instrumentos civiles y militares en esta materia, y la planificación anticipada, para lo que se plantea: 1) reforzar las misiones y operaciones civiles militares PCSD (solidez y flexibilidad en los mandatos, solidaridad financiera) 2) crear la capacidad de despliegue rápido (de hasta 5,000 militares para diversos tipos de crisis); 3) reforzar las estructuras de mando y control y mejorar la preparación y la cooperación (movilidad militar y ejercicios)

II. Garantizar la seguridad que, entre otros aspectos, implica prepararse mejor, enfrentar las amenazas y fortalecer la resiliencia: 4) impulsar las capacidades de inteligencia; 5) crear un conjunto de instrumentos contra las amenazas híbridas; 6) continuar el desarrollo de la política de ciberdefensa y reforzar las acciones en los ámbitos marítimo, aéreo y espacial (en el que destaca el interés en el Indo-Pacífico y el objetivo de desarrollar una estrategia espacial de la UE para las seguridad y defensa)

III. Invertir en capacidades y tecnologías innovadoras y reducir las dependencias en esta materia. Tema que se considera prioritario de cara a la situación actual en Europa y para lo cual se plantea: 7) incrementar y optimizar los gastos de defensa, así como mejorar el proceso de planificación; 8) desarrollar elementos de apoyo estratégico para las misiones y operaciones, y capacidades de nueva generación en todos los ámbitos de operación; 9) bajo la CEP y el Fondo Europeo de Defensa desarrollo conjunto de capacidades militares de vanguardia, invertir en innovación tecnológica y crear, dentro de la Agencia Europea de Defensa, el Centro de Innovación en Materia de Defensa.

IV. Trabajar de manera asociativa, 10) reforzando las alianzas estratégicas y la relación con los socios regionales, 11) cooperación con socios bilaterales y 12) desarrollo de un Foro de Asociación de la UE para la Seguridad y la Defensa.

Como puede observarse, la agenda es amplia y los objetivos ambiciosos, si bien algunos no son nuevos, como es el caso de la creación de la fuerza de despliegue rápido. Desde la Estrategia Global de 2016 hasta la Brújula Estratégica hemos visto el viraje de la UE que busca contar con una política de seguridad y defensa consistente, operable y con capacidades de acción. Partiendo también de la premisa sobre la relación e interdependencia, tanto de las dimensiones internas y externas de la seguridad, como de las seguridades nacionales de sus Estados miembros.

El giro hacia la "Europa Geopolítica" responde a un proceso que ya se venía dibujando, pero que se potencia a partir de las circunstancias actuales. La invasión rusa a Ucrania no sólo ha llevado el regreso de la guerra a Europa, también ha significado un punto de quiebre respecto a las relaciones de la UE con Rusia y respecto a la concepción que la UE tiene sobre su papel en Europa y el mundo. Así, la UE está hoy decidida a ejercer todas las dimensiones del poder, y especialmente desarrollar sus capacidades militares, lo que adquiere gran significado.

La intervención de Rusia en Ucrania y sus repercusiones

A inicios del siglo, la UE consideraba que el escenario de conflicto armado entre Estados estaba prácticamente descartado en Europa, por lo que la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 se enfocó fundamentalmente en amenazas no convencionales (terrorismo, delincuencia organizada) y en los conflictos en las inmediaciones de la UE. El tema de las amenazas híbridas quedó perfectamente delineado en la Estrategia Global de 2016 en el que ya se advertía sobre la necesidad de reforzar los instrumentos con los que cuenta la UE para hacer frente a las amenazas a la seguridad, incluyendo la articulación entre las agendas y los instrumentos de seguridad interna y externa.

Hoy, las preocupaciones de la UE se centran en la invasión de Rusia a Ucrania, en la creciente competencia global, las dinámicas de la carrera armamentista y los desarrollos de las nuevas tecnologías. La sombra de la guerra ha revivido los temores sobre el uso del armamento nuclear. Esto, sin dejar de considerar el ascenso de las amenazas híbridas y emergentes, así como el ciberespacio como un espacio de confrontación y dominio estratégico.

Es momento de preguntarnos si estamos en una transición hacia un nuevo balance de poder internacional, en un contexto de incertidumbre y cambios acelerados, lo que incluye -entre otros aspectos- la disrupción que ha traído consigo la revolución digital, la creciente competencia, el ascenso del poder de China y la crisis del multilateralismo. El mundo ya se encontraba en un periodo de cambios acelerados, incertidumbre y de convergencia de crisis. Las brechas de bienestar entre países y al interior de éstos se han profundizado y estamos viendo el ascenso de los nacionalismos y radicalismos.

Desde la perspectiva del Realismo en las Relaciones Internacionales, la invasión de Rusia a Ucrania es un ejercicio de poder, que apuesta por el uso de la fuerza como factor decisivo, a partir de su planteamiento sobre su seguridad nacional. El proyecto geopolítico de Vladimir Putin va más allá de la seguridad regional, no sólo pretende erigir a Rusia como potencia euroasiática, sino también en una de carácter global. El seguimiento de su trayectoria a lo largo de casi dos décadas al frente de Rusia, da cuenta de cómo en su narrativa y acciones se ha ido escalando la visión sobre el reposicionamiento del país y su papel en el mundo, apostando fundamentalmente a su poder militar.

No hay justificación para el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, ni mucho menos para la intervención militar. Las acciones emprendidas por el gobierno de Vladimir Putin están al margen del Derecho Internacional y atentan contra la soberanía e integridad territorial de Ucrania. El 2 de marzo de 2022, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó, con el voto de 141 países, la resolución A/ES-11/L.1 que condena la invasión.

A continuación, se presentan seis puntos sobre las repercusiones que la invasión de Rusia a Ucrania tiene en la política de seguridad y defensa de la Unión Europea :

1. El regreso de la guerra al corazón de Europa ha reposicionado la agenda tradicional de la seguridad y la defensa vinculada al poder militar, el armamentismo y el uso de la fuerza. La UE ha asumido la invasión de Rusia a Ucrania como un tema de seguridad y de defensa de los valores y principios que enarbola.

La guerra ha trastocado el orden de seguridad europeo. La UE ha respondido no sólo con la implementación de las sanciones -contra el gobierno e individuos rusos-, sino también con un decidido apoyo a Ucrania a través de las medidas adoptadas por el Consejo Europeo el 28 de febrero de 2022, que aprobó recursos por 500 millones de euros con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz para apoyar a las fuerzas armadas de Ucrania en la defensa frente a la invasión, mediante el financiamiento para equipos y suministros, -incluidos, por primera vez, los letales con fines defensivos- y la protección de la población civil. Recursos a los que posteriormente se sumaron otros 500 millones de euros (Consejo Europeo, 2022, 23 de marzo). Cifras a las que hay que agregar los recursos asignados para ayuda humanitaria y de emergencia.

En este contexto es previsible el incremento de los gastos en defensa, además de una mayor atención a temas tan importantes en el contexto del carácter híbrido de la guerra, como la ciberseguridad y las nuevas tecnologías. En la Declaración de Versalles de marzo de 2022, los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE acordaron actuar en tres dimensiones: 1) el refuerzo de las capacidades de defensa (incluyendo compromisos para aumentar los gastos de defensa, la inversión en desarrollo de capacidades, sinergias y cooperación para

investigación y desarrollo y refuerzo de las industrias de defensa) y mejor preparación frente a los "retos de rápida aparición" (como la guerra híbrida); 2) la reducción de la dependencia energética, y 3) el desarrollo de una base económica más sólida (Unión Europea, 2022).

El canciller Scholz ha anunciado que Alemania incrementará su gasto militar a más del dos por ciento de su Producto Interno Bruto y una inversión de un fondo especial de 100.000 millones de euros en defensa (Deutsche Welle, 2022, 27 de febrero). Asimismo, el país encabeza la iniciativa para desarrollar un sistema de defensa aérea y antimisiles europea, en el marco de la OTAN, conocida como "Iniciativa de Escudo del Cielo Europeo". La postura alemana constituye un viraje de su política de defensa.

2. Para la Unión Europea, Rusia ha dejado de ser un socio para convertirse en una amenaza. La Brújula Estratégica señala que las acciones de Rusia en Ucrania y en otros escenarios de conflicto, como Libia, Siria o Mali, "constituyen una amenaza directa y a largo plazo para la seguridad europea" (Consejo de la Unión Europea, 2022, p. 7). La defensa de Ucrania no es sólo un tema de solidaridad, es una cuestión de seguridad. Así, la UE ha decidido brindar un amplio apoyo a Ucrania y responder con unidad implementando sanciones y medidas diplomáticas.

Enmarcadas en el Acuerdo de Asociación y Cooperación (ACC) bilateral que entró en vigor en 1997, las relaciones UE-Rusia se han deteriorado de forma progresiva. La interdependencia económica y, especialmente, la dependencia energética son elementos que no pueden dejar de considerarse en las dinámicas de amistad-enemistad o confianza-desconfianza entre ambos actores.

Sobre los desencuentros podemos mencionar, entre otros temas, las tensiones que se suscitaron a propósito de los cortes de gas de Rusia a Ucrania en enero de 2006 y de 2009, en el marco de la llamada "guerra del gas", que afectaron el suministro hacia Europa y que tuvieron como consecuencia el impulso al proyecto de seguridad energética de la UE. Al respecto, dejamos como apunte las diferencias que en su momento se dieron en el seno de la UE sobre el desarrollo del gasoducto Nord Stream y los debates actuales sobre las sanciones y su impacto en el abasto de energía.

En el caso de la guerra en Georgia (Osetia del Sur), la UE decidió poner freno a las negociaciones para un nuevo acuerdo comercial con Rusia y, bajo el liderazgo de Francia, la UE jugó un rol fundamental como mediador para alcanzar el Acuerdo de Seis Puntos. Posteriormente desplegó la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia (EUMM, por sus siglas en inglés).

La cuestión de Ucrania, desde el Euromaidán y la anexión de Crimea en 2014, hasta el conflicto en las regiones de Donetsk y Luhansk, generó más tensiones en la relación

UE-Rusia. Acontecimientos a los que hay que agregar, entre otros temas, los señalamientos de la UE sobre la intervención rusa en las elecciones al Parlamento Europeo en 2019, el apoyo ruso a movimientos antieuropeos, su participación en Siria u otros conflictos, las violaciones a los derechos políticos y humanos en la propia Rusia, así como el caso Navalny. Por su parte, Rusia ha acusado a la UE de injerencia en sus asuntos internos y, en el caso de la OTAN, de atentar contra su seguridad nacional por su política de expansión.

La UE considera ilegal la anexión de Crimea y, desde entonces, puso en marcha una serie de sanciones. A través del formato de Normandía, Alemania y Francia contribuyeron para alcanzar los Acuerdos de Minsk, cuya aplicación fue considerada por la Unión como condición básica para considerar cambios en su posición frente a Rusia.[8] No obstante, los Acuerdos fueron violados por ambas partes. La Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación para Europa (OSCE) y los esfuerzos diplomáticos de Alemania y Francia se vieron rebasados.

En la Estrategia Global de 2016, la relación con Rusia fue definida como un "reto estratégico clave". Y en 2019, el Parlamento Europeo aprobó la resolución en la que consideraba que "en las circunstancias actuales, Rusia no puede tratarse, ni considerarse, como un socio estratégico" (Parlamento Europeo, 2019). Los intereses económicos y la dependencia energética configuraron el escenario en el que la UE trató de mantener un balance, un equilibrio, entre sus necesidades e interdependencia con Rusia y su posición respecto a las acciones de este país, a partir de los principios que enarbola (Milosevich-Juaristi, 2018; 2021)

De esta manera, las perspectivas alrededor de la asociación estratégica entre la Unión Europa y Rusia, como "un elemento crucial para mantener la paz y la seguridad en Europa", al que hizo referencia el Consejo Europeo de Colonia (1999), han quedado lejos y opacadas en 2022. La relación con Rusia ha sido sumamente compleja, entre la búsqueda de acercamientos y acuerdos y la desconfianza. Como ha señalado, Milosevich-Juaristi (2018; 2021; 2022), en el centro de las diferencias se encuentran las visiones divergentes de ambos actores: por una parte, Rusia, que busca reestablecer su poder (revisionismo) y su política de "zonas de influencia"; y por otra parte, una Unión Europea que reacciona y actúa a partir de sus valores y principios normativos. Las visiones al interior de la UE sobre Rusia también han sido divergentes, de lo que da cuenta Hungría bajo el gobierno de Orban, así como la forma en que los países miembros perciben a este país.

8 En marzo de 2016, el Consejo estableció cinco principios rectores que debían aplicarse a las relaciones de la Unión con Rusia: "1) aplicación de los acuerdos de Minsk sobre el conflicto en el este de Ucrania como condición básica de cara a cualquier cambio sustancial de la posición de la Unión frente a Rusia; 2) consolidación de las relaciones con los socios orientales de la Unión y otros países vecinos, incluidos los de Asia Central; 3) fortalecimiento de la resiliencia de la Unión (por ejemplo, la seguridad energética, las amenazas híbridas o la comunicación estratégica); 4) compromisos selectivos con Rusia en cuestiones de interés para la Unión; 5) la necesidad de establecer contactos interpersonales y respaldar a la sociedad civil rusa". (Parlamento Europeo, 2022)

El asunto de la dependencia energética no es menor y ha estado en el centro de las preocupaciones en el contexto de la guerra en Ucrania. De acuerdo con los datos de la Comisión Europea (2022, 20 de abril), en 2021 la UE importó de Rusia "más del 40% de su consumo total de gas, el 27% de las importaciones de petróleo y 46% de las importaciones de carbón". De hecho, las importaciones de energía representaron "el 62% de las importaciones totales de la UE desde Rusia", hay países que son altamente dependientes, como Lituania (96% en el 2020), Eslovaquia (57.3%) y Hungría (54.2%) (Eurostat, 2022). Por eso, una de las aristas más complicadas de las actuales relaciones entre la UE y Rusia es la energía.

3. Hay una transición de la visión geopolítica de la Unión Europea y del rol que pretende asumir en la política internacional: dejar de verse únicamente como una potencia civil y caminar hacia el "nacimiento de la Europa geopolítica", como lo ha definido Josep Borrell (2022, 01 de marzo).

La "Europa geopolítica" es un tema de fondo, que se relaciona directamente con la pretensión de la UE de ser también un actor militar y desplegar una política de poder duro, en un contexto en el que la defensa y la disuasión se colocan dentro de las prioridades. La apuesta por la "Europa geopolítica" va más allá de los recursos militares. De acuerdo con Borrell (2022, 24 de marzo), "el concepto de hard power no puede reducirse a los medios militares: se trata de utilizar toda la gama de nuestros instrumentos para lograr nuestros objetivos. Se trata de pensar y actuar como una potencia".

Como resultado de las diversas evaluaciones sobre las capacidades de la UE y la evolución propia de las estrategias de seguridad de la Unión, a lo largo de la década pasada la narrativa sobre la importancia del desarrollo de las capacidades europeas se fue afianzando, tanto en las visiones de la Comisión y del Consejo como entre países miembros como Francia, Alemania, Italia o España. Como se señaló líneas arriba, hay una serie de temas que se venían impulsando, como la autonomía estratégica, la cooperación para el desarrollo de la industria militar y potenciar las capacidades de despliegue para las misiones y operaciones PCSD.

Asimismo, recordemos también que en el contexto de las diferencias con Estados Unidos durante el gobierno de Trump, Francia y Alemania llegaron a hablar de la posibilidad de poner en marcha "un ejército europeo", complementario a la OTAN (La Vanguardia, 2018, 13 de noviembre). En tanto que, tras la salida de Afganistán, se insistió en la importancia de reforzar las capacidades de defensa de la Unión Europea, considerando también la situación en el Sahel (Rovirosa, 2021, 2 de septiembre).

Sin embargo, la UE no se había visto frente a un desafío de la magnitud de la invasión de Rusia a Ucrania. La guerra puede ser un punto de inflexión, no sólo para el impulso

hacia la consolidación de la comunidad de seguridad de la UE y de la PCSD, sino también para un giro importante de ésta, a propósito de los recursos con los que cuenta la UE y los que tiene que desarrollar de cara a las amenazas y las guerras híbridas.

El actual momento podría dar un impulso a la PCSD, particularmente, al desarrollo de las anheladas capacidades de despliegue. Hasta ahora, ha habido mucha buena voluntad y consensos sobre la importancia de que la UE cuente con ellas, pero también múltiples dificultades para ponerlas en marcha. Al respecto, hay que recordar que desde finales de la década de 1990 se establecieron objetivos sobre el desarrollo de la fuerza de despliegue rápido y que en 2007 se anunció que los Grupos de Combate de la UE (*EU Battlegroups*) eran una realidad; sin embargo, estos últimos no se han desplegado en terreno.

Para alcanzar los objetivos de la "Europa geopolítica" los países miembros de la UE tendrán que incrementar sus gastos de defensa, impulsar la investigación y el desarrollo de tecnologías y apostar por la consolidación de la PCSD. La fortaleza económica, las herramientas diplomáticas y las acciones relacionadas con el amplio abanico de los temas de la ciberseguridad -desde la lucha contra la desinformación y la manipulación, pasando por la protección de las infraestructuras críticas y los ciberataques, hasta llegar a asuntos como el ciberespionaje- son elementos sustantivos dentro de esta lógica (Borrell, 2022).

La Brújula Estratégica (2022) se presenta como una hoja de ruta para impulsar la autonomía estratégica. La pregunta que está en el aire es qué tantos avances veremos hacia la consecución de estos objetivos. Ahora bien, no hay que dejar de considerar que, la percepción sobre las amenazas que afronta la UE en este momento, y particularmente la guerra en Ucrania, pueden ser un elemento que catalice e impulse estos planes para concretarlos.

4. Es un hecho que la OTAN se ha revitalizado y ha adquirido nuevo protagonismo. La disuasión y la defensa colectiva se colocan dentro de las prioridades, lo que se refleja en el refuerzo de las tropas en los países del Este de Europa. La amenaza a la paz europea es de tal magnitud que Finlandia y Suecia han decidido dejar atrás su política de neutralidad y han solicitado formalmente su ingreso a la Alianza Atlántica, a propósito de la amenaza geopolítica de Rusia.

La premisa de la UE respecto a la OTAN continúa siendo la misma: apostar por la complementariedad. Resultará muy interesante dar seguimiento a la forma en que la UE pretende alcanzar los objetivos trazados en la Brújula Estratégica e impulsar su proyecto de autonomía, en una lógica de complementariedad con la OTAN. Esto, porque la revitalización de la organización -de la mano de la urgencia que reviste su fortalecimiento frente a la guerra- pueden derivar en una dinámica en la que no necesariamente se fortalezca el pilar europeo.

Hay una clara sinergia entre las visiones de la UE y la OTAN sobre las amenazas que enfrentan, especialmente en lo referente a las amenazas híbridas, la ciberseguridad/ciberdefensa, terrorismo y, por supuesto, el desafío de la invasión a Ucrania y el papel de Rusia. De hecho, el nuevo concepto estratégico de la organización adoptado en la Cumbre de Madrid 2022 define a Rusia como "la amenaza más significativa y directa para la seguridad de aliados y alianza para la paz y la estabilidad del área euroasiática" (OTAN, 2022) La inclusión de la denominación de las amenazas híbridas, tanto en el marco de la OTAN como en el seno de la UE es un reflejo de la evolución de las amenazas y la forma en que los socios europeos han identificado las afectaciones que esto tiene para su seguridad y defensa.

5. La UE enfrenta el reto de mantener la unidad. Hasta ahora, su reacción frente a la invasión de Rusia a Ucrania ha sido unificada: se ha pronunciado contra ésta y, hasta octubre de 2022, se han puesto en marcha ocho paquetes de sanciones, que se sumaron a las que ya se venían aplicando desde la anexión de Crimea en 2014.

Sin embargo, no se puede -ni se debe- minimizar el hecho de que las negociaciones no han sido fáciles y que al interior de la UE hay diferencias, como ya lo han demostrado los desacuerdos sobre el tema de la energía. Tampoco podemos dejar de hacer referencia a la posición del primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, sobre las sanciones y su relación con el régimen de Putin.

Ante la inflación, los problemas de abasto en el suministro energético y los efectos de la guerra, el desafío de la unidad se hace presente. Los países miembros de la UE tienen ante sí el reto de mantener su apoyo a Ucrania (militar, económico y diplomático), atender a las personas refugiadas e -idealmente- dar una respuesta unificada frente a la crisis de las personas migrantes y refugiadas de otras latitudes. Ha habido marcadas diferencias entre la acogida de las personas de Ucrania y lo acontecido en otros escenarios como la crisis migratoria de 2014-2015.

Ahora bien, frente a la guerra en Ucrania, una vez más, la unidad se convierte en una fortaleza para los Estados miembros. Ejemplo de ello es la decisión de Dinamarca de llevar adelante un referéndum para eliminar la excepción sobre la cooperación en defensa dentro de la UE, en una clara reacción frente a la intervención militar de Rusia en Ucrania. El 01 de junio de 2022, una mayoría de 66% de votantes daneses aprobó eliminar la exclusión, en lo que constituye un cambio histórico de su posición frente a la UE (Euronews, 2022, 01 de junio).

6. El futuro de Ucrania es incierto y lamentablemente, no se ve una salida cercana a la guerra. Hasta ahora, Ucrania ha resistido a la intervención militar de Rusia y el país ha solicitado formalmente su ingreso a la UE y en su sesión del 23 de junio de 2022

el Consejo Europeo le concedió, junto con Moldavia, el estatus de candidata a la adhesión, lo que es simbólico en el contexto de la guerra. Sin embargo, el camino para que se concrete su incorporación al bloque comunitario aún es largo, ya que tiene que cumplir el conjunto de criterios (políticos, económicos y capacidad para asumir las obligaciones de la adhesión). Por lo tanto, Ucrania tiene que llevar adelante una serie de reformas en materia judicial, de lucha contra la corrupción y para limitar el poder de los oligarcas. Esto, además de los retos que se tienen frente a la guerra y la reconstrucción.

Previo a la guerra, la UE había externado sus preocupaciones sobre el severo problema de la corrupción en Ucrania, cuya prevención y combate se identificó como uno de los objetivos de la cooperación de la UE. El Tribunal de Cuentas Europeo (2021) señaló que la gran corrupción y la captura del Estado continuaban siendo problemas claves en Ucrania, de los retrocesos de la reforma judicial y de las limitaciones de los programas implementados por la UE en el país sobre este tema.

Reflexiones Finales

La invasión de Rusia a Ucrania se ha revelado como uno de los desafíos más complejos e importantes para la historia reciente de seguridad y la defensa regional en Europa. Para la UE la defensa de Ucrania y el restablecimiento de la paz es un tema vital para el futuro de la estabilidad en el continente. Así, la UE transitó de un enfoque conciliador con Rusia a uno de máxima alerta con este país. Se da un giro radical sobre la percepción sobre la Federación Rusa, pues de vérsele desde una perspectiva de entendimiento pasó a ser una amenaza.

Con el regreso de la guerra a Europa, la conceptualización sobre el rol de la UE a nivel internacional se ha modificado sustancialmente al pasar de la idea de una "potencia civil" a la de la "Europa geopolítica". La Estrategia Global de 2016 delineó el rumbo de la PCSD a partir de lo que se denomina el "enfoque integral", a propósito de los instrumentos civiles y militares. Se empezó a trazar también la ruta sobre la "autonomía estratégica" en un entorno de ascenso de múltiples amenazas, crisis en la UE y distanciamiento de Estados Unidos. El entorno de seguridad ha evolucionado hacia la profundización de la competencia y la multipolaridad.

Frente al regreso de la guerra a Europa, la UE ha actuado con unidad en apoyo a Ucrania. Frente a las nuevas formas de conflicto, las guerras híbridas y las amenazas emergentes la UE ha decidido impulsar el proyecto de autonomía estratégica, el desarrollo de sus capacidades militares y de instrumentos civiles para proteger su seguridad y las de sus ciudadanos. La Brújula Estratégica constituye la hoja de ruta para lograr sus objetivos y fortalecer la PCSD, lo que significa un paso más en la construcción de su comunidad de seguridad.❧

Fuentes

Adler E. y Barnett, R. (1998). "A framework for the Study of Security Communities", en: Adler Emmanuel y Barnett, Richard (eds.) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Borrell, J. (2020, 03 de diciembre). Por qué es importante la autonomía estratégica europea. Blog del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea. <https://www.eeas.europa.eu/eeas/por-qu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es>

Borrell, J. (2022, 01 de marzo). Discurso del alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores, Josep Borrell, en el pleno extraordinario de la Eurocámara para debatir la invasión rusa de Ucrania.

Borrell, J. (2022, 24 de marzo). "Europa en el interregno: nuestro despertar geopolítico tras Ucrania. El Grand Continent. < https://legrandcontinent.eu/es/2022/03/24/europa-en-el-interregno-nuestro-despertar-geopolitico-tras-ucrania/>

Chanona, A. (2015). *La Comunidad de Seguridad de América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*. México: UNAM. Edición electrónica <http://www.librosoa.unam.mx/handle/123456789/303>

Chanona, A., y Gálvez, Y. (2020). La evolución de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea. En Lozano. A. y Rodríguez. Abelardo, *Seguridad y Asuntos Internacionales. Teorías, dimensiones, interdisciplinas, las américas, amenazas, instituciones, regiones y política mundiales*. México: AMEI-Siglo XXI, pp. 826-836.

Comisión Europea. (2022, 20 de abril). In focus: Reducing the EU's dependence on imported fossil fuels. News. Bruselas. En: <https://ec.europa.eu/info/news/focus-reducing-eus-dependence-imported-fossil-fuels-2022-apr-20_en>

Consejo de la Unión Europea. (2009). Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Consejo de la Unión Europea. (2021, 16 de noviembre). Cooperación de la UE en defensa: el Consejo inicia la cuarta ola de nuevos proyectos de la CEP. Comunidado de Prensa. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/11/16/eu-defence-cooperation-council-launches-the-4th-wave-of-new-pesco-projects/>

Consejo de la Unión Europea. (2022). Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales.

Consejo de la Unión Europea. (2022, 28 de febrero). La UE adopta un nuevo conjunto de medidas para responder a la agresión militar de Rusia contra Ucrania. Comunicado de Prensa. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/28/eu-adopts-new-set-of-measures-to-respond-to-russia-s-military-aggression-against-ukraine/>

Consejo de la Unión Europea. (2022, 23 de marzo). Apoyo de la UE a Ucrania: el Consejo duplica la financiación con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Comunicado de Prensa. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/23/eu-support-to-ukraine-council-doubles-funding-under-the-european-peace-facility/>

Consejo Europeo. (1999). Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999. Conclusiones de la Presidencia. <https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bilIII>

Deutsche Welle. (2022, 27 de febrero). Alemania invertirá un fondo especial de 100.000 millones de euros en defensa. DW en Español.

Euronews en Español.(2022, 1 de junio). Dinamarca aprueba unirse a la defensa común de la UE en histórico referendo.<https://es.euronews.com/2022/06/01/dinamarca-aprueba-en-referendo-eliminar-la-excepcion-en-materia-de-defensa-de-la-union-eur>

European Union External Action Service (2022). EU Missions and Operations. EU Common Security and Defence Policy (CSDP). EEAS, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU-mission-and-operation_2022.pdf>

Europol. (2022). European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Eurostat (2022). EU energy mix and import dependency. Eurostat, actualizado al 04 de marzo de 2022. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_imports_from_Russia_-_statistics&oldid=556977#Natural_gas

Francia Diplomacia. (2020). "Francia y la OTAN". Sitio web oficial del Ministerio para Europa y Relaciones Exteriores. <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/seguridad-desarme-y-no-proliferacion/nuestras-alianzas-y-cooperaciones/francia-y-la-otan/>

La Vanguardia. (2018, 13 de noviembre). "Merkel se une a Macron y propone un ejército europeo que complemente a la OTAN". La Vanguardia: España. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20181113/452908310199/merkel-macron-ejercito-europeo-otan.html>

Milosevich-Juaristi, M. (2018). La UE y Rusia: entre la confrontación y la interdependencia. Análisis Real Insituto Elcano. ARI 53/2021.<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-ue-y-rusia-entre-la-confrontacion-y-la-interdependencia/>

Milosevich-Juaristi, M. (2021). La nueva estrategia de la UE para Rusia: un equilibrio de debilidad. Análisis Real Insituto Elcano. ARI 53/2021. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-nueva-estrategia-de-la-ue-para-rusia-un-equilibrio-de-debilidad/>

Milosevich-Juaristi, M. (2022). Rusia y el orden de seguridad europeo: del descontento pasivo al revisionismo activo. Análisis Real Insituto Elcano. ARI 3/2022. <https://

www.realinstitutoelcano.org/analisis/rusia-y-el-orden-de-seguridad-europeo-del-descontento-pasivo-al-revisionismo-activo/>

Mogherini, F. (2016) "Prólogo". En: Unión Europea. Estrategia Europea de Seguridad: La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea.

OTAN (2022). NATO 2022 Strategic Concept. Adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Madrid, 29 de junio de 2022.

Parlamento Europeo (2019). Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2019, sobre la situación de las relaciones políticas entre la Unión Europea y Rusia (2018/2158(INI). Estrasburgo: Parlamento Europeo.

Parlamento Europeo (2022). "Rusia". Fichas Temáticas sobre la Unión Europea. Actualizada a septiembre de 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/177/russia>

Rovirosa, D. (2021, 02 de septiembre). "Borrell ve en Afganistán un «catalizador» para reforzar la defensa europea." EFE Europa. <https://euroefe.euractiv.es/section/defensa-y-seguridad/news/borrell-ve-en-afganistan-un-catalizador-para-reforzar-la-defensa-europea/>

Schuman R. (1950). Declaración del 9 de mayo de 1950 pronunciada por Robert Schuman. En: Fundación Robert Schuman. Cuestiones sobre Europa n°204 10 de mayo de 2011 <https://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>

Solana, J. (2009). "Prefacio". En: Consejo de la Unión Europea. Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Tribunal de Cuentas Europeo (2021) Reducir la gran corrupción en Ucrania: varias iniciativas de la UE con resultados todavía insuficientes. Informe Especial. Luxemburgo: Tribunal de Cuentas Europeo.

Unión Europea. (1992). Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 29 de julio de 1992.

Unión Europea (2016). Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea. 07 de junio de 2016. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_2&format=PDF

Unión Europea (2022). Declaración de Versalles. Reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno, 11-12 de marzo de 2022. <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>

Unión Europea. (2016). Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea. C 202/15. 07 de junio de 2016.

United Nations Responses to the Russian Invasion of Ukraine

Alistair D. Edgar[1]

Abstract

Responses by, and across, the United Nations system to Russian President Putin's invasion of Ukraine on 24 February 2022 have varied. In the 'political UN' of its 193 Member States, Russia's veto power left the Security Council unable to act, but the majority of UN Member States voted in early March to condemn the invasion as illegal and contrary to the UN Charter. Approximately 30 states, including China and India, chose to abstain and refused to condemn the invasion; and only five states voted in support of Russia. The Assembly also voted in early April to suspend Russia from the Human Rights Council, by a narrower margin of 93 in favor, 24 against and 58 abstentions. This essay looks at the range of responses –political, institutional, humanitarian, and other– from the various components of the UN system to the Russian invasion of Ukraine. How, and how well, did those components respond? How and why did these responses evolve as the invasion and war continued? What does the invasion and those responses tell us - if anything - about the willingness and the capacity of 'the UN system' to address such a critical issue and its global repercussions?

Keywords: United Nations, Russian invasion, Ukraine, international organization

Resumen

Las respuestas del sistema de Naciones Unidas a la invasión de Ucrania por parte del presidente ruso Putin el 24 de febrero de 2022 han variado considerablemente. En la 'ONU política', de sus 193 Estados miembros el poder de veto de Rusia dejó al Consejo de Seguridad incapaz de actuar, pero la mayoría de los Estados miembros de la ONU votaron a principios de marzo para condenar la invasión como ilegal y contraria a la Carta de Naciones Unidas. Aproximadamente 30 Estados, incluidos China e India, optaron por abstenerse y se negaron a condenar la invasión; y solo cinco votaron a favor de Rusia. La Asamblea General también votó a principios de abril para suspender a Rusia del Consejo de Derechos Humanos, por un margen más estrecho de 93 a favor, 24 en contra y 58 abstenciones. Este ensayo analiza la gama de respuestas –políticas, institucionales, humanitarias y otras– de los diversos componentes del sistema de la ONU a la invasión rusa de Ucrania. ¿Cómo y qué tan bien respondieron? ¿Cómo y por qué evolucionaron estas respuestas a medida que continuaba la invasión y la guerra? ¿Qué nos dicen la invasión y esas respuestas, si es que nos dicen algo, sobre la voluntad y la capacidad del 'sistema de la

1 El Dr. Alistair Edgar es Decano Asociado en la Escuela de Política y Gobernanza Internacional y Profesor Asociado en el Departamento de Ciencias Políticas de la Escuela Balsillie de Asuntos Internacionales de la Universidad Wilfrid Laurier.

ONU' para abordar un tema tan crítico y sus repercusiones globales?

Palabras clave: Naciones Unidas, invasión rusa, Ucrania, organización internacional

Introduction

Russian President Putin's decision to launch an invasion of the sovereign and democratic state of Ukraine on the night of 23-24 February 2022 was a clear and flagrant violation of Article 2 paragraph 4 of the United Nations Charter, which notes that "All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state". It also constituted an abuse of Russia's special privilege and responsibility for matters of global peace and security as a permanent member of the UN Security Council. Such unprovoked Russian aggression against Ukraine's territorial integrity, of course, was not new. Eight years earlier, in February 2014, Moscow already had illegally invaded and annexed Crimea from Ukraine - initially denying any direct involvement of its military while using unmarked special forces troops. In addition to violating the fundamental purpose of the UN Charter, both the 2014 and the 2022 Russian invasions violated the terms of the 1994 Budapest Memorandum on Security Assurances and the 1997 Russian-Ukrainian Treaty on Friendship, Cooperation, and Partnership.

Having just concluded and publicly declared a new 'no limits' grand alliance of collaboration with President Xi Jinping of China, Putin and his advisors perhaps believed that Ukraine would fall quickly to the invading Russian forces - who would (in Moscow's view) be supported by a network of collaborators and others in Ukraine that Russia had sought to build up in the preceding months and years of preparation. Putin also may have believed that the rest of the world, in particular the Western powers, would soon shift their attention elsewhere as had happened in 2014. That has not been the case, either in terms of Ukraine's response, or the member states of NATO, the European Union, and - at least as seen in voting at the UN General Assembly - a majority of the 193 member states of the United Nations.

The surprising resilience of the Ukrainian government, its military forces and its general population, and the perhaps equally surprising multiple failures of the previously much-vaunted Russian military, have been topics for numerous studies and, of course, daily situation updates. The present commentary does not seek or attempt to analyze that strategic security ground, or to describe the range of NATO and EU political, military, financial, cyber, and other supports delivered to Ukraine and the growing list of sanctions imposed against Russia. The purpose of the analysis below is to identify and examine the range of responses - political, institutional, humanitarian, or other forms - to the Russian invasion that have come from (or that observers may have wished to see from) the different

components of the UN system. How, and how well, did those various components respond? How and why have those responses evolved as the Russian invasion and subsequent war - putting aside here the empty pretense of President Putin's description that his troops were engaging merely in a 'special military operation' - have continued? What does the invasion and those responses to it tell us, if anything, about the capacity and willingness of different components of 'the UN system' to address such a critical issue of international peace and security and its global repercussions?

Which United Nations?

A frequently heard question in the popular media and public debate, sometimes expressed as an accusation, runs as 'Why didn't the United Nations prevent or stop the invasion of a UN member state'? An accompanying question often is, 'why has Russia not been thrown out of the international organization, or at least expelled from the UN Security Council?' In both instances, the often-accompanying accusation - implied or explicit - is that if the UN could not take any of those actions, then the organization itself is irrelevant at best, or else (and here the 'great reset' and the World Economy Forum conspiracy theorists of many kinds step in) at worst is part of a global plan to remake and remodel the world order. It should be noted, for some relatively recent historical comparison, that at least some of the same or similar questions, accusations, and conclusions about the UN's capabilities, value, and purposes abounded two decades earlier in February-March 2003, when US President George W. Bush and his Republican Administration launched America's invasion of Saddam Hussein's Iraq. In that instance, and in this sense differently from Putin's invasion of Ukraine, Washington's Secretary of State Colin Powell had sought but failed to obtain Security Council authorization for its upcoming attack, which UN Secretary-General Kofi Annan subsequently described as being not 'in conformity' with the Charter and therefore illegal (Tyler, 2004).

While the most ill-informed but highly committed conspiracy theorists - who may be found roaming the social media commentaries - are unlikely to be interested in adopting a more careful reframing of the questions/accusations noted above (judging from their social media responses), critics seeking to develop a better-informed attempt to address these still-important issues ought to begin by asking a different initial question: 'Which UN'? Answering that question, or at least being aware that the answer matters, may still lead to conclusions about the 'UN responses to the Russian invasion of Ukraine' that are critical, even highly so. In that case, at least, those answers and criticisms also will be based on and justified by a foundation of better-informed and more objective understanding.

As noted by Inis Claude Jr. (1971 [1956]), and by others such as Weiss and Thakur (2010), the United Nations is composed currently of 193 Member States, who each seek

to advance their ideas and interests in the major political bodies of the international organization - especially, the 15-member Security Council, and the universal-membership General Assembly. This arena of state activity may be referred to as the 'first UN' or the 'political UN'; it is the UN whose actions, or failure(s) to act, in the case of responding to the Russian invasion has been the most visible and often most controversial. The United Nations also consists of an international civil service, headed by the Secretary-General - currently António Guterres - and with UN staff members working at the Secretariat and with the range of UN bodies and agencies based in New York, Geneva, Vienna, Rome, Nairobi, and elsewhere around the world. This is the 'second UN' or the 'permanent UN' (although its senior leadership and other staff do change over time). In addition to these two 'UNs', scholars such as Weiss, Carayannis and Jolly (2009) highlighted the emergence and growth especially during the post-Cold War years of a 'third UN', consisting of civil society and private sector actors. These may include nongovernmental organizations, individual expert consultants, independent commissions, and representatives from the private sector, who play a variety of 'outside insider' roles interacting with the first UN and second UN. In a related vein and more recently, Weiss and Wilkinson (2022) in the journal *Global Governance* have drawn attention to what they term the "missing middle" in studies of global governance: the 'professionals who occupy mid-level positions in public, not-for-profit, and corporate entities' as well as 'those who provide subcontracted services' (Weiss and Wilkinson, 2022, p. 15).

Given limitations of space, but also the 'headline-grabbing' nature of their responses (and failures) in public commentary, for the current analysis I will focus here on discussing the 'first' and 'second' UNs. Before doing so, however, I want at least to acknowledge the considerable engagement of a wide range of civil society actors - the 'third UN' - in relation to the Russian invasion. As well as media reporting, which has been extensive throughout, there have been hundreds (or more) of nongovernmental bodies, ad hoc groupings, and individuals who have sought to gather and report information and sometimes disseminate mis- and dis-information, raise or provide humanitarian relief, lobby governments for action, and otherwise engage directly either within Ukraine or elsewhere (in Russia too, but in that case under tight control and threat of imprisonment for failing to abide by the Putin regime's narrative).

The "First UN" Responds – Power Politics Prevails?

Security Council Politics

Undoubtedly the highest profile body of the 'first' or 'political' UN is the fifteen-member Security Council, and it is here that criticisms of paralysis and failure most commonly are directed - not without some merit, although also not in any way a new criticism and often based on what Claude (1971, p. 143) described as 'accumulated myths' regarding the role

and powers of Council and the international organization.

On the night of 23 February, the Security Council had been meeting in an emergency session, with the Russian delegate - also serving in regular rotation as president of the Council during that month - denying that his country had any intention of invading Ukraine, when news arrived that exactly such an invasion had begun. On 25 February, a draft Council resolution was sponsored by the United States and Albania (the latter an elected member of the Council, one of ten on that body) condemning the Russian invasion as a violation of Article 2 paragraph 4 of the Charter and calling for the immediate cessation of use of force by, and unconditional withdrawal of, Russian forces from Ukraine. Predictably, the draft resolution was vetoed by the Russian delegation, using its negative vote - commonly referred to as the 'veto power' of a permanent (P-5) member of the Council. Altogether eleven of the fifteen Security Council members including three of the P-5 (US, UK, France) supported the draft resolution, while three delegations (P-5 member China, plus India and the United Arab Emirates) abstained. The UK delegate described the Russian delegate's explanation of the use of the veto - that this was a 'special operation' conducted by Russia as a matter of self-defense in response to Ukrainian provocations, and the draft resolution failed to include a list of such provocations - as being 'absurd' (United Nations, 25 February 2022).

In early April, as the Russian invasion and subsequent war and civilian suffering continued, and with the UK's Permanent Mission now holding the rotating monthly presidency of the Security Council (the UAE having served in that role in March), Ukrainian President Volodymyr Zelenskyy was invited to speak - virtually - to a Council meeting. President Zelenskyy echoed others' criticisms of the Council, asking bluntly, 'So where is the security that the Security Council must guarantee? There is no security. Although there is a Security Council, it is as if nothing happened.' He added, 'It is obvious that the key institution of the world, which must ensure the coercion of any aggressors to peace, simply cannot work effectively' (President of Ukraine, 5 April 2022).

There was, of course, obvious reason for President Zelenskyy's urgency and expressions of frustration and anger, but his commentary to the Council also served a different purpose. Anyone familiar with the workings of the Security Council - and certainly President Zelenskyy and his advisors would be - would have fully expected the Russian veto of 25 February, and likewise anticipated the continuing Russian rejections of any subsequent draft resolutions at the Council that followed a similar formula. In the seventy-five years history of the UN thus far, both the United States and Russia have used that power regularly as P-5 members to protect their own or their allies' interests, with China also exercising that power more often in the past decade while the UK and France have declined to do so (Dag Hammarskjöld Library, 2022).

Ignored or overlooked by its critics, is the initial historical-political reality that absent the negotiation of this particular expression of special power and privilege (and responsibility), the major Allied Powers of 1944-45 - especially the United States and Soviet Union - most likely would not have agreed to sign the Charter and establish the United Nations (Schlesinger, 2003; Howard, 1993, Claude, 1971). The absence of the United States had been a critical weakness of the League of Nations, after Republicans in the US Congress in 1919 had rejected President Woodrow Wilson's personally delivered request to ratify the Treaty of Versailles (US Senate, undated). The absence of both the USA - where isolationist sentiments were strong again - and Stalin's USSR in 1945 would have left the new organization severely weakened even before it began, or more likely led to the failure of the negotiations entirely. Without the veto, there might well have been no United Nations organization - 'first', 'second', or otherwise.

The existence of the veto also means that a majority vote otherwise taken at the Council cannot 'decide' to have the members of that body declare a UN Charter Chapter VII collective security commitment that could bring the organization into direct military conflict against one of the major global military powers - particularly, the US, Russia, or (since 1971) communist China. Thinking counter-factually for a moment, what could such a vote and collective security resolution have accomplished if taken against the US' invasion of Iraq in 2003? Or earlier, against the USSR's crushing of popular uprisings in occupied Hungary in 1956 and Czechoslovakia in 1968? Would the Security Council and General Assembly members have been ready and willing to engage in direct military action against the United States or the USSR in support of such a resolution? In 2003, there was no indication of such a willingness even while the majority of Council members - with the exception of the UK under Prime Minister Tony Blair - rejected the Bush Administration's attempt to obtain a new resolution authorizing its use of force, or having failed to win such authorization, to justify its subsequent invasion by reference to previous Council resolutions.

Similarly, and returning to contemporary events, a majority-vote Security Council substantive resolution - were that to have been possible - against Russia's invasion(s) of Ukraine (either in 2014 or in 2022) that committed the members of the UN to engage in a collective security action against Russia would require a willingness to engage in war against Russia should it fail to abide by demands to cease hostilities and withdraw its forces. Much more likely, such a resolution would be followed by UN member states failing to enforce such a resolution on the ground. The latter would leave the Council and UN in a similar position to the League of Nations in the 1930s, when neither the UK nor France as the major powers (the US not being part of the League) were willing to use force against Germany, Italy, or Japan. More concretely, we saw that the US and other NATO

members in 2022 have been explicit that they will not engage in direct military operations in support of (non-member) Ukraine against the invading Russian forces, although the Alliance has reinforced its forward military presence within member states' territories as part of its North Atlantic Treaty Article 5 collective defense guarantee. In lieu of such direct engagement, of course, NATO member states in their individual capacities have provided supplies of weapons and other materials to Ukraine, while working collectively - outside of the remit of the Security Council - to impose a wide range of sanctions against Russia and against individual Russians.

The P-5 veto, therefore, recognizes the continuing reality and the limitations (or for its critics, the hypocrisy) of power politics in the UN Security Council. However, given the entirely expected exercise of the veto by Russia, President Zelenskyy's later 5 April speech and his government's continuing engagement with the Council also surely were part of a separate but related effort, emphasizing and reinforcing the legitimacy of Ukraine's position, and the illegitimacy and illegality of Russia's actions. Here, Ukraine has been highly successful in the Security Council and the UN General Assembly (GA), while the Kremlin has failed.

Before leaving this section of discussion, it is worth highlighting briefly one more facet of the Council - that is, its continuing work in addressing other crises and matters of peace and security elsewhere in the world. While so much attention has been paid to the war in Ukraine, we must remember that there are ongoing crises, conflicts and suffering elsewhere, and the Council therefore must address a range of issues beyond Ukraine. Critics of the Council often speak of it as being 'paralyzed' and ineffectual - whether on Ukraine or more generally due to the deepening divisions especially between the 'P-3' of the USA, Russia, and China. However, a look at the record of the Council, just since 23-24 February and the Russian invasion, shows that between then and the end of July the Council successfully passed almost 30 resolutions. These resolutions addressed new or ongoing crises and conflicts in Yemen, Libya, Iraq, Syria, Mali, Somalia, Sudan and South Sudan, Haiti, the Democratic Republic of Congo, Central African Republic, Afghanistan, Cyprus, and Georgia; and other matters such as maritime security and anti-piracy in the Gulf of Guinea, the non-proliferation of weapons of mass destruction, the continuing threat from the Islamic State - Da'esh -, and functional aspects of the International Court of Justice (United Nations Security Council, undated).

The Council has renewed the mandates of existing UN peacekeeping missions which otherwise would lose authorization and funding, extended sanctions regimes, and held almost-daily consultations and briefings on an even wider and longer array of matters. The work of the Council and the United Nations elsewhere in the world clearly has not stopped or become less needed because of its division over Russia's invasion of Ukraine, or

its previous deep divisions over crises in Syria and Iraq. As Jess Gifkins (2021) and Nico Schrijver and Nils Blokker (2020) also recently have illustrated, it is worth reiterating that while the P-5 do have many advantages in the operations of the Council, it is misleading to argue that the existence of the veto prevents the members of the Security Council - whether its P-5 or its ten elected members - from fulfilling other ongoing critical responsibilities.

Beyond the Security Council

On 27 February, following Russia's initial veto, the Security Council did pass a new resolution calling for an Emergency Special Session of the UN General Assembly - with this taking place as a procedural not a substantive resolution, using the General Assembly's so-called 'Uniting for Peace' resolution of 1950, and therefore not subject to a P-5 veto but rather in response to it (Security Council Report, 2022). The Security Council resolution of 27 February therefore was adopted, by the same margin and with the same delegates' voting positions as the failed 25 February draft resolution (11 in favor, 3 abstentions, and 1 against). It was through this mechanism, used for the first time in more than twenty years, that the GA then debated and adopted a resolution on 2 March 2022 'deploring' the Russian Federation's aggression against Ukraine and calling for the immediate withdrawal of all Russian forces from the territory of Ukraine. GA's Resolution ES-11/1 (the notation referring to this being the eleventh emergency special session of the Assembly) ultimately was adopted by a significant majority of those present and voting, with 141 states' delegates 'present and voting' in favor, 5 against, and 35 abstentions among the 193 Member States (12 other states' delegates were absent from the Assembly and therefore did not cast a vote of any kind).

Given the publication in which this chapter is due to appear, it may be of interest to note that in the case of ES-11/1, Mexico voted in favor of the 2 March resolution. It would do so again for a subsequent GA resolution - which in fact Mexico and France co-drafted - on 24 March demanding civilian protection and humanitarian access in Ukraine and identifying Russian aggression as the cause of the conflict. The latter resolution also passed by a large majority in the GA, with 140 votes in favor, 38 abstentions and the same five (Russia, Belarus, North Korea, Syria, and Eritrea) voting against. A competing draft resolution sponsored by South Africa, which did not mention Russia's actions as the cause of the crisis, was soundly rejected with only 50 votes in favor, 67 opposed and 36 abstentions.

Unlike Security Council resolutions, GA resolutions are non-binding on UN Member States, and therefore may be considered by some observers as being 'merely' symbolic gestures that express states' previously determined positions and have few effects in practice. However, calling for voting on these resolutions arguably does pressure states

to make explicit their positions in front of not only other delegates but also their domestic and global audiences, revealing and clarifying where states stand. There also can be 'follow on' measures built upon the momentum of such votes, and this has been the case regarding UN responses to the Russian aggression.

One such new GA resolution came on 7 April to suspend the Russian Federation from its seat on the UN Human Rights Council, following information about atrocities committed by Russian forces against Ukrainian civilians in the town of Bucha, near Kyiv, which those forces briefly had captured and occupied before being forced to retreat. The Geneva-based Human Rights Council - on which there is no veto power similar to that affecting proposed resolutions at the Security Council - in fact already had adopted a resolution on 4 March requiring the 'swift and verifiable' withdrawal of Russian forces and other Russian-supported armed groups from all Ukrainian territory (thus including territories invaded by Russia in 2014), and on 5 March it had called for the establishment of an independent international commission of inquiry into Russian Federation aggression against Ukraine. It had not, therefore, been paralyzed or inactive in responding to the situation. However, after the revelations of Russian atrocities at Bucha, the US Ambassador to the UN in New York introduced the new General Assembly resolution of 7 April to suspend Russia from its Human Rights Council seat in Geneva. This time, the resolution again achieved the necessary two-thirds majority of those present and voting, and was passed with 93 votes in favor, 24 against, and 58 abstentions (abstentions not counting in calculating a voting majority).

On this occasion, Mexico was one of six Latin American states that chose to abstain - Brazil, El Salvador, Belize, Guyana, and Trinidad and Tobago being the others - while Argentina, Chile, Colombia, Peru, and Uruguay voted in favor (Rocha, 2022). As a result of the vote, the Russian Federation thus joined Libya as one of only two countries to have had its seat on the Human Rights Council suspended. A month later, on 12 May, at a special session on the war in Ukraine, the members of the Human Rights Council followed up by approving a new resolution calling for an investigation into the allegations of atrocities committed against civilians by Russian troops in Ukraine.

Before shifting focus onto the work of the 'second UN' there is one more noteworthy 'first UN' issue that should be highlighted in the relationship between the Security Council and the General Assembly. On 26 April 2022, the General Assembly adopted by consensus a new resolution (Resolution 76/262) to establish a 'Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council' (UN News, 26 April 2022). The resolution, which was proposed by Liechtenstein's UN ambassador Christian Wenaweser and co-sponsored by a total of 83 Member States in the General Assembly, means that whenever a veto is cast by a P-5 member in the Council this will

automatically trigger a special GA meeting, with the veto-casting state(s) given priority in the speakers list of the GA meeting. We have noted previously that GA resolutions are non-binding, and therefore the veto-casting member(s) of the Council can choose not to appear in the subsequent Assembly debate to explain their use of the veto power. In that case, however, they would be ceding that political or 'public relations' space to others. As another ambassador is reported to have observed, the new Assembly resolution and debate means the veto-casting member of the Council would at least 'pay a higher political price' by having to justify its decision (Al Jazeera, 26 April 2022).

In the decade 2000-2009, US vetoes in the Council had dominated in numerical terms - 10 from the US compared with 4 by Russia and 2 by China. A large majority of these US negative votes came as it regularly vetoed draft resolutions on 'the Middle East including the Palestinian question'. Indeed, 12 of the US' total of 14 negative votes cast during the period 2000-today were on that same topic. That said, of the 41 negative votes (vetoes) cast in the Council since 2010, only 4 of those were cast by the US, with the vast majority by Russia (25) and China (12). China's dozen negative votes in that period always were cast in conjunction with a similar vote by the Russian Federation. Russia cast 13 of its 25 negative votes as the only Council member doing so. Neither the UK nor France, the other P-5 members, have cast a negative vote in the Security Council since 1989 (Dag Hammarskjöld Library, 2022).

Ambassador Wenaweser emphasized that the initiative had not been aimed at one specific P-5 state, as its genesis two years earlier was the result of broader concerns by a group of General Assembly members about the (in)effective functioning of the Council and the increasing use of the veto (UN News, 26 April 2022). Nonetheless, the initiative had made little progress in the Assembly during those intervening years, until political momentum was catalyzed by the Russian invasion of Ukraine on 23-24 February and the subsequent Russian use of its veto in the Council on 25 February.

In the case of the US and Iraq in 2003, while there were no international sanctions imposed on the US for its 'elective war', the absence of substantial military, material/materiel, and financial support from any ally except for the UK meant that those heavy burdens fell almost exclusively on Washington. That was in striking contrast to the Security Council-authorized, US-led collective security action taken against Saddam Hussein and Iraq following its 1991 invasion and occupation of Kuwait. The broader international framing of the 2003 invasion - including in Security Council debates - as illegal and illegitimate further isolated US claims of global leadership, and instead served as 'recruiting' tools for the subsequent insurgency as well as the claims of rising extremist groups such as IS/Da'esh and Al-Qaeda offshoots around the world. With US resources and attention being poured into Iraq, its focus on the Afghan campaign also was distracted

at a crucial time, and again served as a recruiting and propaganda tool for Taliban forces as they reconstituted themselves for a prolonged war.

Neither the Council nor the Assembly, as two principal organs of the 'first United Nations', has the capability (military, political or otherwise) in practice to prevent or to stop one of the major military powers - mainly, 'P-3' USA, Russia, or China - from launching an invasion and war. Whether wishing for such a capacity and then criticizing its absence as some form of 'failure' or fearing the same capacity and seeing it as a threat, the UN does not have its own independent military forces. Nor has there ever been an indication that the 193 UN member states ever would agree to provide the international organization with such authority, capacity, or funding - again, setting aside the wild conspiracy theories of those individuals who imagine mysterious fleets of 'black helicopters' and a 'globalist conspiracy' usually led by the World Economic Forum. In the case of examining the United Nations' responses to the Russian invasion of Ukraine, and the politics of the 'first UN' in that regard, it nonetheless is reasonable to argue that the votes of support or opposition - and even the careful abstentions - amongst UN Security Council and General Assembly members in the examples noted here have demonstrated that Russia is isolated. That isolation imposes real costs on Russia - both inside of the 'first UN' as noted above, but also beyond the parameters of the international organization just as it did on the United States after its invasion of Iraq in 2003.

In the contemporary case of Russia's invasion of Ukraine, Belarus, Syria, and North Korea have been Moscow's only consistently explicit allies since February - but have almost nothing to offer in practical terms as Russia's military campaign has faltered if not failed. At least in the debates in both the UN Security Council and General Assembly, China (and others such as India) has sought to walk a careful line, neither speaking in support of Russia's act of aggression nor openly condemning it, while outside of the Council and Assembly Beijing also seeks to ensure it does not fall foul of the growing range of sanctions imposed against the Russian state (and Belarus) and individual Russians by the US, the EU and NATO allies. Political, diplomatic, and institutional isolation - if not (yet) pariah status as a 'terrorist state' - within the UN can reinforce, and be reinforced by, these measures of external isolation.

The "Second UN" – Humanitarian Assistance and Support

Beyond the politics of the 'first UN', and generally less headline-grabbing for public attention, is the work of what is here termed the 'second UN' - that is, the institutions and the individuals of the 'international civil service' rather than the diplomatic and political representatives of member states. In the case of UN responses to the Russian invasion of Ukraine, this refers to the Secretary-General and his representatives, as well as a wide

range of UN system entities, specialized agencies, and other bodies, either operating on the ground in Ukraine - as many of them are doing - or addressing specific matters resulting from the war. The lengthy list of these agencies and other bodies includes (amongst others) the UN Resident Coordinator Office in Ukraine (UN-RCO Ukraine), the High Commission for Refugees (UNHCR), High Commission for Human Rights (OHCHR), UN Women, Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), UN Children's Fund (UNICEF), Food and Agriculture Organization (FAO), World Food Programme (WFP), International Fund for Agricultural Development (IFAD), International Atomic Energy Agency (IAEA), World Health Organization (WHO), UN Office on Drugs and Crime (UNODC), International Organization for Migration (IOM), International Court of Justice (ICJ), and the International Criminal Court (ICC).

Even simply identifying and describing the work of each of these bodies in Ukraine and neighboring states would take too much time and space here, and in any case can be reviewed with regular updates through these various bodies' websites or through centralized sources (United Nations Ukraine, 2022; United Nations in Western Europe, 2022). Many of these UN bodies also are working in cooperation with local and international civil society partners in Ukraine. For the moment, only a small selection of notable examples of 'second UN' responses is provided below, chosen chiefly as these also have garnered more public and media attention.

The most obvious representative - and indeed, symbol - of the 'second UN' is the Secretary-General (SG). In this case, the office is held by António Guterres, the former prime minister of Portugal (1995-2002) and UN High Commissioner for Human Rights (2005-2015) who was elected as Secretary-General in 2016 (formally entering office on 1 January 2017) and was re-elected to a second and final term as SG in 2021. It was the first Secretary-General, Trygve Lie of Norway, who described the role of SG as 'the most impossible job in the world' as he resigned from the office in 1952 and would be replaced by Sweden's Dag Hammarskjöld. The Secretary-General has very little formally designated authority, with the UN Charter setting out the terms and functions of the Secretariat only in Chapter XV, after all other main UN bodies, and describing the SG simply as 'the chief administrative officer of the Organization' (UN Charter, Article 97). While individual SGs have varied considerably in the degree of their willingness or desire to take on a more expansive understanding of their role, it remains the case that the SG holds limited formal authority. (S)he perhaps wields greater power as a symbol of legitimacy, at least in the view of those who see the United Nations and its Charter as embodying higher goals of global cooperation than just individual states' ambitions and power politics.

One day after the Russian invasion, on 25 February, SG Guterres appointed a

highly experienced UN official, Amin Awad, as Assistant-Secretary General (ASG) to serve as UN Crisis Coordinator for Ukraine, to assist in the coordination of what very rapidly would become the alphabet-soup of entities, agencies and other bodies previously mentioned. On 1 March, the 'second UN' led by ASG Awad launched an emergency appeal to support humanitarian assistance to the Ukrainian population, initially set at $1.17 billion and subsequently raised to $2.24 billion, and with a further $226 million more recently sought to provide extra aid needed to prepare for winter requirements. Through these emergency funds and the related efforts of the 'second UN' working on the ground, over 8 million Ukrainians internally displaced by the war (approximately 9 million Ukrainians also have crossed the border into neighboring states) have received forms of humanitarian assistance, food aid, or direct cash assistance (United Nations in Western Europe, 2022).

These forms of humanitarian assistance provided on a day-to-day basis across all of Ukraine's 24 oblasts (regions/provinces), and other activities such as various UN agencies' work in providing protection for displaced women and children - who are especially vulnerable to forms of human trafficking and other abuses - rarely garner international headlines, but are critical to the welfare of those most directly affected individuals. At the level of international attention, Secretary-General Guterres has been recognized for helping to broker the so-called 'Black Sea Grain Initiative', working with the governments of Turkey, Ukraine, and Russia to negotiate the agreement that was signed on 22 July on renewing the safe export by sea of Ukrainian grain supplies that are vital to the food security of millions of people especially in Africa and Asia. To monitor and support this carefully brokered agreement, the SG also established a UN Joint Coordination Centre in Istanbul with two special UN Task Forces, officially opening the Centre shortly afterwards on 27 July (United Nations, 2022a).

Two other institutions whose responses are highlighted briefly here are the International Court of Justice (ICJ) and the International Criminal Court (ICC). The ICJ is the Charter-designated principal judicial organ of the United Nations and therefore may be considered clearly as part of the 'second UN'. The ICC remains a parallel body, not directly part of that 'second UN', as the Rome Statute was negotiated within the UN system, but the Court was established as an independent judicial body distinct from the UN. Even so, the ICC is added here as a relevant example not least because there was a formal agreement signed to govern the relationship between the ICC and the UN (Dag Hammarskjöld Library (2022a).

In chronological terms, between the two judicial bodies it was the Chief Prosecutor of the ICC who responded first to the Russian invasion of 23-24 February. Although not a State Party to the Rome Statute, Ukraine already had exercised its prerogative to accept the

ICC's jurisdiction over alleged crimes committed on its territory following Russia's earlier attacks against Ukraine in 2013 and 2014. On 28 February 2022, ICC Prosecutor Karim Khan announced his decision to open an investigation that would 'encompass any new alleged crimes falling within the jurisdiction of my Office that are committed by any party to the conflict on any part of the territory of Ukraine' (International Criminal Court, 2022). As well as visiting Ukraine personally, the ICC Prosecutor established a 42-person team of investigators, forensic experts, and support staff to begin the process of gathering witness testimony, collecting forensic materials and other evidence to support possible criminal indictments.

The ICC investigation, it may also be noted, is taking place in parallel with the previously mentioned Human Rights Council's call for an independent commission of inquiry and the subsequent appointment by the UN of three human rights experts to form the commission and investigate possible human rights abuses and violations of international humanitarian law 'in the context of the aggression against Ukraine by the Russian Federation' (United Nations in Western Europe, 2022a).

While Russia does not recognize the ICC and cannot be expected to cooperate in the investigation, individual Russians nonetheless could face indictment for their actions committed in Ukraine. The possibility now exists for the issuance of ICC indictments (sealed or open) against individual Russian leaders in the future - even if several years hence, as international criminal justice remains a slow and deliberate process, and evidence of atrocities is even more difficult to collect when being sought in a war zone. The potential for indictments against Russian leadership and other individuals for alleged mass atrocity crimes - those crimes falling under the Court's jurisdiction - committed in Ukraine would raise different calculations for those individuals should they travel outside of the Russian Federation and into the territory of a State Party. It may be, in a sense, the most 'concrete' action that can be taken by an institution of the 'second UN' although the Court still would rely on the support and cooperation - the political will - of States Parties to detain accused individuals, which has not always been provided for the Court in other cases thus far.

Speaking on the eve of his planned invasion and presumably seeking to justify to his domestic Russian audience the premeditated act of aggression that he was about to launch, President Putin had argued in a television broadcast that his 'special operation' was intended to protect Russian-speaking peoples in the Ukrainian oblasts of Donetsk and Luhansk from genocide. Following the Russian invasion, Ukraine responded to that Russian accusation by filing an application to the ICJ arguing that Putin's claims were false and baseless, and therefore prejudicial to the rights of Ukraine under the terms of the Genocide Convention of 1948 to which both Ukraine and Russia are State Parties. The Russian Federation first responded to that filing by issuing a letter saying

that it would not participate in the hearing, and afterwards argued that the Court lacked jurisdiction. The Court held its initial hearing nonetheless, and the 15 ICJ judges voted by 13-2 to order 'provisional measures'. This included ordering that Russia must 'immediately suspend' its military operations in Ukraine, and that 'any military or irregular armed units which may be directed or supported' by Russia 'should take no steps in furtherance of' those operations (International Court of Justice, 2022; Torrens, 2022; Hinton, 2022). The two ICJ judges voting in opposition - unsurprisingly - were those from Russia and China.

Russia has persisted in rejecting both the ICJ and ICC. In the case of the ICJ, if one Party is found subsequently to be in contravention of an order issued by the Court, the matter can be taken to the Security Council. There, however, Russia of course can wield its veto power and therefore no concrete action could occur, other than through the recent development of a negative vote triggering a GA debate. In the latter context should that happen, the Russian delegate would have the opportunity to explain (or refuse to appear and explain) why Moscow rejected international law and/or refused to accept the jurisdiction of the ICJ on the matter. The ICJ hearings and the outcome to date obviously did not bring the conflict to an end. Nor was it realistically the expectation of Ukraine or other States Parties supporting Ukraine at the ICJ that this would be the result. What the ICJ hearing - including the identity of the two judges voting against, echoing in that sense the balance of voting in the main bodies of the 'first UN' - did achieve, was to highlight the political and legal isolation of Russia, and the illegitimacy and illegality of Russia's acts of aggression.

Conclusions: What difference does it make?

Neither the 'first (political) UN' nor the 'second (permanent) UN' were able to prevent or to stop Russia's invasion of Ukraine. However, those commentators who expected the UN to do so, misread the practical reality of what either dimension of the world body can achieve especially on matters of international peace and security. It is true that the veto power of the P-5 reflects the military power of the victorious Allies (including the USSR and nationalist China) in 1945; it also reflects the major global military powers of today, and in particular the P-3 of the US, Russia, and communist China. The veto does privilege those three, and they have made use of their privilege. However, it also prevents a majority vote in the Security Council from committing the UN to act against one of those global military powers if that state is determined to use unilateral military force without Council authorization (as the US did in 2003, and Russia in 2022). Such a commitment, if upheld by those voting for it, could be expected to lead to a major power military conflict, meaning potential global conflict.

Outside of the practices, rules, and procedures of the Security Council, however, the review and analysis of the responses from the 'first' (and 'second') UN has demonstrated that Russia consistently and repeatedly has been politically and institutionally isolated, criticized, and at times suspended or expelled as an actor. Even China and India - despite the former having declared its 'no limits' partnership before the Russian invasion, and the latter being a major arms purchaser from Russia - are cautious to maintain some diplomatic, political, and economic distance from Moscow. In the 'first UN', Putin's Russia now stands in a group that includes North Korea, Syria, and Belarus - no longer as a leading (real or aspirational) global political power, but increasingly as a pariah state and potentially as a designated 'terrorist state'.

Finally, it must be kept in mind that while the 'first UN' illustrates the politics (and political limits or limitations) of the member State-based international organization, the 'second UN' has been working continuously on the ground providing emergency humanitarian assistance - whether literally, through the many UN entities operating in various capacities in Ukraine, or in terms of addressing global food security through the Joint Centre in Istanbul. As this conclusion is being written, the recently announced IAEA inspectors' mission to the Zaporizhzhia nuclear power plant - which is occupied by Russian forces and where Ukrainian technical operators are being forced to work under increasingly dangerous conditions - is the newest effort of the 'second UN' to avoid a wider humanitarian disaster resulting from the Russian invasion.

References

Al Jazeera (2022), 'UN approves measure requiring states to justify veto', 26 April 2022 [Online]. Available at https://www.aljazeera.com/news/2022/4/26/un-approves-measure-requiring-states-to-justify-veto. Accessed 23 August 2022.

Claude, Jr., I. L. (1971 [1956]) Swords into Ploughshares: The Problems and Progress of *International Organization* 4th edition, New York, Random House.

Dag Hammarskjöld Library (2022) 'UN Security Council Meetings & Outcomes Table' [Online]. Available at https://research.un.org/en/docs/sc/quick. Accessed 20 August 2022.

Dag Hammarskjöld Library (2022a) 'What is the International criminal Court and what is its relationship with the UN?' [Online]. Available at https://ask.un.org/faq/97157. Accessed 26 August 2022.

Gifkins, J. (2021) 'Beyond the Veto: Roles in UN Security Council Decision-Making', *Global Governance*, vol. 27 no. 1, pp. 1-24.

Hinton, A. (2022) 'Putin's claims that Ukraine is committing genocide are baseless, but not unprecedented', *The Conversation*, 25 February 2022 [Online]. Available at https://theconversation.com/putins-claims-that-ukraine-is-committing-genocide-

are-baseless-but-not-unprecedented-177511. Accessed 27 August 2022.

Howard, M (1993) 'The Historical development of the UN's Role in International Security', in Roberts, A. and Kingsbury, B. (eds) *United Nations, Divided World: The UN's Role in International Relations* 2nd edition, Oxford, Clarendon Press, pp. 63-80.

International Court of Justice (2022) 'Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine vs Russian Federation)', Press Release No. 2022/11, 16 March 2022 [Online]. Available at https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-PRE-01-00-EN.pdf. Accessed 27 August 2022.

International Criminal Court (2022) 'Statement of ICC Prosecutor, Karim A. A. Khan Q.C. on the Situation in Ukraine', 28 February 2022 [Online]. Available at https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-i-have-decided-proceed-opening. Accessed 26 August 2022.

President of Ukraine (2022) 'Speech by the President of Ukraine at a meeting of the UN Security Council', 5 April 2022 [Online]. Available at https://www.president.gov.ua/en/news/vistup-prezidenta-ukrayini-na-zasidanni-radi-bezpeki-oon-74121. Accessed 21 August 2022.

Rocha, J. A. (2022) 'Mexico abstains from voting to ban Russia from UN Human Rights Council', Aztec Reports, 9 April 2022 [Online]. Available at https://aztecreports.com/mexico-abstains-from-voting-to-ban-russia-from-un-human-rights-council/2705/. Accessed 23 August 2022.

Schlesinger, S. C. (2003) *Act of Creation: The Founding of the United Nations, A Story of Superpowers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies and Their Quest for a Peaceful World*, Boulder, Westview.

Schrijver, N. and Blokker, N. eds (2020) *Elected Members of the Security Council: Lame Ducks or Key Players?* Leiden, Brill Nijhoff.

Torrens, S. M. (2022) 'Ukraine v Russia at the International Court of Justice', Parliament of Australia, 5 August 2022 [Online]. Available at https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2022/August/Ukraine_v_Russia_at_the_International_Court_of_Justice. Accessed 27 August 2022.

Tyler, P. E. (2004) 'Annan Says Iraq War was 'Illegal', *The New York Times*, 16 September 2004 [Online]. Available at https://www.nytimes.com/2004/09/16/international/annan-says-iraq-war-was-illegal.html. Accessed 12 August 2022.

Security Council Report (2022) S/RES/2623, 27 February 2022 [Online]. Available at https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/ukraine/. Accessed 19 August 2022.

UN News (2022), 'UN General Assembly mandates meeting in wake of any Security

Council veto', 26 April 2022 [Online]. Available at https://news.un.org/en/story/2022/04/1116982. Accessed 25 August 2022.

United Nations (2022) 'Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Ending Ukraine Crisis, as Russian Federation Wields Veto', Meetings Coverage and Press Releases, S/C14808, 25 February 2022 [Online]. Available at https://press.un.org/en/2022/sc14808.doc.htm. Accessed 15 August 2022.

United Nations (2022a) 'United Nations Black Sea Grain Initiative Joint Coordination Center' [Online]. Available at https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative. Accessed 28 August 2022.

United Nations in Western Europe (2022) 'The UN and the war in Ukraine: key information', UNRIC [Online]. Available at https://unric.org/en/the-un-and-the-war-in-ukraine-key-information/. Accessed 27 August 2022.

United Nations in Western Europe (2022a) 'Norwegian judge appointed chair of the Commission of Inquiry on Ukraine', 31 March 2022 [Online]. Available at https://unric.org/en/norwegian-judge-appointed-chair-of-the-commission-of-inquiry-on-ukraine/. Accessed 26 August 2022.

United Nations Security Council (undated) 'Resolutions adopted by the Security Council in 2022' [Online]. Available at https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-adopted-security-council-2022. Accessed 24 August 2022.

United Nations Ukraine (2022) 'UN Entities in Ukraine' [online]. Available at https://ukraine.un.org/en/about/un-entities-in-country. Accessed 25 August 2022.

United States Senate (undated) 'Woodrow Wilson Submits the Treaty of Versailles' [Online]. Available at https://www.senate.gov/about/powers-procedures/treaties/wilson-submits-treaty-of-versailles.htm. Accessed 21 August 2022.

Weiss, T.G., Carayannis, T. and Jolly, R. (2009) 'The 'Third' United Nations', Global Governance, vol. 15 no. 1, pp. 123-142.

Weiss, T.G and Thakur, R. (2010) *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, Bloomington, Indiana University.

Weiss, T.G. and Wilkinson, R. (2022) 'The "Missing Middle": Behind-the-Scenes Global Governance', *Global Governance*, vol. 28 no. 1, pp. 11-34.

La recuperación del turismo tras el impacto del COVID-19: ¿regreso a la normalidad o cambio del modelo ético?

José María Filgueiras Nodar[1]

Resumen

Este texto expone los principales indicadores turísticos de los últimos cuatro años, para mostrar el impacto de la pandemia de COVID-19 en el turismo global, así como la lenta recuperación del mismo, haciendo una breve referencia a algunas tendencias que se avizoran de cara a su futuro, y cuestionando la posibilidad real de que el turismo se vaya a desarrollar de forma diferente, en el camino de prácticas más éticas y sostenibles. Para ello, se utilizan datos provenientes de organismos internacionales, en especial de la Organización Mundial del Turismo. El escrito se estructura en seis apartados: el primero aporta una breve reseña cronológica de la pandemia de COVID-19 y sus efectos, mientras que el segundo expone los efectos de la pandemia en el sector turístico, que se ve obligado a frenar de manera violenta una expansión prácticamente ininterrumpida desde la Segunda Guerra Mundial. La pandemia convirtió al año 2020 en el peor de toda la historia del turismo, con una enorme reducción en las llegadas de turistas y la resultante disminución de los ingresos, que, aunada a los otros impactos del COVID, supuso un durísimo golpe para el sector. Los siguientes epígrafes, a su vez, analizan la paulatina recuperación del sector turístico a lo largo de 2021 y 2022, un proceso que, pese al apoyo de los gobiernos nacionales e instituciones internacionales, ha estado marcado por numerosos retrocesos e incertidumbres. Tras una referencia a los múltiples impactos económicos, socioculturales y ambientales del turismo, así como a la suspensión de los mismos debido al parón que supuso la pandemia, el último apartado del texto plantea una serie de consideraciones de cara al futuro de la actividad turística, partiendo de una dicotomía entre recuperar la normalidad o renovar profundamente el sector.

Palabras clave: pandemia, sostenibilidad, Organización Mundial del Turismo, impactos del turismo

Abstract

This text exposes the key indicators of the last four years, to show the impact of the COVID-19 pandemic on global tourism, as well as its slow recovery, making a brief reference to some trends that are envisioned for the future, questioning the real possibility that tourism will develop differently, on the path of more ethical and sustainable practices. For this, data from international organizations, especially the World Tourism Organization,

1 José María Filgueiras Nodar es Doctor en Filosofía Contemporánea. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo y director del Instituto de Investigación de Turismo de la Universidad del Mar (campus Huatulco, Oaxaca).

are used. The text is structured into six sections: the first provides a brief chronological review of the COVID-19 pandemic and its effects, while the second exposes the effects of the pandemic on the tourism sector, which is forced to violently curb an expansion virtually uninterrupted since World War II. The pandemic made 2020 the worst in the history of tourism, with a huge reduction in tourist arrivals and the consequent decrease in income, which, added to the other impacts of COVID, represented a huge blow to the sector. The following sections, in turn, analyze the gradual recovery of the tourism sector throughout 2021 and 2022, a process that, despite the support of national governments and international institutions, has been marked by numerous setbacks and uncertainties. After a reference to the multiple economic, sociocultural and environmental impacts of tourism and their suspension due to the stoppage caused by the pandemic, the last section of the text raises a series of considerations for the future of tourism activity, based on a dichotomy between recovering normality or profoundly renewing the sector.

Key words: pandemic, sustainability, World Tourism Organization, impacts of tourism

La pandemia de COVID-19

En diciembre de 2019, una serie de casos de neumonía de origen desconocido son descubiertos en la ciudad de Wuhan, capital de la provincia de Hubei (China).[2] De acuerdo con Serrano, Antón, Ortega, Ruiz, Olmo y Segura (2020), "no se tardó en encontrar cierto paralelismo con las epidemias previas de coronavirus del síndrome respiratorio agudo severo (SARS-CoV) producida en 2003 y del síndrome respiratorio del Medio Oriente (MERS) ocurrida en 2012" (p.56). El virus, perteneciente a la familia de virus ARN con envoltura *Coronaviridae*,[3] fue denominado como SARS-CoV-2. Si bien poseía una menor tasa de letalidad que los dos mencionados, podía expandirse muy fácilmente, por lo que era capaz de provocar un mayor número de fallecimientos.

Para abordar el brote de Wuhan, relacionado en sus inicios con el Mercado de Mariscos de esta ciudad, la Organización Mundial de la Salud [OMS] se pone en estado de emergencia el 1 de enero de 2020 (OMS, 2021). Durante este mismo mes, la OMS contacta al gobierno chino y también difunde numerosa información acerca de la gestión de brotes de nuevas enfermedades. A lo largo de enero, según la misma fuente, se va confirmando la transmisión entre seres humanos. Nuevos casos aparecen en China y en otros países, donde también se comprueba la transmisión de persona a persona. La primera víctima mortal es dada a conocer por los medios chinos el 11 de enero de 2020 (OMS, 2021).

El 11 de marzo de 2020, la OMS (2020) declara al COVID-19 una pandemia. En ese

2 Es interesante la exposición de Platto, Wang, Zhou y Carafoli (2020) acerca del periodo pre-Wuhan.
3 De acuerdo con la OMS (2021) el virus fue secuenciado en una fecha tan temprana como el 11 de enero de 2020.

momento, según Tedros Adhanom Ghebreyesus, el director general de dicha organización, había "más de 118,000 casos en 114 países, y 4,291 personas [habían] perdido la vida. Miles de personas más [estaban] luchando por su vida en hospitales" (OMS, 2020). Se había asistido a una multiplicación por 13 del número de casos, así como a la triplicación del número de países afectados y las previsiones a este respecto eran negativas, ya que se esperaba un aumento tanto en los casos como en las víctimas mortales los próximos días y semanas. Por todo ello, la OMS (2020) llega "a la conclusión de que la COVID-19 puede considerarse una pandemia", la primera causada por un coronavirus. La OMS no sólo toma en consideración las cuestiones de salud pública sino que también presta atención a las consecuencias sociales y económicas de la pandemia, puesto que las medidas llevadas a cabo para frenar al virus impactan severamente en la economía e incluso pueden amenazar a los derechos humanos.

Tales medidas, en un principio, y teniendo en cuenta el desconocimiento general acerca del virus, así como la inexistencia de vacuna, estuvieron encaminadas a incrementar la distancia social para evitar contagios y así lograr que el volumen de casos no superase la capacidad de los sistemas de salud, como desafortunadamente sucedió (Núñez, Estrada, Fernández, Fernández, Martín y Macaya, 2020). También se pudo asistir a la aparición de diversas variantes del virus,[4] entre ellas las notorias Delta y Ómicron, consideradas ambas, debido a características como una mayor transmisibilidad o una mayor gravedad de la enfermedad producida, como *variantes de preocupación*, la segunda desde el 26 de noviembre de 2021 (Araf et al., 2022). De forma paralela, se desarrollaron diferentes vacunas, en lo que Alexandridi, Mazej, Palermo y Hiscott (2022) consideran que "seguramente será visto como uno de los logros más destacables de la historia de la medicina moderna" (p.3) así como campañas a gran escala de vacunación, de modo que "al 3 de febrero de 2022, se estima que el 61.2 % de la población mundial había sido vacunada con al menos una dosis de una vacuna, y en total se habían administrado 10,140 millones de dosis en todo el mundo. Cada día se entregan 20.72 millones de dosis" (p.4).

Cuando se escribe este texto, en septiembre de 2022, la pandemia sigue su curso. Desde luego, los intensos programas de vacunación han tenido efectos muy positivos, pero no han llegado a detener su avance, sólo a ralentizarlo, y tampoco han sido capaces de impedir la aparición de víctimas mortales (aunque sí se ha asistido a una significativa reducción del número de las mismas, especialmente entre las personas que se han vacunado). A este respecto, de acuerdo con los datos proporcionados por el Center for Systems Science and

4 De acuerdo con el Centro de Control de Enfermedades de los Estados Unidos (CDC, 2022): "Los virus como el SARS-CoV-2 evolucionan constantemente a medida que se producen cambios en el código genético (provocados por las mutaciones genéticas o la recombinación viral) durante la replicación del genoma [...] Una variante tiene una o más mutaciones que la diferencian de las otras variantes del virus del SARS-CoV-2 [...] Tal como se preveía, se han documentado múltiples variantes del SARS-CoV-2 [...] a nivel mundial durante esta pandemia".

Engineering de la Universidad Johns Hopkins,[5] se estima que a 26 de septiembre de 2022 ha habido más de 615 millones de casos a nivel mundial, así como 6.5 millones de víctimas mortales. No obstante, la OMS considera que el número de muertos a causa de la COVID debería ser corregido al alza, debido a que "decenas de países de renta media-baja no notificaron de manera general las causas de fallecimientos" (Euronews, 2022). Así, frente a la cifra de 6.2 millones de fallecidos que se había contabilizado a 31 de diciembre de 2021, la OMS proponía un estimado de 14.9 millones. De forma similar, también el número real de casos se estima muy superior al de los casos confirmados.

La extrema ralentización que la pandemia causó en la economía hizo que desde muy temprano se reconociese que los impactos económicas iban a ser "amplios e inciertos, esperándose diferentes efectos en los mercados laborales, las cadenas de suministro de producción, los mercados financieros y los niveles del PIB" (Brodeur, Gray, Islam y Bhuiyan, 2021, §4), como de hecho sucedió. De acuerdo con un informe del Banco Mundial (BM, 2022a), "la pandemia de COVID19 generó una onda expansiva que afectó a toda la economía mundial y desencadenó la mayor crisis en más de un siglo". Además, esta crisis afectó en mayor medida a las economías emergentes que a las desarrolladas, y en ambos casos mucho más a las familias y empresas en peor situación económica (BM, 2022b). Se saldría con mucho de los límites de este escrito exponer de modo exhaustivo las múltiples afectaciones que la pandemia produjo en la economía global, por lo que en el siguiente apartado se expondrá únicamente en qué medida resultó afectado el sector turístico.

Del mejor al peor año en la historia del turismo

Resulta prácticamente imposible sobreestimar el impacto negativo de la pandemia sobre el sector turístico mundial. El resto del epígrafe estará destinado a detallar los aspectos más destacados de dicho impacto.

El turismo, que en su versión moderna nace a mediados del siglo XIX, había experimentado desde esa misma época una continua expansión, particularmente acusada tras la Segunda Guerra Mundial. Desde luego que había sufrido ciertas reducciones, generalmente a causa de guerras o epidemias (como la del SARS en 2003), pero siempre dentro de un marco de crecimiento constante. Por ejemplo, la crisis económica que sacudió al planeta en 2009 provocó un descenso en la llegada de turistas internacionales de tan sólo el 4% (OMT, 2021c). Pero la pandemia de COVID-19 cambió por completo el panorama, de modo que, entre los años 2019 y 2020, el turismo pasó de hallarse en la posición más ventajosa de su historia a unos niveles tan bajos como no se habían conocido en las últimas tres décadas. En este sentido, el título del epígrafe no resulta para nada hiperbólico. Para entender por qué no lo es, se presentará la situación del sector turístico mundial en 2019,

5 Véase https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/dashboards/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6, desarrollado con la metodología de Dong, Du y Gardner (2020).

fecha a la que llega tras diez años de crecimiento sostenido.[6]

Pese a ciertos problemas, como los causados por la incertidumbre referente al Brexit o el colapso de la agencia Thomas Cook, el panorama no puede ser mejor para el sector. Las llegadas de turistas internacionales alcanzan los 1,460 millones (un aumento del 4% con respecto al año anterior) mientras que los ingresos por turismo internacional llegan a 1.5 billones de dólares. El crecimiento de dichos ingresos en los diez últimos años (de un 54%) supera en diez puntos porcentuales al crecimiento en el mismo plazo del PIB mundial. Las exportaciones del turismo internacional (que surgen de la suma de los ingresos por turismo más los del transporte de pasajeros) ascienden a 1.75 billones de dólares, aproximadamente 5,000 millones de dólares diarios. El sector turístico representa así el 7% de todas las exportaciones mundiales (28% de las exportaciones de servicios) siendo la tercera categoría de exportación a nivel mundial, sólo por debajo de los combustibles y productos químicos, y superando a la automoción y la agroalimentación.

Las llegadas de turistas internacionales aumentan de modo equilibrado en todas las regiones. Oriente Medio es la que más ve incrementadas las llegadas, con un 8%, pero todas muestran aumentos: por un lado, Asia-Pacífico y Europa (ambas con un 4%) y por otro las Américas y África (con un 2%). El principal motivo de viaje es el ocio (55%), seguido de visitas a familiares y amigos, salud, o motivos religiosos (que suman un 28% entre los tres), y en tercer lugar los negocios y motivos profesionales (con un 11%). El medio de transporte de preferencia es el avión (59%) mientras que el desplazamiento por carretera obtiene la segunda posición (35%).

El turismo representa para numerosos países una importante porción de su PIB, la cual en algunos casos, como España, Jordania o Croacia, supera el 10%. En otras muchas naciones, el aporte del turismo representa entre el 5% y el 10% del PIB. Así sucede con México (9%), Portugal (8%) o el mayor receptor de turistas mundial: Francia (7%). Se trata asimismo de un sector que genera millones de empleos, tanto directos como indirectos, en los cuales se da una alta participación de jóvenes y de mujeres (54% de empleo femenino, frente al 39% de la economía general). Por último, es interesante señalar que, a pesar de la desaceleración económica mundial, el gasto turístico continúa subiendo, en particular para los diez países que más gastan en turismo. Con la excepción de China y Corea del Sur, todos los países emisores en esta lista aumentan su gasto (en algún caso, como sucede con Francia, el aumento es superior al 10%).

Se finaliza así la exposición del estado del sector turístico internacional en 2019. Todas las cifras presentadas sirven para mostrar un sector pujante que atraviesa el mejor momento de su historia. Como se ha dicho, la pandemia va a dar un giro de 180 grados a

6 En los siguientes párrafos, se utilizarán datos provenientes del *Panorama del turismo internacional. Edición 2020* (OMT, 2021a).

esta situación positiva, afectando de una manera sin precedentes al sector y convirtiendo al 2020 en el peor año de toda la historia del turismo internacional. Los dos aspectos que ejercieron una influencia más negativa en el devenir del sector turístico en 2020 fueron, por un lado, el descenso de la demanda (dicho de modo sencillo, muy poca gente quiere viajar en un contexto de pandemia) y, por otro, las restricciones a la movilidad que casi todos los gobiernos impusieron para contener el avance de la pandemia. Así, el 20 de abril de 2020, según la OMT, el 100% de los destinos mundiales ya introduce algún tipo de restricción a la movilidad, y el 1 de noviembre del mismo año, algo más de la cuarta parte de todos los destinos del mundo cierra por completo sus puertas a la llegada de turistas internacionales.

Previsiblemente, el impacto negativo sobre el sector turístico es de una inmensa magnitud, llevándolo a niveles equivalentes a los de décadas atrás. El primer elemento que debe mostrarse es el desplome de las llegadas de turistas internacionales: de acuerdo con la OMT, en el periodo enero-octubre de 2020 se produce un descenso sin precedentes, que alcanza el 72%, en las llegadas de turistas internacionales, ubicándose en una cifra de 381 millones.[7] El descenso es patente en todas las regiones: en las Américas y Europa la cifra baja un 68%, en África un 69% y en Oriente Medio un 73%, mientras que Asia-Pacífico, la zona de origen de la pandemia, muestra el mayor descenso, con un 83%. De hecho, todos los indicadores para el turismo muestran reducciones con respecto a los valores del año anterior: la tasa de ocupación hotelera descendió un 28%, y la capacidad aérea internacional un 62% (38% en el caso de la nacional). Otros indicadores, tomados para el periodo enero-noviembre del mismo año, muestran resultados semejantes: las búsquedas de hoteles y las reservaciones de hoteles caen ambas un 47%, al tiempo que el transporte aéreo registra un impactante descenso del 82% con respecto al año anterior. Estas cifras inciden muy negativamente en todo el sector turístico, y debido a la relevancia de éste, también en la economía global. La OMT (s.f.) estima que en 2020 se perdió 1.1 billón de dólares por concepto de ingresos turísticos a nivel internacional, encontrándose el impacto negativo en el PIB global por encima de los 2 billones de dólares. Adicionalmente, se ponen en riesgo de 100 a 120 millones de empleos directos en el sector.

En suma, el COVID produjo una contracción que puede calificarse sin ambages como catastrófica en el turismo internacional, reduciendo el sector a los niveles de 1990, al punto de que Folinas y Metaxas (2020) llegan a considerarlo *el gran paciente* de la pandemia.

El camino de la recuperación: 2021

El turismo mundial alcanzó un punto tan bajo debido al estallido de la pandemia en

7 En este párrafo, se utilizan datos provenientes de OMT (s.f. a).

2020 que, como suele decirse, tan sólo podía avanzar hacia arriba. Y, en efecto, esto es lo que comienza a suceder muy tímidamente a lo largo de 2021 y con mayor fuerza en el siguiente año: una recuperación apoyada en hechos como la paulatina eliminación de restricciones a la movilidad y también las masivas campañas de vacunación, tal y como se expondrá enseguida. Antes de introducir las cifras y estadísticas correspondientes al 2021, se considera útil retomar la interesante síntesis que proporciona la OMT acerca de la situación en este año (que caracteriza como de "unión, resiliencia y determinación"). La OMT expone sus consideraciones en bloques trimestrales (se seguirá OMT, s.f. b, cuando no se señale otra referencia):

- En el primer trimestre, se contabilizan los daños sufridos hasta el momento, habida cuenta de que existe plena conciencia acerca de las insólitas circunstancias que enfrenta el sector, y de que éstas, lejos de finalizar, arrancan su segundo año de afectación. El Comité Mundial de Crisis para el Turismo se reúne para analizar los medios de reactivar el sector, teniendo en cuenta especialmente las vacunas y pruebas de detección, así como el modo en que éstas se pueden integrar en protocolos armonizados de viaje seguro (OMT, 2021b). Por otra parte, también se anunció cuáles eran las 25 propuestas ganadoras de entre las 10,000 participantes en la competición mundial de startups turísticas, impulsada por la OMT para buscar soluciones innovadoras capaces de transformar el turismo de forma coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OMT, 2021d).
- Entre abril y junio, se lanza una nueva competición de startups, destinada en este caso a impulsar el desarrollo rural a través del turismo, y así ayudar a las comunidades rurales a recuperarse de los problemas causados por la pandemia (OMT, 2021e). La OMT también coopera con la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) en el desarrollo de un rastreador de destinos en línea capaz de aportar información objetiva y actualizada sobre todas las medidas referentes al COVID-19 susceptibles de afectar al turismo. Así, esta herramienta informa sobre indicadores generales de COVID, regulaciones de los viajes aéreos y medidas tomadas por los destinos, todo ello encaminado a recuperar la confianza en los viajes (OMT, 2021f). También se pone en marcha la iniciativa Best Tourism Villages, para distinguir a aquellos pueblos caracterizados "por sus recursos naturales y culturales, sus enfoques innovadores y transformadores, y su compromiso con el desarrollo del turismo, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible" (OMT, 2021i).
- Entre julio y septiembre, la temporada veraniega en el hemisferio norte, los destinos europeos vuelven a recibir turistas. La OMT apuesta por las soluciones digitales que, aunadas a los avances mundiales en cuanto a vacunación, pueden incrementar la movilidad turística internacional. La Iniciativa Mundial sobre Turismo y Plásticos, a través de la cual la OMT busca reducir los residuos y la contaminación, recibe a 32 nuevos signatarios, de diversas partes del mundo (OMT, 2021g). El Día Mundial del Turismo, que se celebra con el tema "Turismo para un crecimiento inclusivo" recoge muchas de estas preocupaciones.

- En el último trimestre del año, La OMT se asocia con Netflix en la publicación de un informe que explora el modo en que el turismo y la afinidad cultural se ven impulsados a través del cine y las series (OMT, 2021h). En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26) se presenta oficialmente la Declaración de Glasgow, cuyos signatarios se comprometen a preparar planes de acción climáticos que sean coherentes con las cinco vías definidas (medición, descarbonización, regeneración, colaboración y financiación) "para reducir a la mitad las emisiones de carbono del turismo en la próxima década y llegar a las emisiones netas cero lo más pronto posible, y siempre antes de 2050".[8]

Pasando ya a las cifras turísticas del año 2021, lo primero que debe señalarse es que, de acuerdo con el primer número del Barómetro turístico de la OMT (2022b) las cifras de turistas experimentan un mínimo crecimiento del 4% con respecto al anterior, pasando de 400 a 415 millones. Este repunte se manifestó sobre todo a partir de la segunda mitad del año y tuvo como causa principal la relativa liberación de la demanda reprimida, debido al aumento de las tasas de vacunación y al descenso en las restricciones a los viajes, favorecido por los nuevos protocolos y la coordinación transfronteriza. Dado que estos factores no son homogéneos, la recuperación se produce a un ritmo irregular, siendo Europa y las Américas las dos regiones que lideran la misma, con un 19% y un 17% más de afluencia que en 2020 (en ambos casos debe aclararse también que se trata de niveles muy inferiores a los de 2019). Existen también regiones como Oriente Medio o Asia-Pacífico que no son capaces de superar los niveles de 2020: en la segunda, por ejemplo, las llegadas de 2021 son un 65% inferiores a las de 2020, lo cual representa un 94% menos que antes de la pandemia.

Observando la situación por subregiones, en el Caribe es donde se puede hallar la más fuerte recuperación (63% más turistas que en 2020), con destinos concretos que ya se están acercando e incluso superando a los niveles anteriores a la pandemia. Europa Mediterránea Meridional y América Central, si bien siguen recibiendo alrededor de la mitad de los turistas que llegaban en 2019, experimentan también crecimientos significativos en comparación con el 2020, del 57% y 54%.

De manera paralela al tan ligero incremento en las llegadas de turistas, se puede apreciar también una situación semejante en cuanto a la contribución económica o PIB directo del turismo, que asciende en 2021 a 1.9 billones de dólares, unos 300,000 más que el año anterior, pero que continúa siendo una cifra muy inferior a los 3.5 billones de 2019. Y lo mismo ocurre con los ingresos por exportaciones del turismo internacional, que pese al ascenso con respecto a 2020, no llega ni a la mitad de la cifra anterior a la pandemia. Un efecto interesante es que, debido al ahorro acumulado durante la pandemia y a factores como la mayor duración de las estancias o el aumento en los precios del alojamiento y el transporte, los ingresos medios

8 https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/2021-11/GlasgowDeclaration_ES_3.pdf

por llegada de turista se incrementaron desde los 1,300 dólares de 2020 hasta llegar a los 1,500. Dicho esto, se pasará a exponer la situación en el segundo año de este lento camino de recuperación.

La recuperación continúa: 2022

Para exponer la situación en 2022 se recurrirá a los datos proporcionados por el último Barómetro del Turismo Mundial de la OMT (2022c), donde se afirma que "el turismo internacional experimentó un fuerte repunte en los cinco primeros meses de 2022". En este periodo se producen 250 millones de llegadas de turistas internacionales, una cifra que, si bien no alcanza la mitad de las llegadas en los mismos meses de 2019, sí supera ampliamente los 77 millones que se registraron en la misma franja temporal del año 2021.

Esta recuperación es liderada por dos regiones: Europa y las Américas. En la primera, las llegadas crecieron un 350% con respecto al periodo citado de 2021, debido principalmente a dos motivos: por un lado, la fuerte demanda intrarregional que se produjo en el área, que es una de las que tradicionalmente más demanda de este tipo genera; y por otro la total eliminación de las restricciones a los viajes en múltiples países de la región. En el mes de abril, en el cual se celebra la Semana Santa, una temporada de vacaciones de gran importancia en el contexto europeo, la región experimenta un crecimiento del 458%. A su vez, las Américas duplican sus llegadas (112% de aumento) con respecto a los cinco primeros meses del año anterior. Con todo, éste fue un periodo muy negativo, de modo que si las cifras se comparan con las de 2019 puede verse que se mantienen alrededor de un 40% menores.

Semejante situación se repite con ligeros cambios en las demás regiones; así, las llegadas en Oriente Medio crecen un 157% con respecto a 2021, lo cual representa poco más de la mitad (54%) del nivel alcanzado en 2019. África, con un incremento del 156%, se queda justo en el 50% de las llegadas de 2019. En Asia-Pacífico, hasta ahora la región más afectada, la situación es incluso peor: las llegadas crecen un 94%, pero a pesar de este crecimiento las cifras son todavía un 90% inferiores a las de 2019. De acuerdo con la OMT (2022c) esto se debe a que hay fronteras que continúan cerradas a los viajes considerados no esenciales: durante los meses de abril y mayo, en los cuales se flexibilizaron un tanto las restricciones, los resultados mejoraron sensiblemente.

Si la mirada se dirige al ámbito subregional, ya pueden verse áreas que se acercan mucho a los niveles de 2019, como el Caribe (que ha recuperado un 82% de los mismos) o América Central (un 73%). Incluso existen destinos capaces de superar las cifras del año anterior a la pandemia; es el caso de las Islas Vírgenes (un territorio no incorporado de los Estados Unidos), País de San Martín (constituyente del Reino de los Países Bajos), Moldavia, Albania, Puerto Rico, Honduras, Etiopía, Andorra y San Marino (OMT,

2022a). Aunque no se trate de destinos pertenecientes al *top ten* de lugares con más llegadas, sin duda son vistos como un rayo de esperanza.

Algo similar ocurre con el gasto turístico de los grandes mercados emisores, que también va acercándose a las cifras pre-pandemia: Francia está únicamente un 15% por debajo de las mismas, Alemania un 23%, Italia un 27% y los Estados Unidos un 31%. Del mismo modo, existen mercados emisores que ya han sobrepasado el nivel de 2019, como la India (un 7%), Arabia Saudita (un 9%) y Qatar, con un 17% por encima de dicho nivel. Paralelamente a este incremento en el gasto, se produce un aumento importante en los ingresos por turismo, rubro en el que algunos destinos consiguen sobrepasar las cifras de 2019: Moldavia (un 86% por encima), Serbia (59%) y Seychelles (58%) son los que muestran un mayor incremento, pero otros países como Rumanía (35%) o Macedonia del Norte (26%) también muestran aumentos significativos. Dos países situados muy arriba en la lista de destinos también superan las cifras de 2019, es el caso de Turquía (11%) y México (3%) (OMT, 2022a).

Puesto que los datos utilizados sólo se refieren a los cinco primeros meses de 2022, la OMT espera que la llegada de las vacaciones de verano en el hemisferio norte ayude a consolidar esta recuperación. A esto sin duda ayudará tanto la demanda acumulada durante la pandemia como la eliminación de restricciones al viaje, algo especialmente relevante en el área europea. Área para cuya competitividad puede jugar un papel importante la paridad entre el euro y el dólar que se da por primera vez en dos décadas.

Si bien la capacidad aérea mundial todavía está reducida a un máximo de un 25% del valor de 2019, las tasas de ocupación hotelera crecen de un 43% en enero del 2022 a un 66% en junio del mismo año. Esta es una buena noticia, que apunta también hacia la recuperación. Unas declaraciones de Zurab Pololikashvili, el secretario general de la OMT (2022c), pueden servir para contextualizar el desarrollo del turismo durante 2022: "la recuperación del turismo se ha acelerado en muchas partes del mundo, sorteando los retos que se interponen en su camino". Sin embargo, teniendo en cuenta precisamente los impactos negativos que estos desafíos, como la invasión rusa de Ucrania, la crisis energética derivada de ésta o la amenaza de una fuerte recesión económica, pueden causar al sector turístico, Pololikashvili recomienda ser cautelosos.

Tras haber expuesto el devenir del sector turístico entre 2019 y 2022, es el momento de introducir un elemento que no ha sido tenido en cuenta hasta ahora.

Los impactos negativos del turismo

En efecto, hasta este punto, la exposición no ha considerado un factor que resulta decisivo para entender las reflexiones que vienen a continuación. Se trata del tema de los impactos

negativos de la actividad turística, al cual no prestan tanta atención los documentos citados de la OMT. No obstante, existe una extensa bibliografía que detalla los impactos negativos del turismo, en las dimensiones económica, ambiental y sociocultural. Enseguida se proporcionará una breve selección de tales impactos, comenzando por el aspecto económico (cuyos beneficios, en forma de generación de ingresos y divisas, creación de empleo u obtención de recursos para el sector público a través de la tributación, son siempre citados como un elemento de la máxima importancia en cualquier discusión). Al respecto, Ferreira (2009) recoge de diversas fuentes una serie de impactos económicos negativos del turismo para los destinos, los cuales se exponen a continuación:

- Aumento de la inflación.
- Abandono de otras actividades económicas y por tanto dependencia estructural del turismo.
- Costos para los gobiernos locales, bien debidos a la construcción de infraestructuras necesarias para el turismo, bien causados por los beneficios fiscales de que se hace objeto a algunas empresas turísticas.
- Trastornos causados por la estacionalidad.
- Escasa contribución del turismo a la economía local, dado que la mayor parte de los ingresos generados por el turismo son para compañías internacionales.
- Costos para los países en desarrollo, que tienen más dificultades que los países desarrollados para beneficiarse del turismo.
- Salida de divisas, debido a la necesidad de importar productos extranjeros para satisfacer las necesidades de los turistas.

En cuanto a los impactos sociales y culturales, resulta interesante la recopilación de Orozco y Quintero (2008) quienes advierten que dichos impactos, los cuales pueden ser positivos o negativos, "son consecuencia de las relaciones sociales que se establecen en un destino turístico. La magnitud de los impactos dependerá en gran medida de las diferencias socioculturales entre turistas y residentes y pueden afectar a multitud de variables, entre ellas: formas de vida, sistemas de valores, comportamiento individual, niveles de seguridad, conducta moral y política, cultura tradicional, etcétera" (p.11). Según afirman estos autores, los encuentros entre locales y turistas tienen lugar en dos situaciones relativamente superficiales (al adquirir el turista bienes al residente, o por el mero hecho de compartir un mismo espacio) y en una situación dotada de mayor profundidad (cuando locales y turistas intercambian ideas e información) pero los impactos culturales se pueden producir en cualquiera de las tres situaciones. Teniendo esto en cuenta, Orozco y Quintero señalan los siguientes impactos de tipo negativo:

- Resentimiento de los locales hacia los turistas, especialmente cuando éstos se hallan confinados en guetos o burbujas turísticas de lujo dentro de zonas muy pobres.

- Aparición de actividades como la prostitución y el tráfico de drogas.
- Tensiones sociales que pueden llegar a la xenofobia y el racismo, debido a la llegada de inmigrantes para trabajar en el sector turístico.
- Pérdida de la autenticidad de la cultura local, a causa de la mercantilización de la misma impulsada por el turismo.
- Difusión y pervivencia de estereotipos acerca de turistas o residentes.

El tercer bloque de impactos negativos causados por la actividad turística tiene que ver con el entorno físico y biológico, algo especialmente importante, habida cuenta de que el turismo suele desarrollarse en ambientes frágiles y muy vulnerables. De acuerdo con GhulamRabanny, Afrin, Rahman, Islam y Hoque (2013), los principales impactos negativos que el turismo produce sobre el medio ambiente son los siguientes:

- Problemas con la cantidad y calidad del agua disponible, así como con la calidad del aire (debidos en particular al transporte aéreo y por automóvil).
- Contaminación acústica, que molesta tanto a los humanos como a la fauna.
- Problemas con la basura y su manejo, que puede dañar el entorno natural.
- Fragmentación y alteración en los ecosistemas a causa de las infraestructuras y actividades turísticas.
- Daños directos e indirectos a la fauna silvestre.
- Contaminación estética, causada por las construcciones en el medio natural.
- Afectaciones en las comunidades de entrada a las áreas naturales protegidas.
- Pérdida de diversidad biológica.
- Incidencia en el agotamiento de la capa de ozono y en el cambio climático.

GhulamRabanny et al. (2013) señalan también una serie de cambios físicos producidos por el turismo, como la erosión, la degradación del suelo o la pérdida de cobertura vegetal. Advierten asimismo de que, en ciertos casos, los impactos negativos se deben a una actividad no o mal planificada, por lo cual podrían reducirse; y tampoco se olvidan de destacar la existencia de impactos positivos a nivel ambiental. A pesar de ello, el balance general de su revisión parece ser muy negativo: "el turismo crea una situación catastrófica en todo el mundo y esta condición de colapso puede extinguir la colaboración y comunicación regional" (GhulamRabanny et al., 2013, p. 128).

A lo largo de este apartado se ha hablado del turismo y sus impactos en general, sin precisar siquiera las múltiples modalidades que presenta la actividad turística (sol y playa, turismo rural, ecoturismo, turismo cultural, etc.) entre las cuales existen muchas diferencias en cuanto a los impactos generados. Tampoco se ha hecho un análisis localizado de los impactos, tomando en consideración, por ejemplo, países o biomas concretos, lo cual sería

mucho más interesante pero se saldría de los márgenes del presente escrito.

Dicho esto, debe advertirse también de que el discurso de la OMT suele centrarse en los beneficios económicos y en la condición del turismo como "una fuerza viva al servicio de la paz y un factor de amistad y comprensión entre los pueblos" (OMT, 1999) siempre y cuando se gestione bien y se lleve a cabo de acuerdo con los principios de ética y sustentabilidad con los que la propia organización muestra un gran nivel de compromiso. Sin embargo, en no pocas ocasiones, las prácticas realmente llevadas a cabo por el sector se oponen de manera frontal a estas condiciones. En ese sentido, cuando se habla de volver a 2019, desde luego están claros los beneficios económicos y laborales a que esta idea parece hacer referencia, pero se considera que, para poseer un panorama más completo, deben tenerse en cuenta también los impactos negativos, ya que éstos resultan ser en cierto modo el precio que debe pagarse por tales beneficios del turismo.

De entrada, hay que decir también que la detención de múltiples actividades económicas, así como las restricciones a la movilidad causadas por la pandemia tuvieron efectos positivos sobre el medio ambiente.[9] Esto sin duda aporta un interesante elemento para cualquier indagación (o especulación) sobre el turismo post-COVID. Según McNeely (2022), la reducción de los viajes y las actividades comerciales "redujo significativamente el consumo de electricidad a nivel mundial" (p.98). Ello, como es sabido, trae aparejada una reducción en las emisiones de CO2, señaladas como principales causantes del cambio climático. Tollefson (2021) señala a este respecto que "después de aumentar constantemente durante décadas, las emisiones de dióxido de carbono cayeron un 6.4%, o 2,300 millones de toneladas, en 2020" (p.343). La reducción fue mayor en aquellos sectores más afectados por la pandemia, como es el caso del transporte aéreo, donde "las emisiones cayeron un 48% del total de 2019" (p. 343).[10] Adicionalmente, Saha, Kumar, Kumar, Korstad, Srivastava y Bauddh (2022) reportan una mejora significativa en la calidad del aire a nivel global, con un descenso marcado en los niveles de contaminantes aéreos (como NO2, SO2, CO y materia particulada) durante el confinamiento.

Teniendo en cuenta lo expresado en este epígrafe, es decir, tanto los impactos negativos del turismo como los efectos positivos de la detención de las actividades económicas, incluido el turismo, se considera que queda establecida de una manera mucho más clara la dicotomía que se explorará en el siguiente apartado: ¿se trata de que el sector simplemente regrese a las cifras y beneficios económicos de 2019, tal vez con alguna ligera modificación a la baja en los impactos, o lo que se busca es una nueva forma de hacer y de gestionar el

9 No debe olvidarse que también existieron consecuencias negativas. McNeely (2022) habla, entre otras, de una mayor facilidad para explotar los recursos naturales (colecta ilegal de fauna, tala, minería) en un contexto de recortes presupuestarios para las agencias de protección ambiental y de los diversos problemas causados por la pérdida de ingresos en las áreas naturales protegidas, concluyendo que la pandemia ha producido "una combinación de efectos [...] perjudiciales y positivos" y, más relevante aun, que "mucho depende de lo que suceda a continuación" (p.97).

10 Diversos expertos señalan la característica de transitoriedad que poseen estos descensos de emisiones.

turismo, capaz de trascender el modo en que éste se desarrolló en el pasado? Esta cuestión, que se explorará brevemente en el próximo epígrafe, se ha estado planteando de un modo u otro desde los momentos iniciales de la pandemia, en especial desde que se pudo apreciar su carácter extremadamente disruptivo, el cual hizo que en muchas ocasiones se le considerase como una gran oportunidad para casi cualquier cosa.[11]

Reflexiones finales: ¿normalidad retocada o renovación ética?

Si es cierto que para comprender en profundidad los fenómenos históricos se requiere de una adecuada perspectiva temporal, producto de cierto distanciamiento, el hecho de que la pandemia todavía sigue su curso probablemente tenga un significado mucho más hondo de lo que podría pensarse, con respecto a las implicaciones de la cuestión incluida en el título del epígrafe. En ausencia de tal distanciamiento, se corre el riesgo de incurrir en diversos modos de reflexión problemáticos o incluso falaces, siendo uno de ellos (tal vez el más influyente en el contexto de lo que aquí se discute) el *wishful thinking*, el cual se podría caracterizar brevemente como pensar que las cosas van a ser del modo en que se quiere que sean.

Así, cuando se plantea lo que cabe esperar en el futuro, sin ánimo alguno de entrar a profetizar, se quiere comentar sólo un aspecto relativamente obvio, como es la existencia de las dos grandes opciones mencionadas: la primera, seguir más o menos igual que hasta ahora, recuperando cifras de llegadas e ingresos; y la segunda, buscar una renovación del sector. Mientras que la primera opción no da muchas complicaciones a nivel teórico, la segunda se puede plantear desde muchos ángulos diferentes, y puede presentar diversos grados, lo cual la vuelve por un lado más interesante para el análisis, pero también, por otro, más susceptible a la aparición de esos modos falaces de razonamiento. Muchos de los textos escritos al inicio de la pandemia (demasiados para ser citados aquí) muestran de forma patente este sesgo.[12]

Asimismo, cabe señalar que ya en momentos tempranos de la pandemia, durante el 2020, se pudieron registrar una serie de tendencias o cambios en el comportamiento de los consumidores a causa de la pandemia, los cuales no dejaron de extenderse durante los años siguientes. En el documento titulado "COVID-19 y turismo. 2020: análisis del año" (OMT, s.f. a) se señalan al respecto los siguientes aspectos:

11 Resultan interesantes a este respecto las reflexiones de Kaur (2022), relacionando mucho de lo que se ha afirmado de la pandemia como oportunidad con el discurso, tan habitual por ejemplo en el ámbito de los negocios, de la crisis como una oportunidad, pese a las significativas diferencias de escala y velocidad que manifiesta la pandemia.

12 Sin embargo, los estudios empíricos parecen señalar una dirección menos optimista. Como único ejemplo, se menciona el texto de Tauver y Bausch (2022), debido a que se trata de un estudio planteado en términos tales que sirven para ilustrar alguna de las inquietudes mencionadas en este capítulo. Esta investigación intenta conocer si la pandemia tendrá efectos duraderos en los hábitos de viaje de las personas, "más específicamente si conduce en el futuro a un comportamiento más sostenible de viaje" (Tauver y Bausch, 2022, p. 1686) y su conclusión, después de analizar los valores y los factores que empujan a viajar [*push travel factors*] de 1,785 personas de cinco países europeos y los Estados Unidos, es negativa.

- Desarrollo del turismo doméstico, de cercanía, e incluso de las staycations o vacaciones en casa.
- Importancia de las políticas de cancelación y las medidas de salud y seguridad como nuevas preocupaciones de los turistas.
- Popularidad del turismo rural y de naturaleza, debido tanto a las limitaciones de otras formas de viaje como a la búsqueda de experiencias en espacios abiertos.
- Incremento de las reservas de última hora, a causa de las restricciones a la movilidad y de la incertidumbre provocada por la pandemia.
- Mayor recuperación de viaje entre los jóvenes, a diferencia de lo que sucede con segmentos como los *seniors* o los jubilados.
- Priorización por parte de los viajeros de la búsqueda de un cambio positivo para las comunidades locales visitadas.

Puede apreciarse claramente que algunas de estas tendencias favorecen formas menos dañinas del turismo, por lo cual podrían servir para apoyar en tendencias reales los buenos deseos expresados por la academia en multitud de textos. Pero también debe decirse en primer lugar que, como se ha visto en el epígrafe anterior, cuando se exponen las cifras de la recuperación, la OMT no parece entrar en detalles con respecto al tipo de turismo o los impactos que produce. Los reportes muestran las cifras globales, y sabemos que éstas en buena parte se corresponden con turismo de tipo masivo, sustentado generalmente por viajes en avión (mucho más contaminante que otros medios de transporte). Pensando cínicamente, esto podría significar que la OMT no se preocupa por la renovación del turismo, lo cual no es cierto. Esta organización muestra un compromiso de larga data con la ética turística, el cual no ha disminuido a causa de la pandemia. Por el contrario, ha lanzado numerosas iniciativas en esta línea, como se ha podido ver.

Sin embargo, se considera que los intereses económicos de la industria turística pueden jugar un papel importante a la hora de desequilibrar la balanza hacia el lado de una "nueva normalidad" que busque recuperar las cifras anteriores a la pandemia, sin preocuparse por modificar estructuralmente el sector para ponerlo en el verdadero camino de la sustentabilidad. Se considera muy relevante recordar al respecto que las estructuras de poder político y empresarial dentro del sector turístico no parecen haber cambiado, de modo que tal continuidad bien pudiera significar también una continuidad en el modo de desarrollar la actividad turística. No existen demasiadas razones a priori para pensar que las cosas vayan a modificarse si siguen a cargo de las mismas personas y organizaciones, por lo cual podría pensarse que todo va a seguir más o menos igual, con los consiguientes impactos negativos. En el caso de esta pandemia de COVID-19, la enorme magnitud de sus daños fue capaz de poner entre paréntesis la lógica del desarrollismo económico y la búsqueda del lucro, con los consiguientes beneficios que trajo aparejados para el medio

ambiente, pero visto así parecería que no cabe esperar cambios significativos en el futuro.[13]

En segundo lugar, con relación a las tendencias que manifestaron a inicios de la pandemia, resulta útil retomar la conocida exposición de Jafari (2005) acerca de las plataformas que agrupan las reflexiones sobre el turismo, donde este autor se refiere a la *plataforma adaptativa*, desarrollada a partir de la década de 1980 como una superación de los debates sobre impactos (positivos y negativos) que habían polarizado las plataformas anteriores. En ésta, la atención se centra en las formas de turismo capaces de presentarse como alternativas al turismo masificado (por ejemplo turismo cultural, ecoturismo, turismo rural e incluso el no-turismo). Jafari (2005) además de considerar que en ocasiones tales formas aparecen como meros remedios parciales, plantea una crítica que tiene mucho que ver con la situación actual: "las estrategias de la Plataforma Adaptativa [...] no pueden acomodar el gran volumen turístico que se genera globalmente. Mientras que sus formas y prácticas pueden ser encauzadas, el volumen turístico no puede ser recortado" (p.43). Se cree que este planteamiento sigue vigente en la actualidad, pues no parece posible que se pueda volver a las cifras de 2019 únicamente basándose en formas de turismo de características *adaptativas*, en el sentido de Jafari.

El hecho de que la dicotomía entre lo que se ha caracterizado en el texto como normalidad y renovación se plantee, como parece estar claro, en términos mutuamente excluyentes, hace ver que la búsqueda de alternativas intermedias probablemente cargue la balanza hacia el lado de la normalidad. Y ello con todas sus implicaciones en lo referente a impactos, entre los cuales hay algunos sin duda positivos (los enormes beneficios económicos y de empleo, por ejemplo) pero también negativos, como las múltiples afectaciones al medio ambiente o a las comunidades. Así pues, lo expuesto hasta ahora no parece dar mucho espacio al optimismo con respecto a esa posible renovación ética del sector turístico. No obstante, habrá que esperar varios años para apreciar el verdadero impacto que sobre el sector turístico, así como sobre toda la economía y la sociedad habrá tenido esta trágica pandemia.

Referencias

Alexandridi, M., Mazej, J., Palermo, E., y Hiscott, J. (2022). The Coronavirus pandemic - 2022: Viruses, variants & vaccines. *Cytokine and Growth Factor Reviews*, 63, 1-9. doi:10.1016/j.cytogfr.2022.02.002

13 En este punto, tal vez resulte de interés una comparación con el cambio climático, que aun cuando se considera una amenaza mucho más dañina que el COVID –de hecho, el Banco Mundial (BM, 2022b) considera a la pandemia como "una crisis dentro de una crisis mayor que surge de los crecientes impactos del cambio climático en las vidas y las economías" (p. 5)– jamás ha tenido un impacto semejante en la ralentización de las actividades económicas. Podría especularse con diversas razones para ello, pero con pocas dudas la inmediatez y la urgencia de la pandemia han debido de jugar un enorme papel, de forma que en ausencia de una amenaza tan patente llamando a la puerta, las cosas podrían seguir igual por mucho tiempo. Si la pandemia no es capaz de modificar el comportamiento a largo plazo, parece que hay pocas oportunidades a la hora de enfrentarse con el cambio climático.

Araf, Y., Akter, F., Tang, Y., Fatemi, R., Parvez, S. A., Zheng, C., y Hossain, G. (2022). Omicron variant of SARS-CoV-2: Genomics, transmissibility, and responses to current COVID-19 vaccines. *Journal of Medical Virology*, 94, 1825-1832.

Banco Mundial [BM]. (2022a). Capítulo 1. Los impactos económicos de la pandemia y los nuevos riesgos para la recuperación. Recuperado de https://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2022/brief/chapter-1-introduction-the-economic-impacts-of-the-covid-19-crisis

Banco Mundial [BM]. (2022b). *World Development Report 2022. Finance for an equitable recovery*. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Brodeur, A., Gray, D., Islam, A., y Bhuiyan, S. (2021). A literature review of the economics of COVID-19. *Journal of Economic Surveys*, 35(4), 1007-1044.

Centro de Control de Enfermedades [CDC]. (2022). Clasificaciones y definiciones de las variantes del SARS-CoV-2. Recuperado de https://espanol.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/variants/variant-classifications.html

Dong, E., Du, H., y Gardner, L. (2020). An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time. *The Lancet Infectious Diseases*, 20(5), 533-534. doi: 10.1016/S1473-3099(20)30120-1

Euronews (2022, 6 de mayo). La OMS duplica el número de muertes causadas directa o indirectamente por la COVID. Recuperado de https://es.euronews.com/2022/05/06/la-oms-duplica-el-numero-de-muertes-causadas-directa-o-indirectamente-por-la-covid

Ferreira, L. (2009). Impactos do turismo nos destinos turísticos. *Percursos e ideias 2ª série*, 1, 105-116.

Folinas, S., y Metaxas, T. (2020). Tourism: The Great Patient of Coronavirus COVID-2019. Munich Personal RePEc Archive. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/103515/

GhulamRabanny, Md., Afrin, S., Rahman, A., Islam, F. y Hoque, F. (2013). Environmental effects of tourism. *American Journal of Environment, Energy and Power Research*, 1(7), 117-130.

Jafari, J. (2005). El turismo como disciplina científica. *Política y sociedad*, 42(1), 39-56.

Kaur, R. (2022). Crisis futures: COVID-19 and the speculative turning point of history. *Global Discourse*, 12(3-4), 641-658.

McNeely, J.A. (2022). Naturaleza y COVID-19: la pandemia, el medio ambiente y el camino a seguir. *Magna Scientia Udeva*, 2(1), 91-108.

Núñez-Gil, I. J., Estrada, V., Fernández-Pérez, C., Fernández-Rozas, I., Martín-Sánchez, F. J., y Macaya, C. (2020). Curva pandémica COVID-19, sobrecarga sanitaria y mortalidad. Emergencias, 32, 293-295.

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2021). Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19. https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2020). Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (s.f. a). COVID-19 y turismo. 2020: análisis del año. https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2021-01/2020_analisis_anual_0.pdf

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (s.f. b). OMT 2021: resumen del año. https://www.unwto.org/es/turismo-2021-resumen-omt

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (1999). Código Ético Mundial para el Turismo. https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/imported_images/37826/gcetbrochureglobalcodees.pdf

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2021a). *Panorama del turismo internacional. Edición 2020*. Organización Mundial del Turismo. doi: 10.18111/9789284422746

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2021b, 21 de enero). El Comité Mundial de Crisis para el Turismo se reúne de nuevo para estudiar los viajes seguros en la era de las vacunas. https://www.unwto.org/es/news/el-comite-mundial-de-crisis-para-el-turismo-se-reune-de-nuevo-al-objeto-de-estudiar-los-viajes-seguros-en-la-era-de-las-vacunas

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2021c, 28 de enero). 2020: el peor año de la historia del turismo, con mil millones menos de llegadas internacionales. https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2021-01/210128-barometer-es.pdf?VersionId=afhE7NpuFgX_3avC5b8GTiE2T7Ptcw9J

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2021d, 17 de febrero). Transformación del turismo: se anuncian las ganadoras de la competición de startups de turismo de la OMT. https://www.unwto.org/es/news/transformacion-del-turismo-se-anuncian-las-ganadoras-de-la-competicion-de-startups-de-turismo-de-la-omt

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2021e, 6 de abril). Competición de start-ups en busca de ideas para acelerar el desarrollo rural a través del turismo. https://www.unwto.org/es/news/competicion-de-start-ups-en-busca-de-ideas-para-acelerar-el-desarrollo-rural-a-traves-del-turismo

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2021f, 23 de abril). La OMT y la IATA colaboran en el destination tracker para restablecer la confianza en los viajes. https://www.unwto.org/es/news/la-omt-y-la-iata-colaboran-en-el-destination-tracker-para-restablecer-la-confianza-en-los-viajes

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2021g, 12 de julio). El turismo actúa frente a los residuos plásticos y la contaminación. https://www.unwto.org/es/news/el-turismo-actua-frente-a-los-residuos-plasticos-y-la-contaminacion

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2021h, 1 de octubre). La OMT y Netflix

se asocian para repensar el turismo de pantalla. https://www.unwto.org/es/news/la-omt-y-netflix-se-asocian-para-repensar-el-turismo-de-pantalla

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2021i, 2 de diciembre). La OMT anuncia la lista de los "best tourism villages" de 2021. https://www.unwto.org/es/news/la-omt-anuncia-la-lista-de-los-best-tourism-villages-de-2021

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2022a). July 2022- Excerpt. World tourism barometer, 20(4). https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2022-07/UNWTO_Barom22_04_July_Excerpt.pdf?VersionId=lKdI.SG0O0LrOD_BClQ67rpWF2LQxSwU

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2022b, 18 de enero). El turismo crece un 4% en 2021, muy por debajo aún de los niveles prepandémicos. Recuperado de https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2022-01/220118-unwto-barometer-es.pdf?VersionId=Iy28ChJPKpnZz36KDaaTfsADYvbumFfK

Organización Mundial del Turismo [OMT]. (2022c, 1 de agosto). El turismo internacional consolida su fuerte recuperación en medio de crecientes desafíos. https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2022-07/220801-unwto-barometer-july-es.pdf?VersionId=fjPtlwUsFNFKFadwJVk3Aucyqcvmh2Qg

Orozco, J., y Quintero, J. L. (2008). Impactos socioculturales y ambientales del turismo. En: Orozco Alvarado, J., Núñez Martínez, P., y Virgen Aguilar, C. R. (Coords.), *Desarrollo turístico y sustentabilidad social* (pp. 11-28). Universidad de Guadalajara-Porrúa.

Platto, S., Wang, Y., Zhou, J., y Carafoli, E. (2021). History of the COVID-19 pandemic: Origin, explosion, worldwide spreading. *Biochemical and Biophysical Research Communications*, 538, 14-23.

Saha, L., Kumar, A., Kumar, S., Korstad, J., Srivastava, S., y Bauddh, K. (2022). The impact of the COVID-19 lockdown on global air quality: A review. *Environmental Sustainability*, 5, 5-23.

Serrano-Cumplido, A., Antón-Eguía Ortega, P. B., Ruiz García, A., Olmo Quintana, V., Segura Fragoso, A., Barquilla García, A., y Morán Bayón, A. (2020). COVID-19. La historia se repite y seguimos tropezando con la misma piedra. *Semergen*, 46(51), 55-61.

Tauver, V., y Bausch, T. (2022). Will COVID-19 boost sustainable tourism: wishful thinking or reality? *Sustainability*, 14(3), 1686. doi: 10.3390/su14031686

Tollefson, J. (2021). COVID curbed 2020 carbon emissions – but not by much, *Nature*, 589, 343.

AMAG

Anuario Mexicano de Asuntos Globales

2022

Universidad del Mar

Campus Huatulco

Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

La competencia regional en Medio Oriente ante el emergente orden mundial: de la salida estadounidense de Afganistán al conflicto ruso-ucraniano

Moisés Garduño García[1]

Resumen

Este escrito elabora un panorama regional de cómo los cambios en el orden mundial están afectando de distintas formas al Medio Oriente y las implicaciones que esto está teniendo tanto para países que pueden canalizar a su favor lo ocurrido en la escena internacional, como de aquellos que hacen lo posible para mantener un gobierno estable. En este sentido, el texto hace un espacio para estudiar las nuevas dinámicas de competencia regional donde tres países, Irán, Turquía y Arabia Saudí, son los principales actores que compiten por una mayor influencia en el área, al tiempo que factores como la salida estadounidense de Afganistán y el recrudecimiento del conflicto ruso-ucraniano afectan de manera directa las estrategias de todos los actores inmiscuidos para sobrevivir políticamente.

Palabras clave: competencia regional, orden mundial emergente, giro autoritario, crisis económica

Abstract

This paper addresses the changes in the Middle East in connection to an emerging World Order. The form in which poor and rich countries face the changes in the international scenario will be a recurring theme throughout the text. The paper also defends that Iran, Turkey and Saudi Arabia are the main regional competitors, and that Yemen, Syria and Iraq are the main failed states in the current context. A separate mention is given to the situation in Afghanistan and the role that China can play in that scenario after one year of US military withdrawal. Finally, the Turkish role in the Russian-Ukrainian scenario is also studied.

Keywords: regional competition, emerging world order, authoritarian turn, economic crisis

1 Moises Garduño Gracía es Doctor en Estudios Árabes e Islámicos Contemporáneos por la Universidad Autónoma de Madrid y maestro en Estudios de Asia y África por el Colegio de México. Actualmente es profesor de tiempo completo en la FCPyS-UNAM donde coordina el Taller de Estudios sobre Medio Oriente. Cabe mencionar que este trabajo se desarrolla en el marco de los trabajos del Proyecto PAPIIT IN301822 "Militarismo y Autoritarismo en Medio Oriente después de la crisis sanitaria por covid-19: nuevos ejes de análisis".

Introducción

A medida que China y Estados Unidos compiten cada vez más por el poder en áreas clave de influencia, la reactivación económica después de la pandemia por covid-19 ha tenido distintos ritmos en el sistema internacional. En este contexto, este escrito elabora un panorama regional de cómo los cambios en el orden mundial están afectando de distintas formas al Medio Oriente y las implicaciones que esto está teniendo tanto para países que pueden canalizar a su favor lo ocurrido en la escena internacional, como de aquellos que hacen lo posible para mantener un gobierno estable. En este sentido, el texto hace un espacio para estudiar las nuevas dinámicas de competencia regional donde tres países, Irán, Turquía y Arabia Saudí, son los principales actores que compiten por una mayor influencia en el área, al tiempo que factores como la salida estadounidense de Afganistán y el recrudecimiento del conflicto ruso-ucraniano afectan de manera directa las estrategias de todos los actores inmiscuidos para sobrevivir políticamente.

Para efectos de estos objetivos, el texto se divide en tres secciones. La primera, elabora un marco interpretativo donde se explica a grandes rasgos cómo el debilitamiento del orden impulsado por Estados Unidos no se debe sólo a un repentino fortalecimiento económico de China o a un desesperado acto militarista de Rusia en Europa Oriental, también a las fallas internas del orden liberal y de sus pilares económico, político e ideológico. En una segunda sección, se desarrollan los argumentos que ven a Irán, Arabia Saudí y Turquía como las potencias regionales que intentan llenar el vacío de poder dejado por figuras como Muammar Gadafi o Sadam Hussein en Medio Oriente, en un momento histórico marcado por un contexto post-pandémico y de crisis económica que inaugura nuevos espacios de disputa geopolítica en Iraq, Siria y Yemen. La tercera sección del capítulo elabora un síntesis de los principales efectos que la salida militar estadounidense de Afganistán, por un lado, y la guerra ruso-ucraniana, por el otro, están dejando en Medio Oriente, sobre todo en cuestiones humanitarias y militares las cuales han permitido que actores como Turquía intentan canalizar estos vacíos de poder para mantener un equilibrio político a pesar de la crisis económica que azota a esta y otras regiones del mundo. Finalmente, se ofrece una serie de conclusiones y fuentes de información para que el lector interesado pueda profundizar en alguno de los temas presentados a lo largo del texto.

Elementos indicativos de un emergente orden mundial

Cuando se habla de la emergencia de un nuevo orden mundial se parte de la idea de un mundo marcado no solamente por el fortalecimiento político y militar de actores como China y Rusia, sino también por las tremendas fallas que acontecen al interior del propio orden liderado por Estados Unidos. Para desarrollar este argumento, se comparten tres elementos indicativos en los pilares económico, político e ideológico del orden liberal,

utilizando la noción de orden mundial de Björn Hettne quien postula dicho concepto como "un sistema de reglas formales e informales que imparte cierta predictibilidad a las interacciones nacionales y transnacionales de nuestro sistema internacional (Hettne, 2003, p. 17). Esta noción, complementaria de otras recurrentes en la disciplina de Relaciones Internacionales (Baaz, 2006; Cox, 1987), es útil para comprender cómo se darán los cambios geopolíticos en cada uno de los complejos regionales del sistema internacional, siendo la salida militar estadounidense de Afganistán en agosto de 2021, por un lado, y el inicio del conflicto ruso-ucraniano en febrero de 2022, por el otro, síntomas de esta reestructuración global que está impactando de manera profunda en el sistema regional de Medio Oriente.

El primer elemento indicativo de la crisis interna del orden liberal es el fracaso del modelo económico de libre mercado. La profunda desigualdad global que la pandemia por covid-19 visibilizó más claramente es la principal evidencia para mostrar cómo el modelo económico basado en la globalización neoliberal no cumplió con las expectativas creadas por las grandes mayorías. Cuando se hace alusión al neoliberalismo uno se refiere también al conjunto de instituciones que han trabajado para organizar las relaciones económicas entre los Estados después de la segunda posguerra. Instituciones como el Banco Mundial (BM), la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras, asumieron la responsabilidad de salvaguardar la paz y la seguridad internacionales, evitar una tercera guerra mundial, garantizar el acceso de los derechos humanos a la población mundial y, particularmente, optar por un modelo que garantizara prosperidad y bienestar económicos (Fink, 2022, p. 17). No obstante, Jahn (2013) ha afirmado que los propósitos estratégicos de este orden liberal fueron alcanzados sólo para algunos cuantos, ya que la brecha de desigualdad económica entre los países del Norte y el Sur, e incluso, al interior de esos mismos países, se convirtió en el principal motivo de crítica y rechazo a las reformas provenientes de las instituciones del sistema Bretton Woods.

Por ejemplo, el reporte más actual sobre desigualdad en el mundo, publicado por Oxfam en enero de 2022, reportó cómo los 10 hombres más ricos del mundo duplicaron sus fortunas alcanzando máximos históricos, mientras 160 millones de personas fueron arrojados hacia niveles de pobreza durante el periodo pandémico (Oxfam y Nabil et al., 2022, p. 4). Otro reporte del mismo organismo, incorporando la variable del conflicto ruso-ucraniano, alertó sobre la inminente posibilidad de arrastrar a la pobreza extrema a otros 263 millones de personas durante la segunda mitad del 2022, lo que equivale aproximadamente a un millón de personas cada 33 horas (Oxfam, 2022, p. 3). Finalmente, *The World Inequality Report 2022*, enfatizó en que la desigualdad, cuando se mide por el monto de riqueza global, se puede percibir de manera más profunda que cuando es medida

por los ingresos de las personas. Este documento defiende que la mitad más pobre de la población mundial apenas posee solo el 2% del total global, mientras el 10% más rico de la población mundial posee el 76% de toda la riqueza (Chance, Piketty et al., 2022, p. 10).

Mientras la globalización neoliberal sirvió para enriquecer a pequeños grupos de elites tecnócratas alrededor del mundo, la desigualdad económico-social contribuyó a la muerte de al menos una persona cada cuatro segundos. Ahora, empresas que están liderando la transición hacia un capitalismo cognitivo (García, 2020) son actores que concentran grandes cantidades de riqueza y que están liderando una nueva economía política que condiciona y gobierna las formas de representación, por una parte, y las nuevas formas de consumo, por la otra, dando pie a una serie de valores que poco tienen que ver con el sentido liberal de progreso al originar tipos de capitalismo autoritario con un fuerte peso del Estado en la toma de decisiones cruciales para la reproducción del capital, atados categóricamente a las dinámicas algorítmicas de los dueños de los medios de producción.

Un segundo elemento es la crisis de la democracia, al ver manufacturas de nacionalismos exacerbados que han llegado al poder, paradójicamente, a través de mecanismos electorales. Si se conecta el impacto de la desigualdad económica con la pobreza, el desempleo y la criminalidad, dicha combinación puede explicar también la emergencia de políticas de derecha que se expresaron a través de discursos nacionalistas y proteccionistas en todo el mundo, los cuales utilizaron un vocabulario autócrata y demagógico contra el liberalismo y el multiculturalismo para graduar elites con líderes carismáticos que crearon toda una plataforma política basada en racismos y clasismos. En otros espacios, se ha expuesto el concepto de *giro autoritario* para explicar cómo personajes como Donald Trump, Jair Bolsonaro, Recep Tayyip Erdogan y Vladimir Putin, entre muchos otros, canalizaron en sus respectivos países el desencanto del neoliberalismo y la democracia para construir una narrativa desafiante y populista, la cual se fortaleció en un contexto marcado por las altas tasas de inflación que se rastrean desde la crisis económica de 2008 y que se han exacerbado con el conflicto ruso-ucraniano de 2022 (Garduño, en prensa).

Sobra decir que el pilar democrático también experimentó un desencanto cuando se presentó como un mecanismo impuesto por medios militares o de sanciones económicas tal como lo hizo Estados Unidos al invadir Afganistán e Iraq en 2001 y 2003 respectivamente. El derrocamiento de personajes como Sadam Hussein, el dislocamiento de la sociedad afgana y el vacío de poder creado en países como Libia y Yemen con ayuda de la OTAN y algunos países aliados, provocó que las sociedades de aquellos y otros países de Oriente Medio percibieran la democracia occidental como un mecanismo de control político y de opresión y no como un elemento de emancipación política. Esto devino en un sentimiento de rechazo y erosión de influencia estadounidense en la región, tal como lo muestra la encuesta más actual realizada por *The Arab Barometer* donde se reporta que

en 2022 China aumentó su reputación en los países árabes al tiempo que la confianza en Estados Unidos disminuyó drásticamente. Si bien es posible decir que la legitimidad de ambas potencias es frágil aún en la región pues ninguna ha podido constituir una hegemonía cultural, la encuesta también concluye que es probable que la mirada árabe sobre China sea de largo aliento debido a que Pekín no es percibida como una potencia militar injerencista a diferencia de lo que se piensa de Estados Unidos por la situación en Iraq y, en menor medida, de Rusia cuando intervino militarmente en la guerra en Siria desde 2015 (Robbins, 2022).

Finalmente, con el elemento ideológico de los derechos humanos es sabido que Estados Unidos también ha utilizado este mecanismo como una justificación para ejecutar intervenciones militares en los escenarios antes mencionados, o bien para implementar múltiples regímenes de sanciones como los casos de Irán o Venezuela lo demuestran. No obstante, cuando se ha tratado de países aliados a las políticas de Washington en la región es común que las administraciones en turno guarden silencio al momento de llevar a cabo investigaciones sobre violaciones sistemáticas de derechos humanos, tal como algunos reportes lo han documentado recientemente en el caso de Israel en sus múltiples incursiones militares en Gaza (B´Tselem y Palestinian Center for Human Rights Watch, 2021) o bien en el conocido caso del periodista Yamal Khashoggi quien fuera asesinado al interior del consulado saudí en Estambul en octubre de 2018 (Director of National Intelligence, 2021).

Estos elementos en conjunto han traído efectos contraproducentes al espíritu o la idea original del liberalismo y han alimentado ideas de derecha que apelan a discursos nacionalistas, y en algunas ocasiones, militaristas, para convencer a una base social de que los líderes autócratas (y no los demócratas) serán los que saquen del atolladero a toda la sociedad lastimada por estas contradicciones y las crisis económicas que de ellas devienen tal como Trump lo hizo en Estados Unidos (Gerstle, 2022, p. 270). Si a esto se le suman los análisis que hablan del poder económico y militar de China y Rusia podremos entender cómo las contradicciones al interior del orden liberal también han contribuido, en una justa dimensión, al fortalecimiento de estas otras dos potencias en diversas áreas de influencia que en los últimos años se consideraban como zonas de influencia estadounidense, particularmente Medio Oriente.

En el caso ruso, desde 2019 existen estudios que muestran cómo Moscú se posicionó como el segundo exportador de armamento al Medio Oriente cuando superó el 21% de los intercambios, mayoritariamente hacia Argelia (SIPRI, 2019). Su participación en las reformas de seguridad que se debaten al interior de Siria, con Bashar Al Assad en el poder en pleno 2022, aunado con la cooperación militar con Irán dada la venta de drones en el contexto del conflicto ruso-ucraniano, han hecho de Rusia un actor preponderante en

Medio Oriente que actualmente dialoga de manera cercana y cotidiana con actores tan diversos como lo son Qatar, en el sector del gas, y Arabia Saudí, en el sector petrolero. La evidencia para este acercamiento lo constituye el hecho de que éstos, y otros gobiernos de Medio Oriente se abstuvieron de votar en la resolución que expulsó a Rusia del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en abril de 2022 (donde solo 93 gobiernos de 193 votaron a favor), demostrado el peso político que ha ganado Rusia en el área, particularmente con países del Golfo Pérsico.

Con relación a las incursiones de China en la región, es casi automático relacionar el interés chino por extender las rutas del proyecto *One Belt One Road* por todo Oriente Próximo y Asia Central, al tiempo de conectar el futuro de este proyecto a estrategias que garanticen el flujo energético de fuentes provenientes de los países productores del Golfo, especialmente Irán y Arabia Saudí, pese a la retórica europea del necesario cambio hacia una "energía verde". Ante el repliegue militar estadounidense (dada la salida de Afganistán en agosto de 2021 y la disminución drástica del personal militar en Iraq), ha corrido mucha tinta sobre la atención que Estados Unidos está poniendo en el Mar de China en términos militares (Johnson, 2018; Heo, 2022), pero dicho movimiento debe estudiarse en función de los intereses económicos y tratos estratégicos que Beijing está haciendo en Medio Oriente al mismo tiempo que se dan dichos realineamientos militares. Por citar un ejemplo, mientras Estados Unidos administra tropas en Japón, Corea del Sur o Australia, el acercamiento de China al Medio Oriente se ha basado en actividades de inversión a través de organismos como la Organización de Cooperación de Shanghai, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura o el Foro de Cooperación China-Países Árabes, instancias a través de las cuales se han firmado proyectos de infraestructura y de inversión que superaron los 177 mil millones de dólares en 2019 tan solo en el Golfo Pérsico, esto sin incluir el acuerdo estratégico firmado con Irán de agosto de 2020 al intercambiar 400 mil millones de dólares para invertir en banca, transporte y desarrollo en los próximos 25 años (Murphy, 2022, p. 244).

Evidentemente, esta proyección mostrada por Beijing y Moscú coexiste con los millonarios pactos en ventas de armamento que hace Estados Unidos a sus aliados principales, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, donde a diferencia de otros escenarios regionales (como Taiwán) donde Washington sigue promoviendo la democracia occidental y el discurso de los derechos humanos como horizonte político, en los países aliados del Medio Oriente este discurso se sustituye por otro donde las prioridades estratégicas son la seguridad energética y financiera, el constante intercambio de armamento e información de inteligencia y la cooperación para normalizar las relaciones diplomáticas entre algunos países árabes e Israel, elementos que son el guión que intenta moldear las agendas de desarrollo de líderes como Mohammed Bin Salman cuyo papel en el conflicto en Yemen abona a la erosión continua de la credibilidad de Washington en el área.

Panorama en Medio Oriente y la competencia regional

Este cambio que se está generando en el orden mundial está graduando a algunos actores como potencias regionales renovadas frente a la desaparición de actores de peso como lo fueron Muamar Qadafi o Sadam Hussein. Países como Arabia Saudí, Irán y Turquía son, principalmente, aquellos actores regionales que están aprovechando la ola de cambio político en escenarios que se caracterizan por un frágil estado de derecho, desigualdad económica, desencanto del modelo occidental democrático y una serie de instituciones débiles donde no se respeta ninguno de los derechos humanos, particularmente en países como Iraq, Siria y Yemen, que tienen en común haber experimentado una serie de intervenciones militares patrocinadas o ejecutadas por Estados Unidos y sus aliados en la Organización del Atlántico Norte (OTAN). Los escenarios de Iraq, Siria y Yemen en particular se han convertido en los últimos cinco años en espacios en disputa para actores externos que han insistido en invertir en dichos vacíos de poder y en la gestión de la tragedia social de una sociedad mayoritariamente jóven pero presa de la migración o, en el peor de los casos, de los movimientos yihadistas, creando una atmósfera de rivalidad y competencia en el ámbito regional que, de cierta manera, puede estudiarse como un reflejo de los cambios que ocurren en el ámbito del orden mundial.

Por ejemplo, ante la destrucción de Iraq y la alarmante situación política después de la denominada revolución *teshreen*, China ha invertido 10 mil millones de dólares en 2021 en proyectos energéticos, posicionando a Bagdad como el tercer mayor proveedor de petróleo a China después de Arabia Saudí y Rusia (Mazel, 2022). Al mismo tiempo, y después de que Estados Unidos no pudo pacificar a Bagdad (siendo el asesinato de Abol Qasem Suleimani el único éxito militar que se adjudicó la administración de Donald Trump), Iraq experimentó una injerencia cada vez mayor de milicias iraníes mayoritariamente orquestradas por la Guardia Revolucionaria (Pasadaran) las cuales, además de organizar la peregrinación a Kerbalá que convoca a 22 millones de fieles anualmente con toda la derrama económica que dicho evento implica (solo suspendido durante la pandemia por covid-19), han convertido a Iraq en el primer mercado de exportaciones iraníes el cual alcanzó casi 9 mil millones de dólares tan solo entre marzo de 2021 a marzo de 2022 (Sirwan, 2022).

La lucha por Iraq también se libra por parte de la influencia kurda del Gobierno Regional del Kurdistán (GRK), aliado directo de Estados Unidos, el cual se trata de un actor con el que Washington tiene una comunicación directa en la zona y que fue esencial en la lucha contra el autodenominado Estado Islámico a lo largo de 2017. El GRK no es un Estado propiamente dicho pero ha sido la base de operaciones de inteligencia de múltiples instancias, incluidas las agencias de inteligencia israelíes y estadounidenses (Middle East Monitor, 2022) por lo que su ubicación estratégica los coloca como un espacio de contención a la influencia iraní en el sur de Iraq, e incluso, a la influencia turca

en el norte del país pues es necesario recordar que desde el año 2018 Turquía promovió a su complejo industrial militar no sólamente en los asuntos de Siria y Libia, además de equilibrar sus relaciones con los Hermanos Musulmanes y Hamas, sino también a través de la construcción de 40 bases militares en el norte de Iraq para minar las relaciones que pueda tener el movimiento kurdo sirio (Rojava) con el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) en una ciudad central para las relaciones kurdas transregionales en Iraq, es decir, Erbil (Ismail, 2022). Esta rivalidad solo pudo ser posible debido al fracaso del proyecto político estadounidense en Iraq el cual realmente enriqueció a las empresas armamentistas que participaron en la invasión de 2003, pero que generó un resentimiento social en la opinión pública estadounidense que comenzó a criticar la poca utilidad estratégica de enviar soldados a morir a Iraq sin conseguir resultados políticos que implicarán una mayor influencia de los valores estadounidenses en la región.

Otro escenario de disputa ha sido Siria, donde la injerencia militar rusa se auxilió de Hezballah y los Pasdaran como dos importantes aliados en la estrategia terrestre que logró mantener en el poder a Bashar Al Assad. Por una parte, Hezballah, desde las fronteras libanesas, logró contener los embates no sólo de las fuerzas de oposición sirias, sino también de movimientos islamistas patrocinados por Arabia Saudí y Turquía, particularmente el denominado Ejército Libre Sirio y, posteriormente, Hayat Tahrir Al Shams (HTS), éste último parte de las facciones aliadas con Al Qaeda en Siria las cuales, paradójicamente, recibieron apoyo logístico y económico de Estados Unidos en determinados contextos de la guerra hasta que la administración Trump canceló la operación, esto de acuerdo con algunos reportes especializados (Heller, 2017). Por otra parte, Irán logró posicionarse en las zonas del sur donde experimentaron cientos de bombardeos provenientes de las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI) que desde 2015, pero siempre en comunicación con autoridades militares rusas, implementaron una estrategia de ataques preventivos para golpear a Irán en probables transferencias de armas hacia Hezballah y las milicias Fatimiyoun y Zeinabiyun en Siria (Williams, 2022).

En el escenario sirio, el papel de Turquía también debe considerarse no sólo por su patrocinio a los islamistas ubicados en la zona de Idlib, sino también por sus intenciones de contrarrestar el movimiento kurdo del norte y este de Siria al cual golpearon de manera recurrente cuando Estados Unidos retiró sus tropas del territorio sirio por órdenes del ex presidente Donald Trump, algo que la administración Biden mantuvo, al menos, durante su primer año de gobierno. No obstante, esta decisión estadounidense provocó que durante la segunda mitad del año 2022 las fuerzas kurdas, que alguna vez fueran sus aliadas para contener el autodenominado Estado Islámico, comenzarán a fijar una postura favorable al gobierno de Bashar Al Assad el cual, junto con el beneplàcito del gobierno ruso, es el único actor que puede garantizarles cierta forma de autonomía política en caso de que entren en

una nueva escalada militar con Turquía, esto antes las amenazas constantes de una nueva injerencia del gobierno de Erdogan que considera al movimiento de Rojava y sus unidades militares (YPG) como un movimiento terrorista, tal como lo manifestó durante la reunión más reciente de la OTAN en Madrid, en agosto de 2022, cuando Ankara resolvió no obstaculizar la entrada de Suecia y Finlandia a la organización a cambio de que ambos países dejaran de apoyar a este movimiento kurdo (Zaman y Szuba, 2022).

Finalmente, en el escenario de Yemen, Arabia Saudí le ha apostado más a una guerra para controlar la zona del Mar Rojo, dejando de invertir esfuerzos y dinero en Siria donde, al igual que Emiratos Árabes Unidos, piensa iniciar un proceso de normalización de relaciones diplomáticas con Bashar Al Assad después de años de guerra (Ayton, 2021). Hacia finales de 2021, cerca de 15 millones de personas habrían sido arrojadas a la pobreza extrema en Yemen y, de acuerdo con estudios de la ONU, se calcula que en 2030 esta cifra aumente a unos 22 millones si la situación no cambia, considerando la guerra con los saudíes y los estragos de la pandemia por covid-19 (Taylor et al., 2021).

Arabia Saudí ha sido observada en la región como una potencia intervencionista pues ha desplegado militares para "defender a los países árabes de la subversión iraní" en Bahréin, donde sostiene militarmente a un gobierno minoritario sunita en un país cuya población es 70% musulmana shía, en Líbano donde apoya a parte de una élite corrupta relacionada con el partido Mustaqbal y contra la Hermandad Musulmana a lo largo de Egipto y Qatar (López, 2022: p. 390). En el caso de Yemen, es notable que Riad haya decidido convertir a su vecino del sur en una zona de guerra por excelencia para utilizar todo el armamento que compra de Estados Unidos y Gran Bretaña, creando una narrativa anti-iraní que intenta ganar adeptos para reforzar el gobierno del príncipe heredero, Mohamed bin Salmán, quien es el que realmente toma decisiones estratégicas en el reino.

No obstante lo anterior, es necesario decir que la disputa territorial con Yemen implica no tanto a Irán como a Turquía, país que ha invertido en bases militares en Sudán, puertos en Djibouti y una agenda de apoyo mediático a la Hermandad Musulmana en Somalia (Emirates Policy Center, 2020). Si bien la narrativa saudí ha construido a los hutíes como la principal amenaza a sus intereses en la zona, el apoyo iraní a dicha organización militar de hecho es muy limitado, tanto en lo militar como en lo financiero, a tal grado que no es posible hacer una comparación de los intereses que tiene Irán en Yemen con los que tiene alta prioridad en Oriente Medio, particularmente en Iraq y Líbano. Así, un equilibrio al poder saudí real en la zona del Mar Rojo no es Irán, sino Turquía cuyos objetivos son, entre otros, establecer nuevos mercados para sus productos, particularmente la economía somalí, competir por la influencia militar y de seguridad en una zona de amplio interés comercial dada la conexión Mediterránea con el Cuerno de África y observar a otros actores en la región para limitar su influencia, como Arabia Saudí y Egipto, países que

le han apostado a un gran proyecto de inversión turística en toda la zona, en el marco de la agenda de inversión saudí 2030 donde proyectos como NEOM o The Line se prevén como los principales baluartes de las políticas saudíes en los próximos diez años.

El impacto de la salida militar estadounidense de Afganistán y del conflicto ruso-ucraniano en Medio Oriente

Mención aparte merece lo acontecido en Afganistán y en Ucrania como dos ejemplos más de cómo los cambios en el orden mundial están afectando a los subcomplejos regionales en diversos rubros.

Al tiempo de escribir estas líneas, se está cumpliendo un año de la retirada militar estadounidense de Afganistán y de la toma del poder del Movimiento Talibán que capturó 24 provincias del país (de 34 en total) en un periodo menor a las dos semanas. La salida militar de Washington representó un fracaso del proyecto social y político estadounidense en dicho país en tanto la ocupación militar no fue capaz de formar instituciones transparentes y lo suficientemente sólidas para garantizar el mínimo de protección de derechos humanos a la población afgana mientras libraba luchas intestinas con los Talibán en la ruralidad del territorio.

A lo largo de veinte años se pudo observar cómo Estados Unidos hizo millonarios a los contratistas de armas, mientras Afganistán ni siquiera se logró electrificar en su totalidad (Nissenbaum, et al., 2021). En agosto de 2021, Al Jazeera English reportó que Estados Unidos había gastado 2.26 trillones de dólares en Afganistán sin obtener logros políticos o estratégicos considerables, mientras 993 mil millones de dólares de dichos recursos habrían de ser asignados por el Departamento de Defensa a diferentes contratistas de armas estadounidenses (Sabga, 2021). Si bien la muerte de Ayman Al Zawahiri, líder de Al Qaeda, fue anunciada en agosto de 2022, Estados Unidos no dejó instituciones sólidas en el ámbito de la seguridad que pudieran generar confianza en la ciudadanía, al grado que el Ejército Nacional afgano presentó problemas de corrupción y bajo rendimiento a pesar de haber contado con una inversión de 88 300 millones de dólares en equipamiento y entrenamiento desde mayo de 2002. Esta situación se replicó en otros sectores como las finanzas y la salud donde Afganistán cayó en situaciones como la alta producción de opio y metanfetaminas desde 2014, esto de acuerdo con el Reporte Mundial de Drogas de Naciones Unidas (2020: p. 4).

La situación anterior coadyuvó a que China fuera percibida no sólo por los Talibán, sino por buena parte de la sociedad afgana, como un actor preponderante al momento de mantener una economía que siempre había basado su dinámica en la entrada de fondos desde el extranjero (Zhang, 2022). Tres son los factores que orientaron la atención de China en Afganistán ante la salida estadounidense: la seguridad y la estabilidad en

Xinjiang y la región fronteriza occidental de China; el lugar de Afganistán y sus recursos naturales en la estrategia internacional global de China, particularmente el proyecto One Belt One Road y la política de gran poder que involucra la estrategia que seguirá Estados Unidos en el Mar de China. De acuerdo con Feng Zhang, los dos primeros factores se han mantenido más o menos estables en el último año, lo que explica el envío de un enlace diplomático chino (no el reconocimiento internacional) al Emirato Islámico de Afganistán y la donación de apenas 30 millones de dólares al Talibán para paliar algunas cuestiones relacionadas con la crisis sanitaria, incluyendo el envío de 3 millones de dosis de vacunas chinas contra el covid-19, todo esto bajo condición de no apoyar grupos terroristas que amenacen la seguridad china en las comunidades de musulmanas uigures (Zhang, 2022). El tercer factor, sin embargo, ha sufrido cambios importantes y es el principal responsable de los nuevos cambios en la política china ya que, a un año de que Washington retirara sus fuerzas militares de Afganistán, Nancy Pelosi visitó Taiwán en calidad de presidente de la Cámara de Representantes estadounidense, a pesar de que el presidente Joe Biden no recomendó hacer el viaje y de que el gobierno chino criticara agudamente la violación al principio de "Una sola China", una de las líneas rojas en la política del gobierno asiático. El viaje de Pelosi, que finalmente se concretó en agosto de 2022, provocó una gran desconfianza de China sobre la probable cooperación internacional con Estados Unidos en el escenario afgano, cambiando hacia una política coordinada y más cercana a la mirada rusa cuyo gobierno comparte las mismas preocupaciones que China en el escenario afgano por razones de seguridad fronteriza.

Por el momento, la situación actual en Afganistán ha mostrado cómo se produce una fragilidad en el poder de Estados Unidos y una posición china que condiciona de manera clara su injerencia en las políticas del Talibán al establecer contactos con un régimen que conoce poco y con el cual tiene una mentalidad de cautela (no de conflicto, como la mentalidad estadounidense) con la cual se deberá ir discutiendo mecanismos viables para una transición donde el nuevo Emirato Islámico pueda comprometerse a no apoyar grupos islamistas que amenacen la seguridad china a cambio de la posibilidad de construir modelos económicos que reditúen en un mejor posicionamiento económico de los Talibán al interior del país, de su base social y de la sociedad afgana en general.

Ahora bien, dado que Afganistán enfrenta desafíos abrumadores en materia de seguridad ante la emergencia de grupos como El Estado Islámico del Jorasán (ISIS-K), los grupos militares de la vieja guardia de los Talibán tienen la prioridad estratégica de mantener el control militar del país antes de concentrarse en otros temas como los derechos humanos. Figuras como Mohamed Yaqoob o Sirahudin Haqani, miembros importantes del aparato de seguridad Talibán, saben que si se reproduce el número de resistencias armadas como la que emerge en el Valle del Panshir o un eventual fortalecimiento de

grupos yihadistas como el ISIS-K (contrarios a los Talibán), por mucho que exista un gobierno incluyente al interior del Emirato Islámico de Afganistán para conseguir un reconocimiento internacional simplemente no sería posible ofrecer garantías de control territorial a los vecinos regionales (principalmente China) que es un factor que los vecinos tanto anhelan para seguir adelante con proyectos transregionales y de alto alcance económico. El otro lado de la moneda, ante un eventual fracaso del Talibán, es un regreso a un Estado fallido donde no exista un poder fáctico capaz de mantener el orden securitario de la zona arrojando a Afganistán y a sus vecinos a un periodo más de violencia e incertidumbre geopolítica.

Por otro lado, en febrero de 2022 estalló el conflicto entre Rusia y Ucrania el cual también se ha analizado como parte de este mismo tablero geopolítico en el orden mundial. Las consecuencias del conflicto ruso-ucraniano en Medio Oriente han sido multidireccionales, especialmente en el mundo árabe, pues no todos los actores en la región han recibido los mismos efectos de esta guerra ni tienen la posibilidad de capitalizarlos a su favor. Por ejemplo, mientras los países más pobres como Yemen o Siria están experimentando una fuerte crisis de seguridad alimentaria, alta inflación y falta de atención médica, los países ricos, los petroleros particularmente, intentan capitalizar los altos precios de los combustibles para comprar armamento, aumentar la capacidad de sus fondos soberanos de inversión y evitar poner en riesgo su estabilidad política. El primer caso es el de Arabia Saudí, el cual en el primer semestre de 2022 obtuvo ganancias de 110 mil millones de dólares adicionales en comparación con los 49 mil millones obtenidos en 2020 (Al Jazeera English, 2022). También se puede mencionar el caso de Qatar, el cual está alcanzando 100 mil millones de dólares por primera vez desde 2014, aumentando la riqueza de su fondo soberano de 450,000 millones de dólares sin contar la derrama de más de 20 mil millones de dólares que dejará la organización de la Copa Mundial de la Federación Internacional de Futbol Asociación (FIFA) en noviembre de este 2022 (Wallace y Foxman, 2022). Esta situación está siendo altamente redituable para Qatar pues el contexto actual le ha permitido que países europeos se acerquen a este Estado como potencial sustituto del gas proveniente de Rusia. No obstante, en otros espacios, quien suscribe estas líneas ha tenido la oportunidad de explicar por qué a pesar de tener acercamientos entre Alemania y Qatar para tratar el asunto del gas, en realidad el trato es algo difícil porque Doha no aspira a una transformación energética tan rápida como a la que aspira Alemania (quien aspira a consumir 100% energía renovable para 2035). Además, es necesario recordar que Qatar mantiene un diálogo cercano con Irán, Argelia y Rusia en el marco del Foro de Países Exportadores de Gas, cuyo principal interés es mantener los contratos a futuro con los que están paliando la crisis económica y las altas tasas de inflación a nivel mundial causados, paradójicamente, por el contexto bélico en Europa Oriental.

Tabla 1. Importación de trigo desde Rusia y Ucrania. Países seleccionados de Medio Oriente, 2019

País	% de trigo de Rusia	% de trigo de Ucrania	% Total de dependencia	% tasa de pobreza
Egipto	55	15	70	32.5
Líbano	53	25	78	74
Turquía	64	10	74	14
Túnez	4	48	52	17.2

Fuente: (Italian Institute for International Political Studies, 2022).

Otro efecto de este conflicto en Medio Oriente tiene que ver directamente con el alto precio de los combustibles y los alimentos. Si bien para los países petroleros o con grandes reservas de gas esta coyuntura está resultando en una gran oportunidad, para los países pobres está representando un gran riesgo humanitario y de protesta social. Dado que la guerra en Ucrania comprometió el tráfico de granos, reiniciando algunos envíos a Líbano apenas en agosto de 2022, la realidad es que desde que comenzó el conflicto en Ucrania las tarifas para el envío de contenedores aumentaron porque Rusia representó casi el 18 % de las exportaciones mundiales de trigo, Ucrania el 16% de las exportaciones mundiales de maíz y ambas naciones el 80% de la producción mundial de aceite de girasol, datos que impactan gravemente en la economía y política doméstica de países de la región que dependen de estos insumos como Egipto, Líbano, Turquía y Túnez, tal como se puede apreciar en la tabla 1 que conecta esta situación con la tasa porcentual de pobreza que se presentaba desde el año 2019:

Problemas como los que se visibilizaron en Sri Lanka en 2022 han llamado la atención de varios países del Medio Oriente si la inflación que se vive en el segundo semestre de 2022 no se estabiliza. A raíz del conflicto ruso-ucraniano, el aceite de cocina aumentó un 36% en Yemen y un 39% en Siria; la harina de trigo lo hizo en un 47% en Líbano, un 15% Libia y un 14% en Palestina. Tan solo en Egipto, la inflación llegó al 14.9% anual, por lo que se experimentó un aumento de 29% en el precio de las verduras, un 66% en los cereales, 28% en el pan, un 24% en el pescado y un 22% en el precio de la carne. En países como Sudán la tasa de inflación rebasó el 200% en julio de 2022 y en Líbano lo hizo a un 240 % desde enero del mismo año (Italian Institute for International Political Studies, 2022).

Finalmente, en medio de esta serie de efectos multidireccionales para los países del área, la postura turca llama la atención porque Ankara se ha presentado como un facilitador entre ambos frentes, al tiempo que se trata de un miembro activo de la OTAN y de un actor que dialoga de manera cercana con Irán y con Rusia en el escenario sirio. Como miembro

de la OTAN, Ankara ha anunciado que no obstaculizará la entrada de Suecia y Finlandia a dicho organismo si éstos dejan de apoyar a los movimientos kurdos en el norte y este de Siria e incluso ha sido un promotor del drone más popular del conflicto, el Bayraktar (The Baltic Times, 2022). Sin embargo, Ankara y Moscú reforzaron su cooperación en el tercer cuatrimestre del 2022 cuando ambos países acordaron la entrega de un segundo lote de misiles S-400 (algo que había molestado mucho a Estados Unidos en 2017, que incluso provocó amenazas de sanciones a Turquía si se completaba la transacción). La decisión de Turquía en 2017 de comprar el sistema de defensa aérea ruso fue una señal de una relación cada vez más pragmática, aunque complicada, entre Recep Tayyip Erdogan y Vladimir Putin en algo que ambos países se ven forzados a hacer debido a que comparten importantes intereses en el Mar Negro y el Mediterráneo Oriental (Al Jazeera English, 2022b).

Ahora bien, un punto importante de este juego político por parte de Turquía radica en la necesidad de Erdogan de paliar la fuerte crisis económica que azota al país después de la pandemia por covid-19 impulsando al complejo militar industrial de su país a lo largo de los conflictos que emergen en el área y, como se ha visto, extenderlos incluso al conflicto ruso-ucraniano. Este tipo de "neutralidad activa" por parte de Turquía trata de sacar ventaja de países occidentales como de Rusia para facilitar importaciones energéticas a un mejor precio e impulsar la recuperación del turismo pues estudios recientes indican que la deuda externa turca alcanzará los 182 mil millones de dólares para finales de 2022 esto ante el desajuste que la paridad dólar-euro ha ocasionado en la economía turca pues, mientras que el 58.4 % de la deuda externa y el 71.2 % de las importaciones turcas son en dólares, los ingresos de Turquía por exportaciones y turismo son principalmente en euros (Kubilay, 2022).

En resumen, Turquía está intentando promover la actividad económica a pesar de la depreciación de la lira a través de la instrumentalización de las condiciones globales y la promoción de armamento como los drones en cualquier escenario bélico posible, algo que se vende a la opinión pública turca con una retórica nacionalista que algunos han denominado "neo otomanismo" donde el partido gobernante espera captar simpatías en víperas de las elecciones previstas para junio de 2023 donde Erdogan piensa reelegirse utilizando un sentimiento nacionalista que lo enzalse como líder regional y mantenga índices altos de popularidad los cuales son escenciales para lograr el cometido electoral.

Consideraciones finales

En este estudio ofreció un panorama regional del Medio Oriente ante diversos acontecimientos propios de un orden mundial emergente. Por un lado, se analizó cómo las contradicciones al interior del propio orden liberal liderado por Estados Unidos

y sus aliados en la OTAN han contribuido, paradójicamente, al fortalecimiento de sus competidores rusos y chinos en áreas de influencia donde no se había tenido competencia hegemónica tan fuerte como en los últimos años como ha sido el caso del Medio Oriente. En este tenor, los elementos político, económico e ideológico han carecido de legitimidad en sociedades como Iraq y Afganistán, países donde el discurso liberal de la democracia y los derechos humanos experimenta una fuerte crisis de legitimidad tal como la incursión de China lo ha demostrado no sólo en encuestas elaboradas al interior de la región, sino sobre todo en proyectos de inversión, ayuda y desarrollo a lo largo del 2022.

A su vez, el texto también defendió que Irán, Turquía y Arabia Saudí son los principales actores que compiten por una mayor influencia regional en Medio Oriente haciendo de escenarios como Iraq, Siria y Yemen, teatros de operaciones que favorecen a una economía de guerra que administra la tragedia social en dichos escenario producida por una serie de intervenciones militares lideradas por Occidente y sus aliados en Europa y el propio Oriente Medio.

También, el capítulo explicó que factores como la salida estadounidense de Afganistán y el recrudecimiento del conflicto ruso-ucraniano han afectado gravemente la economía de todos los actores regionales mencionados en el texto, enfatizando en las diferencias que existen entre las estrategias de países petroleros, por una parte, y de países que dependen de la exportación de granos de Rusia y Ucrania, por la otra. De esta situación, el texto puntualizó los principales efectos que la salida militar estadounidense tuvo en Afganistán y los retos que emanan de este escenario para China, potencia que ha sido la principal interesada en administrar la frágil situación del recién nacido Emirato Islámico de Afganistán, sobre todo por la necesidad de evitar el surgimiento de milicias islamistas que pongan en riesgo la seguridad fronteriza entre ambos países, considerando el potencial político de la zona musulmana de Xinjiang.

Como se pudo apreciar a lo largo del capítulo, la guerra ruso-ucraniana también ha tenido un efecto preocupante en los países más pobres, provocando tasas de inflación dramáticas en países con poca capacidad de paliar la pobreza. Mención aparte ha merecido Turquía, un país que ha intentado canalizar cada uno de los escenarios en conflicto, desde el Mar Rojo hasta el Mediterráneo Oriental, extendiéndose su influencia como miembro de la OTAN a Europa Oriental, con el fin de disfrazar su preocupación por la crisis económica interna, la devaluación de la lira y la enorme deuda externa, elementos que son ignorados en la retórica del discurso oficial no sólo por las elecciones que se avecinan en 2023, sino también por la necesidad turca de seguir compitiendo en el contexto regional, tal como lo hacen otros países en ambas orillas del Golfo Pérsico.

De la situación actual, también es posible concluir que países como Iraq, Siria y Yemen, además de Afganistán, siguen siendo espacios con instituciones frágiles que están a merced

de la injerencia militar, económica y retórica de potencias regionales y globales las cuales ven a estos escenarios como áreas de oportunidad para sus respectivos complejos militares industriales. Sobre esto, llama la atención que Arabia Saudí, uno de los países más ricos de la región, mantenga una injerencia militar constante en Yemen desde 2015, uno de los países más pobres, gracias a las armas que Riad compra a Estados Unidos y otros países de Occidente desde hace varios años. Esta relación de seguridad entre Riad y Estados Unidos, paradójicamente, nunca ha insinuado la mínima necesidad de democratizar las instituciones saudíes, ni tampoco la necesidad de promulgar un discurso de democracia, libertad y derechos humanos como si se ha hecho últimamente en Taiwán, pese a las críticas de China. No obstante, con lo expuesto a lo largo del texto, es posible decir que el orden mundial actual ya no es el mismo que el de hace 20 años y que el discurso liberal y su impacto en Medio Oriente, y potencialmente en otras áreas del mundo, está dejando de tener el efecto que alguna vez tuvo como horizonte político global dado el posible giro autoritario que se está presenciando en otros subcomplejos regionales del Medio Oriente. Esto no necesariamente es buena noticia, pues si con el orden liberal el Medio Oriente experimentó la descomposición de los Estados mencionados en el texto ¿qué podría venir de un orden mundial que se perfila con tintes autoritarios y militaristas liderados por modelos distintos de acumulación del capital?

Referencias citadas

Al Jazeera English. (2022). "Saudi Aramco's 2021 profit more than doubles on higher oil prices". Al Jazeera English. 20 de Marzo. https://www.aljazeera.com/news/2022/3/20/saudi-aramco-says-annual-profit-more-than-doubled-in-2021

Al Jazeera English. (2022b). "Should the West be nervous about Turkey's close ties with Russia?". Al Jazeera English. 17 de Agosto. https://www.aljazeera.com/program/inside-story/2022/8/17/should-the-west-be-nervous-about-turkeys-close-ties-with-russia

Ayton, M. (2021). "Times have changed': Saudi Arabia-Syria in rapprochement talks". Al Jazeera. 8 de Junio. https://www.aljazeera.com/news/2021/6/8/times-have-changed-saudi-syria-in-rapprochement-talks

Baaz, M. (2006). *The World Order and the Changing View on Violence as a Legal/Legitimate Means in International Relations*. Göteborg: CERGU.

Beate, J. (2013). *Liberal Internationalism Theory, History, Practice*. Palgrave, Nueva York.

B`Tselem y Palestinian Centre for Human Rights Watch. (2021). Unwilling and Unable: Israel's Whitewashed Investigations of the Great March of Return Protests. Jerusalen. https://www.btselem.org/sites/default/files/publications/202112_unwilling_and_unable_eng.pdf

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. (eds.). (2022). *The World Inequality Report 2022*, Nantes, United Nations Development Programme.

Cox, R. (1987). *Production, power and world order: Social forces in the making of history*. New York, Columbia University Press.

Director of National Intelligence. (2021). Assessing the Saudi Government's Role in the Killing of Jamal Khashoggi. Febrero 11. https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/Assessment-Saudi-Gov-Role-in-JK-Death-20210226v2.pdf

Emirates Policy Center. (2020). "Turkey's Presence in the Red Sea: Forms, Objectives and Prospects". EPC. 22 de Marzo. https://epc.ae/en/details/featured/turkeys-presence-in-the-red-sea-forms-objectives-and-prospects

Fink, L. (2022). *Undoing the liberal world order: Progressive ideals and political realities since World War II*. New York : Columbia University Press

García, N. (2020). *Ciudadanos reemplazados por algoritmos*. Bielefeld, Bielefeld University Press.

Garduño, M. (en prensa). "El giro autoritario: apuntes sobre la crisis del orden liberal". En Edmundo Hernández-Vela (coord.), *Temas de Análisis 11*, UNAM, México.

Gerstle, G. (2022). *Rise and Fall of the Neoliberal Order : America and the World in the Free Market Era*. Oxford University Press.

Heller, S. (2017). "America Had Already Lost Its Covert War in Syria—Now It's Official". 21 de julio. https://tcf.org/content/commentary/america-already-lost-covert-war-syria-now-official/?agreed=1

Hettne, B. (2003). Fran Pax Romana till Pax Americana: Europa och världsordningen [From Pax Romana to Pax Americana: Europe and the World Order]. Stockholm: Santérus.

Heo, Y. (2022). *Free Trade and the US-China Trade War: a Network Perspective*. London, Routledge.

Ismail, Y. (2022). "Turkey's continued invasions in the KRI are part of Turkey's broader regional strategy and expansion". *The Washington Post*. 18 de mayo. https://www.washingtoninstitute.org/pdf/view/17440/en

Italian Institute for International Political Studies. (2022). "War in Ukraine: A food crisis in the MENA region?". ISPI. 10 de Marzo. https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/war-ukraine-food-crisis-mena-region-34063

Johnson, J. (2018). *The US-China Military and Defense Relationship during the Obama Presidency*. Cham: Springer International Publishing.

Kubilay, M. (2022). "As Turkey's economic woes worsen, a new currency crisis is approaching". MEI. 20 de Julio. https://www.mei.edu/publications/turkeys-economic-woes-worsen-new-currency-crisis-approaching

López, R. (2022). "La crisis en Yemen". En Moisés Garduño García (coord.) *Justicia social, sectarización y el papel del Orden Mundial en Norte de África y Medio Oriente a diez*

años de las protestas populares árabes, (385-408), México, UNAM.

Mazel, Z. (2022). "China's growing economic impact on the Middle East". GIS Report. https://www.gisreportsonline.com/r/china-middle-east/

Middle East Monitor. (2022). "Sources: Mossad assassination unit chief likely killed in Kurdistan attack". 10 de junio. https://www.middleeastmonitor.com/20220610-sources-mossad-assassination-unit-chief-likely-killed-in-kurdistan-attack/

Murphy, D. (2022). *China's Rise in the Global South: The Middle East, Africa, and Beijing's Alternative World Order*. Redwood City: Stanford University Press.

Nissenbaum, D., Donati, J. y Cullison, A. (2021). "Who Won in Afghanistan? Private Contractors The U.S. military spent $14 trillion during two decades of war; those who benefited range from major manufacturers to entrepreneurs". *The Wall Street Journal*. 31 de Diciembre. https://www.wsj.com/articles/who-won-in-afghanistan-private-contractors-troops-withdrawal-war-pentagon-11640988154

Oxfam y Nabil, A., Nafkote, D., Max, L., Megan, L., Anna, M. y Leah, M. (2022). *Inequality Kills. The unparalleled action needed to combat unprecedented inequality in the wake of COVID-19*, Oxfam International.

Oxfam. (2022). Beneficiarse del sufrimiento. Oxfam. Mayo. https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-05/Oxfam%20Media%20Brief%20-%20SP%20-%20Profiting%20From%20Pain%2C%20Davos%202022%20Part%202.pdf

Reporte Mundial de Drogas de Naciones Unidas, (2020), Organización de Naciones Unidas. Resumen Ejecutivo. Nueva York. Recuperado el 12 de noviembre de 2020 de https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/V2002977_ExSum_Spanish.pdf

Robbins, M. (2022). "Public Views of the U.S.-China Competition in MENA". *The Arab Barometer*. https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/ABVII_US-China_Report-EN-1.pdf

Sabga, P. (2021). "The US spent $2 trillion in Afghanistan – and for what". Al Jazeera English. 16 de Agosto. https://www.aljazeera.com/economy/2021/8/16/the-us-spent-2-trillion-in-afghanistan-and-for-what

SIPRI. (2019). "Trends in International Arms Transfers, 2019", Stockholm Inter- national Peace Research Institute (SIPRI). Recuperado el 12 de noviembre de 2020 de https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-03/fs_2003_at_2019.pdf

Sirwan, D. (2022). "Iranian export to Iraq increased 21 percent in past year". Rudaw. 12 de abril. https://www.rudaw.net/english/middleeast/12042022

Taylor, H., Bohl, D. K. y Moyer J. D. (2021). *Assessing the Impact of War in Yemen: Pathways for Recovery*. United Nations Development Programme. https://www.undp.org/yemen/publications/assessing-impact-war-yemen-pathways-recovery

The Baltic Times. (2022). "Latvian residents have donated EUR 250,000 for purchase

of Bayraktar drone in first day of collection drive" *The Baltic Times*. 17 de Agosto. https://www.baltictimes.com/latvian_residents_have_donated_eur_250_000_for_purchase_of_bayraktar_drone_in_first_day_of_collection_drive/

Wallace, P. y Foxman, S. (2022)." War Is Making One of the Richest Countries Even Richer". *Bloomerg*. 28 de Abril. https://www.bloomberg.com/news/features/2022-04-29/war-in-ukraine-is-making-qatar-even-richer-as-europe-ditches-russian-gas

Williams, D. (2022). "Russia sees military coordination with Israel on Syria continuing", Reuters. 26 de febrero. https://www.reuters.com/world/middle-east/russia-sees-military-coordination-with-israel-syria-continuing-2022-02-26/

Zaman, A. y Szuba, J. (2022). "US, Kurdish officials call Turkish threats of military operation in Syria 'serious'". *Al Monitor*. 14 de Agosto. https://www.al-monitor.com/originals/2022/05/us-kurdish-officials-call-turkish-threats-military-operation-syria-serious#ixzz7cBEnJqbQ

Zhang, F. (2022). "China's New Engagement with Afghanistan after the Withdrawal". *LSE Public Policy Review*, 2(3) doi:http://doi.org/10.31389/lseppr.52

AMAG

Anuario Mexicano de Asuntos Globales

2022

Universidad del Mar

Campus Huatulco

Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

El estudio de la política exterior de México en el siglo XX: Instituciones, libros, temas y autores

Rosa Isabel Gaytán[1]

Resumen

Este ensayo hace un primer recuento de los libros publicados en México sobre la política exterior de este país. Revisa las grandes líneas de la citada política exterior en el siglo XX como expresión del proceso de construcción del Estado posrevolucionario que pretendió una política antitética a la del porfiriato y buscó renegociar la vinculación internacional, ahora desde un modelo de economía mixta aunque seguiría centrado en la búsqueda de la modernidad y el desarrollo. Los cambios en el mundo y en dicho modelo, al fin de la guerra fría, tuvieron un impacto en los temas estudiados y en las perspectivas de análisis. De una perspectiva eminentemente histórica y jurídica se pasó a temas y enfoques más políticos y económicos, que incluyeron hacia el final del siglo al comercio, la seguridad, el desarrollo o la cooperación. Ello como consecuencia de los temas vigentes en la sociedad internacional que vio aparecer intentos organizativos de corte universal como la Sociedad de Naciones o la Organización de Naciones Unidas y toda la cauda de organismos derivados de ellas.

A lo largo del período se consolidan instituciones y grupos de estudiosos de la política exterior de México. Entre las instituciones destacan El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la UNAM, la Secretaría de Relaciones Exteriores y algunas grandes editoriales del país como el Fondo de Cultura Económica y Ediciones Porrúa. Respecto a los autores debo señalar la consolidación de un grupo más o menos constante de especialistas cuyas obras asoman desde los primeros años setenta y que se mantienen vigentes hasta los días actuales. Si bien la primera mitad del siglo estuvo representada, básicamente, por juristas e historiadores, los internacionalistas llegaron a ocupar espacios una vez que se afianzaron los estudios de Relaciones Internacionales en el país.

Palabras clave: política exterior, modernidad, desarrollo, economía mixta, instituciones

Abstract

This essay makes a first account of the books published in Mexico on the foreign policy of this country. It reviews the main lines of the aforementioned foreign policy in the 20th century as an expression of the construction process of the post-revolutionary

1 Doctora en Relaciones Internacionales por la UNAM. Diplomada en Estudios Literarios por la Universidad Iberoamericana y en Literatura Mexicana por la Universidad Autónoma Metropolitana. Integrante del Seminario Interdisciplinario de Política, Historia y Relaciones Internacionales y del de Política Exterior de México, Profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Autora de diversos artículos y libros sobre la política exterior de México. Su último libro es *La Doctrina Carranza. Práctica Internacional y legado doctrinario*.
Email: rosaisabelgaytan@politicas.unam.mx

State that sought a policy antithetical to that of the Porfiriato and sought to renegotiate international relations, now from a mixed economy model, although it would continue to be focused on the search for modernity and development. The changes in the world and in said model, at the end of the cold war, had an impact on the topics studied and the perspectives of analysis. From an historical and legal perspective, they moved on to more political and economic issues and approaches, which included trade, security, development or cooperation towards the end of the century. This is a consequence of current issues in international society that saw the appearance of universal organizational attempts such as the League of Nations or the United Nations Organization and all the bodies derived from them.

Throughout the period, institutions and groups of scholars of Mexico's foreign policy were consolidated. Among the institutions, the Colegio de México, the Center for Economic Research and Teaching (CIDE), the UNAM, the Ministry of Foreign Affairs and some large publishing houses in the country such as the Fondo de Cultura Económica and Ediciones Porrúa stand out. Regarding the authors. I must point out the consolidation of a more or less constant group of specialists whose works appear from the early 1970s and which remain valid up to the present day. Although the first half of the century was basically represented by jurists and historians, internationalists came to occupy spaces once International Relations studies were established in the country.

Keywords: foreign policy, modernity, development, mixed economy, institutions

Introducción

Este ensayo hace un recuento de los estudios publicados en libros sobre política exterior de México, ubicarlos en el contexto del estudio de la Ciencia Social y en particular del de las Relaciones Internacionales. Por ahora dejamos para un trabajo posterior el desarrollo de dichos estudios en las publicaciones periódicas especializadas.

El estudio de la política exterior en México tiene una particularidad y una sistematización como área de las Relaciones Internacionales desde que en el país se profesionalizaron los estudios de la disciplina. La carrera de Ciencias Diplomáticas, abierta al fundarse la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en 1951, se transformó en 1967 en la licenciatura en Relaciones Internacionales.

Esta revisión de la literatura producida en política exterior en México que llega hasta el año 2000, deja ver una evolución de los estudios que va desde el enfoque histórico y el jurídico normativo hasta las propuestas más específicas del siglo XXI cuando ya se encuentra una diversidad de temas y enfoques que utilizan también distintas aproximaciones teóricas según las necesidades de los investigadores y analistas.

Una interpretación que tiene una presencia sostenida desde hace décadas es la que plantea que hay estrecha relación entre la política exterior y la búsqueda del desarrollo, que la primera se ha utilizado como herramienta para lograr los objetivos de dicha meta. Este enfoque permite hacer interpretaciones de largo plazo y también sirve para analizar temas de coyuntura, en cierta medida.

En México no hay trabajos de largo aliento que aborden, explícitamente, propuestas teóricas para el estudio de la Política Exterior aunque recientemente, y como resultado del desarrollo teórico de las Relaciones Internacionales, podemos encontrar algunos artículos sobre temas concretos y para un período específico que sí explicitan su marco teórico-conceptual.

México y su política exterior en el siglo XX

La acción internacional que México ejecutó en el siglo que corre desde la promulgación de la Constitución en 1917 a los primeros años del siglo XXI, fue determinada por el proceso revolucionario de 1910-1917. Y es en relación con ese fenómeno revolucionario que se explica la política internacional de México hasta bien avanzado el siglo XX cuando se da un cambio en el proyecto político y económico. Fue entonces cuando se registró una modificación en las directrices de su acción internacional como resultado de cierto abandono de la práctica internacional tradicional. El proyecto derivado de la Revolución legó un estado rector de la economía, árbitro de las clases sociales, propietario e inversionista, garante del cumplimiento de las conquistas sociales y políticas de 1917, sostenía un modelo de economía mixta y de crecimiento hacia adentro que fue jauja para las empresas trasnacionales al asegurarles un mercado protegido y la construcción de una gran infraestructura con recursos públicos y precios subsidiados de insumos. De dicho modelo, se pasó a otro, liberal en temas de comercio e inversión. México firmó el primer gran tratado de libre comercio con Estados Unidos y se abrió a la firma de muchos más. Se pretendía subsanar el agotamiento del modelo de la posguerra apostando por una vinculación externa que se pretendió modernizadora y que buscaba remediar los problemas de déficit en la balanza comercial y los decrecientes niveles de inversión extranjera aunados a un grave problema de deuda externa.

Este agotamiento condujo a un cambio sustancial en el proyecto de vinculación internacional: si el modelo previo había intentado conducir una política de control de inversiones y de comercio ahora se optaba por la liberalización. La relación con Estados Unidos fue el gran cambio en la política exterior. México buscaba una asociación especial para mejorar su economía y Estados Unidos lograba un marco de entendimiento económico con estabilidad. La apertura económica hacia el exterior no se vio acompañada, sin embargo, de una apertura política del propio sistema mexicano. (Tello, C. , Estado y

desarrollo económico: México 1920-2006, 2007)

Cuando un partido distinto al que había detentado el poder durante setenta años llegó a la presidencia de la república en el año 2,000, el cambio de modelo económico ya se había dado. Así que en materia económica el modelo se mantuvo y en política exterior se registró un continuismo con algunos matices que pretendían una nueva etapa. Se habló de temas que antes no se tocaban como el del "bono democrático" o el de los "derechos humanos". A mi juicio estos asuntos mostraban más la necesidad política del partido en la Presidencia por distanciarse de la etapa anterior que de cambios de fondo. Sin embargo, el nuevo discurso produjo, por ejemplo, un distanciamiento del gobierno mexicano con el de Cuba cuando esa relación había sido tradicionalmente cercana.

Por otro lado, el proyecto económico y la vinculación con el mundo en la materia se mantuvo y reafirmó. (Covarrubias, 2010) El gobierno que asumió el poder en 2018 planteó que se retomarían las directrices de la etapa revolucionaria, la Doctrina Carranza en síntesis. Dichas directrices fueron incluidas en 1988 en el artículo 89 constitucional que establece las prerrogativas del Poder Ejecutivo Federal para conducir la política internacional.

Creo que hay un acuerdo generalizado entre los analistas respecto a que la lucha revolucionaria dio oportunidad, forma y lugar a los lineamientos que, con raíces en el siglo XIX, dieron dirección a la política internacional durante casi todo el siglo XX. A principios de ese siglo, la confirmación del estado mexicano como garante de las demandas socio-económicas y políticas de la Revolución llevó a la renegociación de la vinculación internacional que había mantenido el porfiriato, ahora con un modelo de economía mixta centrado en la búsqueda de la modernidad y el desarrollo.

Así entendida, la política exterior mexicana vincula el proyecto de desarrollo y su estrategia con la construcción del estado posrevolucionario. Este modelo fue modificado en la década de los ochenta presionado por su agotamiento y por las exigencias del contexto internacional a través de la economía y la llamada nueva agenda internacional.

> El sistema político mantuvo una continuidad formal hasta el año 2000 cuando el presidente de la República ya no pertenece más al partido tradicionalmente en el poder, el Partido Revolucionario Institucional sino al Partido Acción Nacional. Ahí hay un cambio político claro, aunque debo señalar que los movimientos que llevaron a éste se registran desde la ruptura dentro del PRI al separarse la corriente democrática que después conformaría un partido opositor importante en las elecciones presidenciales de 1988. A pesar de un proceso electoral muy cuestionado, el gobierno de C. Salinas (1988-1994) consolidó los cambios económicos iniciados en el gobierno anterior tanto en lo político como en lo económico. Aunque mantuvo gran parte del discurso nacionalista y revolucionario, el principal giro que imprime a la política exterior mexicana fue la redefinición de la relación con Estados Unidos al conducir a ésta hacia la negociación y

> firma de un Tratado de Libre Comercio. Ello implicó un cambio drástico ya que se habló de que si bien el Tratado ofreció un marco para regular y ordenar la relación comercial bilateral, también establecía compromisos para México en el sentido de mantener una estrategia de desarrollo que no podía modificar fácilmente. (Gaytán, R. I., 2019)

Si bien el cambio en el proyecto económico comenzó con la apertura comercial en la década de los años ochenta, el cambio político se dio, veinte años después, cuando el Partido Acción Nacional sustituyó al Partido Revolucionario Institucional en el Poder Ejecutivo, lo que no trajo cambios en las prácticas políticas del sistema si bien aparecieron nuevos partidos y creció el activismo social.

En política exterior, México siguió cosechando lo que había sembrado como negociador internacional y el prestigio ganado en los años de la guerra fría, incluso hasta mediados de los años noventa. El abandono tanto del discurso, digamos nacionalista, como de la práctica internacional activa a finales de la década de los años noventa recibe al siglo XXI.

Deseo resaltar en este punto que la Política Exterior, como parte del proceso económico, político y sociohistórico de un país, es parte importante de la construcción del estado nacional. Que la capacidad de acción de un país está condicionada por el grado de dependencia o de posible autogestión que el mismo pueda hacer de los elementos sustantivos para su desempeño económico y político en los planos interno e internacional. (Gaytán R. I., 2019, pág. 208). La aplicación de este enfoque para el análisis de la política exterior permite entender las acciones realizadas en la materia y en un determinado contexto.

Por otro lado, la revisión de estos elementos para el diseño y ejecución de proyectos y acciones en materia internacional puede conducir a la adopción de decisiones con alto grado de éxito para la consecución de determinados objetivos de un país en materia internacional. Al respecto, debemos hacer la distinción entre el análisis o estudio de la política exterior y el diseño, ejecución y evaluación de un proyecto de política externa.

Para el análisis y estudio de las acciones de política internacional de un país es muy útil el enfoque transdisciplinario de Relaciones Internacionales. Sin embargo, para la elaboración de un programa de acción, aunque los elementos de análisis de dicha disciplina son también útiles, considero que la Administración Pública aporta herramientas más idóneas pero las mismas no serán abordadas en este ensayo.

Por otro lado, el estudio de momentos o temas y procesos específicos usando la investigación documental puede ir tejiendo el análisis de asuntos y períodos cada vez más amplios. En suma, puede ofrecernos interpretaciones y lecturas muy informadas y precisas para una mejor toma de decisiones en un programa de acción concreto en diversos temas.

La revisión

A fines de la década de los años noventa apareció un trabajo que recopilaba críticamente los trabajos publicados en México sobre la Política Exterior mexicana (Borja, 1997) y que identificaba los marcos o enfoques teóricos que los mismos utilizaban ya fueran estos implícitos o explícitos. Así, estableció la existencia de tres generaciones distintas en la producción de estudios en la materia. Y en cada generación establecía, para entonces, seis distintos tipos de enfoques.

En la primera generación, que se ubicaba hasta los años setenta, se identificaba el primer tipo de enfoque, llamado "Jurídico normativo". Años después, a este grupo se agregaría el enfoque histórico. (De Vicente, 2014)

La segunda generación incluyó el enfoque realista, el de economía política y el de causalidad interna. La tercera generación incluía dos tipos de enfoques: el de política burocrática y el de interdependencia.

Antes de que apareciera Relaciones Internacionales como disciplina en ese nacimiento formal datado en 1919, los estudios sobre la acción internacional de México fueron realizados básicamente por juristas o por historiadores. Las relaciones entre países se concentraban en la normativización de éstas; los pactos, acuerdos o tratados regidos por el derecho internacional eran la parte medular de los estudios. Aunque los temas de comercio y guerra fueron importantes, su regulación jurídica era lo que las conformaba y construía.

Así, en la primera mitad del siglo XX los estudios sobre las interacciones de México con el resto del mundo recurrieron al enfoque histórico o jurídico.

El estudio de la política exterior en México

La aparición de la disciplina de Relaciones Internacionales es simultánea al fin de la Primera Guerra Mundial y al inicio de la etapa inaugural del nuevo sistema político mexicano después de la Revolución, que ya había promulgado la Constitución de 1917, que daba paso a la construcción de un país con nuevos pactos al interior y que debía negociar con las potencias su propia definición y construcción.

La pequeña revista de las relaciones internacionales de México, preparada por Antonio de la Peña y Reyes para el primer número de la colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, inaugurada por iniciativa de Genaro Estrada y proyecto del que se encargaría inicialmente el propio de la Peña, puede considerarse como uno de los principales intentos por condensar qué había hecho México en materia internacional a lo largo de su vida independiente. (De la Peña, 1923) En este primer número se puede ver el

Acuerdo por el cuál, el Secretario Alberto J. Pani, instruye al Oficial Mayor de la Secretaría, que entonces era Genaro Estrada para que se organizara la publicación del Archivo citado, con documentos "inéditos o muy raros de interés para la Historia de la diplomacia en México". Debían incluirse documentos del archivo de la propia Secretaría o del Archivo General de la Nación o de otras fuentes fidedignas.

Se inició con esta publicación una colección que sigue viva hasta nuestros días. El Oficial Mayor señalaba, en documento incluido en la publicación, que se abonaba la tarea de dar a conocer la historia de las relaciones internacionales de México de manera amplia y minuciosa, que se continuaba la tarea interrumpida de la publicación en tres tomos del libro "La diplomacia mexicana" que, aunque iniciada en 1910 se había suspendido en 1913. (Santibáñez y Gamboa, 1910-1913)

La Pequeña Revista... aclaraba que la intención era preparar números monográficos para facilitar su consulta. (De la Peña, 1923, pág. 4) Inicia de la Peña, con la aseveración de que la vida internacional y la vida interior de México están estrechamente unidas. Señala, que las relaciones exteriores habían estado presentes en cualquiera de los períodos de su vida independiente y que la centuria vivida estaba marcada por la necesidad de enfrentar graves problemas diplomáticos ya fuera por errores propios o por la amenaza externa. Es curioso notar que los primeros momentos de análisis los lleva de la Peña hasta la etapa de los pobladores de Anáhuac, pasando por la etapa colonial y hasta su propia actualidad.

Destaca la intención de un recuento que explique la acción internacional de México en su primer siglo de vida independiente, un lenguaje propio de una época tan cercana al siglo XIX y sus aspiraciones, años muy cercanos aún al ideal liberal del porfiriato.

El cierre del ensayo que comento reitera que México

> ...ha contribuido con sus ideas y con su sangre a la defensa de las causas levantadas. Por éstas sus campos se han visto cubiertos de cadáveres; por ellas, sus estadistas han alzado, más de una vez, la voz elocuente de la Verdad, de la Justicia y del Derecho. Entre estas causas halláronse antaño, se hallan hoy y se hallarán en venideras épocas, las nobílisimas de la confraternidad y de la soberanía de los pueblos latino-americanos, por cuya unión perenne e independencia absoluta hacemos, al terminar este deficiente y modestísimo trabajo, los votos entusiastas que deben surgir del corazón, de los labios y de la pluma de todo hijo de América, siempre que se trate de asuntos relacionados con el bienestar de esos pueblos, gloriosos por sus luchas pasadas, dignos de admiración por sus progresos actuales, y de profunda simpatía por las altas empresas que, en lo futuro, están llamados a acometer y a rematar. (De la Peña, 1923, pág. 41)

La colección seguiría creciendo y hoy la Secretaría tiene una diversidad de publicaciones en materia diplomática e incluso, desde 1983, la Revista Mexicana de Política Exterior que debe ser objeto de un necesario estudio sobre publicaciones periódicas especializadas en la materia.

De los años de la lucha armada surgió una avalancha de textos, ensayos, artículos periodísticos, libros y todo tipo de publicaciones y debates que avalaban o denostaban la nueva práctica política mexicana tanto en lo interno como en lo internacional. En primer lugar, los actores de la Revolución publicaron sus testimonios, sus argumentos en la defensa o la crítica sobre lo que hacían los caudillos de la Revolución así como los gobiernos extranjeros y sus representantes. Larga es la lista de obras y documentos en la materia. Destacan aquí los trabajos de Isidro Fabela, Luis Cabrera, Hermila Galindo y Antonio Manero por citar sólo a algunos. Esta producción tuvo por lo menos tres etapas: la de los protagonistas, una intermedia que se registra a mediados de los años cincuenta y una tercera, más académica, a finales de los años sesenta. (Gaytán R. I., 2018, pág. 180) Isidro Fabela inició la tarea de sistematizar los documentos de la revolución en una serie de tomos que recogen el archivo sobre la materia. (Fabela, varios años)

Fabela publicó en dos tomos, en 1958, la Historia diplomática de la Revolución Mexicana 1912-1917 (Fabela, 1958), con prefacio de Antonio Gómez Robledo. En dicha introducción Gómez Robledo lamenta la falta de atención que la historia diplomática de México había recibido hasta entonces a pesar de la existencia del Archivo Histórico diplomático fundado por Genaro Estrada que ya citamos.

Debo señalar la gran aportación que desde el Derecho hicieron importantes diplomáticos de México a su práctica internacional desde la etapa armada de la revolución. Isidro Fabela y Luis Cabrera muy especialmente. Cabrera escribió por ejemplo La herencia de Carranza para dejar testimonio del quehacer del constitucionalismo destacando su contribución en materia internacional. (Cabrera, 1972) De los años veinte en adelante destacaron entre otros, Aarón Sáenz, Antonio Gómez Robledo, Antonio Carrillo Flores, Alfonso García Robles, Rafael de la Colina. Una lista indicativa de los actores de la diplomacia mexicana es la de los miembros de la delegación mexicana a la Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz, de 1945. Entre ellos están Ezequiel Padilla, Francisco Castillo Nájera, Alfonso Reyes, Ramón Beteta, Luis Padilla Nervo, José Gorostiza, Luis Quintanilla, Amalia C. De Castillo Ledón y Manuell Tello. Para una lista completa se puede consultar SRE, 2003, pág. 521.

Ellos produjeron trabajos que sostuvieron la práctica internacional mexicana que, por un lado, abonaba en el ejercicio político de la consolidación del régimen posrevolucionario a nivel interno y, por el otro, apoyaba en el exterior dicha construcción toda vez que la Constitución de 1917 había traído un sinnúmero de demandas e inconformidades de nacionales y de extranjeros contra el gobierno mexicano. La confrontación se dio en materias tales como el reconocimiento de gobiernos, reclamaciones por daños durante la guerra civil, expropiaciones agrícolas y sobre todo, por las consecuencias del artículo 27 constitucional. (Meyer L. „ Meyer L. , 1991b)

Estos años, rondaron sobre la construcción de la idea de identidad de mexicanos y latinoamericanos. Fueron años en que la práctica internacional posterior a la Primera Guerra Mundial se condujo teniendo como pivote el quehacer de la Sociedad de Naciones, sus alcances y sus imposibilidades en el logro de una paz duradera y de otros temas que atañían a la humanidad entera.

En el continente americano el gran foro internacional lo daban las conferencias interamericanas y ahí México jugó un papel muy activo. (González, 1964)

En 1956 apareció bajo el sello de El Colegio de México, la obra de Jorge Castañeda, México y el Orden Internacional. El mismo había sido impulsado originalmente por dicha institución para "hacer un estudio sobre las opiniones y las experiencias de México" respecto a las Naciones Unidas que estaba por cumplir su primera década. Era un compromiso asumido con la Dotación Carnegie para la Paz Internacional y a Jorge Castañeda se le invitó a título personal y su trabajo se discutió en el seno de un Consejo ad-hoc y cuyas sesiones fueron dirigidas por Alfonso Reyes y por Daniel Cosío Villegas, quien coordinó el proyecto. (Castañeda, J. 1956, págs. 7-9)

Al fundarse la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales en 1951 y establecerse la carrera de Ciencias Diplomáticas, la presencia de los juristas y el enfoque del Derecho en todos los estudios de la Institución fueron muy importantes, aunque poco a poco las diversas especialidades fueron definiendo sus campos y sus particularidades disciplinarias.

Para 1967, Ciencias Diplomáticas se transformó en Relaciones Internacionales e incluía en su plan de estudios un Seminario de Política Exterior de México con un enfoque claramente jurídico aún. En los años setenta, un libro de texto para estudiar política exterior era el de M. Seara Vázquez, *La Política Exterior de México. La práctica de México en el Derecho Internacional*. (Seara, 1969)

A partir de entonces surgieron textos fundamentales que inauguraron la producción académica en la materia y que fueron desmarcándose del enfoque jurídico conforme se diversificaba y especializaba también el estudio de Relaciones Internacionales.

Los libros de Carlos Bosch García como el de Problemas del México independiente (Bosch C. , 1947) o La base de la política exterior estadounidense (Bosch c. , 1969) trajeron los aportes de la Historia y los historiadores al estudio de las relaciones internacionales de México a partir de la revisión de fuentes primarias. Debo resaltar el señalamiento de Bosch García, en este último libro, respecto a la necesidad de ordenar los numerosos documentos que se encontraban en los archivos, antes de poder trabajar con ellos. Por otra parte, indica que los mismos no estaban completos en el caso del reconocimiento de Estados Unidos y que hubo que recurrir a otros archivos. Destaca también su intencionada imparcialidad histórica como investigador. El contexto internacional en la época de la independencia

de México, a su juicio, estaba marcado, al igual que en 1947, por la competencia entre dos fuerzas ideológicas encontradas. Si en los años en que se publicaba el libro éstas eran las del capitalismo y las del comunismo, a principios del siglo XIX lo que había era la confrontación entre liberales y conservadores, el viejo régimen frente al mundo de las revoluciones. (Bosch C. , 1947, págs. 9-10)

Entre ambos libros, Carlos Bosch había publicado, *Materiales para la historia diplomática de México* (1957) e *Historia de las relaciones internacionales de México y Estados Unidos (1819-1848)*, (1961). Una interesante revisión de los trabajos de Carlos Bosch se encuentra en el artículo de Marcela Terrazas "La historiografía diplomática de Carlos Bosch García", de 2007. (Mayer, 2007)

En 1965 vio la luz la obra *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América* en dos tomos que revisan el período 1800-1958. Es una obra principal sobre el tema y se nutre de una amplia y detallada revisión bibliográfica (Zorrilla, 1965). El autor explica que el interés por hacer el libro derivó de la necesidad identificada al impartir su curso "Historia de las relaciones diplomáticas entre México y los Estados Unidos de América" y en el que se utilizaban textos de norteamericanos ya que no había textos completos escritos por mexicanos. Zorrilla destaca en su introducción que ese hecho hacía que las interpretaciones siempre terminaran siendo favorables a los Estados Unidos a pesar de que los autores intentasen ser imparciales y objetivos. Para Zorrilla era indispensable utilizar materiales mexicanos y recoger esos puntos de vista. Destaca que en su análisis buscó la visión histórica para buscar "la explicación a los hechos, surgidos de la circunstancia interna y moldeados por las presiones de fuera." (Zorrilla, 1965, pág. p.VIII)

El estudio es relevante porque hace el paralelismo entre el proceso interno mexicano y el estadounidense, ligando ambos a la relación bilateral y, además, por inaugurar los estudios hechos por mexicanos en el tema.

En este panorama pionero de los estudios sobre la política exterior mexicana, apareció *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero:1917-1942*. (Meyer L., 1968) Fue un texto muy comentado desde su aparición, para comenzar, en los círculos académicos. Traducido al inglés en 1977 (Meyer L. , Mexico and the United States in the oil controversy, 1917-1942, 1977) y con varias ediciones y reimpresiones.[2]

Las opiniones coinciden en que el libro de Meyer es un importante aporte a los estudios de la relación bilateral en una materia como la del petróleo que centró las controversias de la relación diplomática por lo menos desde la promulgación de la

2 Desde antes de ser traducido fue reseñado en revistas de Estados Unidos como la Hispanic American Historical review (Liss, 1969). The American Historical Review publicó otra reseña (Wood, 1969). J. Fred Rippy también publicó su opinión en la revista Historia Mexicana (Rippy, 1969) y encontramos la opinión de C. G. Fenwick en el American Journal of International Law (Fenwick, 1969) y la de Kenneth J. Grieb en The Journal of Economic History (Grieb, 1970).

constitución de 1917. En esta línea, enriquecen la discusión del tema sobre los aspectos internacionales de México en materia petrolera, otros títulos, como el de *Las raíces del nacionalismo petrolero en México* (Meyer L., 2009) que actualiza las ediciones anteriores de la publicación de 1968; *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*. 1910-1940 que tiene varias ediciones, la más reciente en 2012; *Su majestad británica contra la revolución mexicana* (Meyer L. , 1991b). Al mismo tiempo que aparecía este libro, el Senado mexicano publicó también el tomo VI de *México y el mundo* (Meyer L. , 1991) que revisa las relaciones internacionales de México desde 1917 hasta 1940 enfocando la visión en el tema del nacionalismo como el eje conductor de las mismas.

Meyer ha estudiado el sistema político mexicano y las relaciones internacionales de México como dos escenarios estrechamente vinculados, como lo hicieron politólogos como Arnaldo Córdova (Córdova, 1973) quien al estudiar el sistema político mexicano incluye como un aspecto obligado el de las relaciones con el exterior y establece las conexiones entre ambos niveles de análisis.

Encuentro en el trabajo de investigación de Meyer estos dos grandes temas concatenados y autosostenidos. De ahí que sus textos como el que se incluyó en *Historia de la Revolución Mexicana* u otros títulos más recientes como *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, *Fin de régimen y democracia incipiente*, *El espejismo democrático*, *Nuestra tragedia persistente*, *Distopía mexicana* o *El poder vacío*, profundicen en su revisión del sistema político. La otra veta de su trabajo produjo, además de los textos citados previamente, *El cactus y el olivo* (Meyer L. , 2001) sobre las relaciones de México y España en el siglo XX y su antología *México para los mexicanos. La revolución y sus adversarios*. En esa visión que conjunta ambos niveles de análisis está *Una historia contemporánea de México*, obra en 4 tomos que coordinó con Ilán Bizberg. (Meyer L. I., 2003). Además de los libros citados, Meyer ha tenido una producción constante de colaboraciones en la Revista *Foro Internacional* que no abordaremos en esta oportunidad. Desde el primer libro de 1968, Meyer ha tenido una presencia constante en la producción académica en materia de política exterior de México.

En 1970 apareció también el libro clásico de un economista, *México en la órbita imperial*, que revisaba el papel de México en la economía mundial. Revisa qué empresas, y de qué nacionalidad, invertían en qué sectores de la economía mexicana durante el porfiriato, período en el que México por fin entraba justamente a lo que el autor denominó como la órbita imperial. Explicaba cómo México se modernizaba y construía sus vínculos con el mundo. La política internacional pasaba por la visión del proyecto económico modernizador del gobierno de Díaz. (Ceceña, 1970)

La política exterior de México: realidad y perspectivas, publicado por el Centro de Estudios internacionales de El Colegio de México apareció en 1972 con una presentación

de Víctor L. Urquidi, presidente en ese momento de dicho Colegio.

Ofrece una miscelánea de temas con un número igual de analistas: un ensayo sobre el cambio político y la dependencia; los cambios recientes de la política exterior; la deuda; México en el comercio y la cooperación internacional de países socialistas; la política exterior de Japón; el sistema legal mexicano en materia de Derecho del mar: el nacionalismo y el mundo en los niños mexicanos y una revisión de aspectos coyunturales de México. Los participantes en este libro en la mayoría de los casos se mantuvieron escribiendo sobre la materia, varios de ellos incluso hasta la actualidad. (CEI, 1972)[3]

La década de los años setenta, en materia de estudios sobre la política exterior de México era muy prometedora, las obras se multiplicaban. Como puede apreciarse aparecieron nuevos nombres entre los analistas, nuevos temas y nuevas formas de aproximación. Los juristas aún tienen un papel relevante. Por ejemplo, Bernardo Sepúlveda que será un actor destacado del quehacer internacional de nuestro país. En esta obra de 1972 participan también dos egresadas de la carrera de diplomacia de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM: Rosario Green y Olga Pellicer. Internacionalistas son también Lorenzo Meyer y Ricardo Valero. Luis Medina Peña es abogado e internacionalista y Rafael Segovia, historiador y director del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México por varios años.

También en 1972, El Colegio de México publicó *México y la revolución cubana*, de Olga Pellicer, a trece años de haberse registrado esta última. Sin duda es uno de los principales aportes a la interpretación de las motivaciones e intereses de México en su política hacia la isla que ha representado desde hace mucho un factor decisivo en la relación de México con Estados Unidos y el resto del mundo. (Pellicer, México y la revolución cubana, 1972)

A mediados de la década de los setenta apareció *La política exterior de México 1970-1974*, de la pluma de Manuel Tello quien hace un recuento de los temas atendidos en ese período por el gobierno mexicano. (Tello M. , 1975) Poco después, se publicaba un libro casi gemelo, *La política económica de México 1970-1976* (Tello C. , 1977) Su autor se desempeñó como Embajador y como Cónsul mexicano hacia el final de sus años en el servicio público. Lustros después, este economista publicó una investigación sobre la relación entre el estado mexicano y el desarrollo económico nacional que va de 1920 al 2006 y que permite apreciar cómo es que dicha relación se va modificando. Es una herramienta que permite entender la relación que aquí nos interesa: si el estado asume una política económica específica para cumplir con su papel y adopta una estrategia para llevarla a cabo,

3 Lorenzo Meyer, Olga Pellicer, Rosario Green, Blanca Torres, Luis Medina Peña, Bernardo Sepúlveda, Rafael Segovia, Ricardo Valero. Sepúlveda y Green serían secretarios de Relaciones Exteriores de México. Meyer, Torres, Medina Peña, Segovia seguirían sus carreras como investigadores en El Colegio de México. Valero tendría un papel destacado como diplomático mexicano en las negociaciones del Grupo Contadora en los años ochenta.

la política exterior asume una determinada función para vincular el proyecto interno con el nivel internacional en un contexto de integración a la economía y la política mundiales.

En 1976, la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó *Seis años de la política exterior de México. 1970-1976*, de Alfonso García Robles. (García Robles, 1976) Este autor ya tenía para entonces varios títulos publicados que revisaban otros tantos temas del quehacer internacional de México.[4] Como miembro del Servicio Exterior Mexicano y secretario de Relaciones, había desempeñado una larga lista de encargos diplomáticos y es uno de los autores que más ha publicado trabajos en materia de política exterior.

En 1976 apareció la primera edición del libro de Mario Ojeda, *Alcances y Límites de la política exterior de México*, publicado por El Colegio de México y que desde esa fecha ha tenido diversas reimpresiones. Aparecía un trabajo fundamental desde Relaciones Internacionales, el trabajo de un internacionalista. (Ojeda, M.1976) El enfoque de esta investigación se califica como realista pero también tiene un giro que la hace pertenecer tanto al enfoque realista como al dependentista, pero en ningún caso ortodoxo (Borja, 1997)

Posteriormente Ojeda publicaría *México: el surgimiento de una política exterior activa*, que revisa la política internacional de los gobiernos de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid (Ojeda, M,, 1986).

Considero que de estos análisis surge la lectura de una política exterior mexicana con "letargo provinciano", aislada, reactiva, mientras México pasa de 16 millones de habitantes en 1930, a 50 millones de habitantes en 1970. Un país que abandonaba el campo y se trasladaba a las ciudades, convirtiéndose en una economía semi-industrial. (Ojeda, 1986, p.10)

La política exterior, que había sido

> Diseñada para proteger las reformas que la Revolución trajo, coadyuvar al esfuerzo de crecimiento interno y fomentar la estabilidad interna, ... se convierte en un escudo templado en los principios de autodeterminación y no intervención que necesaria y deliberadamente conducen al aislamiento y a la inacción. (Ojeda, 1986, pág. 11)

Esta lectura deja de lado interpretaciones como la de Manuel González Ramírez (González, 1964), de Luis Quintanilla (Quintanilla, 1964) o de Antonio Carrillo Flores (Carrillo Flores, 1965-1966) quienes plantean el gran activismo ejecutado por México y sus diplomáticos para llevar a los foros internacionales los postulados de las directrices de su política internacional.

4 *La question du petrole au Mexique et le droit international*, Editions internationales, 1939; *El mundo de la posguerra: de la Carta del Atlántico a la Conferencia de San Francisco*. SEP, 1946; *El Tratado de Tlatelolco: Génesis, alcance y propósito de la proscripción de las armas nucleares en América Latina*, El Colegio de México, 1967; *México en las Naciones Unidas*, FCPS 1970; Con César Sepúlveda y Antonio Martínez Báez, *Carlos Calvo: tres ensayos mexicanos* SRE, 1974; *México y el régimen del Mar*, SRE 1974; *La proscripción de las armas nucleares en América Latina*, 1975; *Terminología usual de las relaciones exteriores*, SRE, 1976; *La Asamblea General del desarme*. El Colegio Nacional 1979.

Rasgo distintivo de la publicación de Ojeda en 1986 fue el enfoque que resalta el activismo mexicano desde 1970 y el hecho de que no aborda los temas específicos de la relación bilateral con Estados Unidos, a diferencia de su trabajo de diez años antes. También debo apuntar la vigencia de un discurso gubernamental que sustentaba la "nueva política" y su activismo. Por un lado, se hablaba de las nuevas estructuras de la sociedad mexicana que exigían un cambio político y la modernización cultural y por otro, de la creciente internacionalización de la economía mexicana que reclamaba una mayor participación en la toma de decisiones sobre el futuro del mundo. Se consideraba también que la situación internacional abría las puertas a actores distintos de las tradicionales potencias. México debía tomar su lugar en el mundo. Desde entonces, este discurso se ha ido repitiendo cada tantos años, cuando se trata de justificar determinadas políticas de los distintos gobiernos. Se usó para subir a México al tren de la globalización en el gobierno de C. Salinas o al de la democracia en el de V. Fox.

A principios de la década de los años ochenta el público conoció *La guerra secreta en México*, (Katz, 1982) trabajo de investigación realizado con las herramientas de la Historia. Minucioso y documentado trabajo en fuentes primarias sobre el período de la Revolución Mexicana y la presencia de agentes e intereses de las potencias del momento que buscaban influir en el derrotero de la guerra en México. La investigación se sustenta en material de archivos y en fuentes secundarias y es, sin duda, un estudio muy exhaustivo de las mismas. México es visto como el campo en el que se dirimen los intereses europeos y el de Estados Unidos por tomar el mejor partido tanto en la propia lucha armada como en el proyecto que se definiría una vez que la misma concluyera. También es notorio en el libro que las potencias utilizan nuevos mecanismos de presión sobre los distintos grupos para promover sus intereses y los de sus inversionistas. Lo político y lo económico, tanto dentro de México como en la sociedad internacional, muestran su imbricación y correspondencia. El análisis de las relaciones internacionales se complejiza y muestra un nuevo rostro en el que la política internacional puede revisarse y comprenderse. Sin duda fue una aportación fundamental a los estudios sobre la Revolución Mexicana que impactó diversos sectores del conocimiento en ciencias sociales.

Paralelamente a la aparición de *La guerra secreta en México*, se publicaba *La política exterior de México: desafíos en los ochenta* (Pellicer, O. 1982). Terminaba el gobierno de J. López Portillo en México, que se había distinguido por el auge petrolero del país y por iniciativas como la de la nacionalización bancaria y, también, por un renovado poder internacional sustentado en la riqueza que traía la exportación petrolera. Así vemos que los ensayos se enfocan a revisar el nuevo papel de potencia media de México sin dejar de lado las dificultades financieras que el modelo traía: la relación con Estados Unidos, sus problemas fronterizos y su comercio; la cooperación económica de México

con Centroamérica que ya tenía unos años sumergida en procesos revolucionarios; la diplomacia multilateral de México en el contexto del diálogo norte-sur al que el gobierno saliente le había dado gran relevancia.[5] Olga Pellicer, señala en la presentación que el libro es resultado del Seminario de Política Exterior del Departamento de Política Internacional del Centro de Investigación y Docencia Económicas y que ahí fueron discutidos la mayoría de los mismos. Anota que su elaboración estaba marcada por dos acontecimientos fundamentales: el activismo internacional de México en los años previos sobre todo en las negociaciones para establecer un Nuevo Orden Económico Internacional y para lograr la distensión y la paz en Centroamérica y, por otro lado, por la grave crisis económica que vivía México en el final del sexenio. (Pellicer, 1982, pág. 10)

Debo señalar que el Partido Revolucionario Institucional, partido del que surgieron durante todo el siglo XX los presidentes mexicanos, en la década de los años ochenta publicó, a través de su Instituto de Capacitación Política algunos materiales sobre política exterior y con irregular calidad con el objetivo de servir a las tareas del propio Instituto. (Contreras Garcés, 1982). Hubo otras publicaciones como la Colección de Cuadernos de Documentación de la Política Exterior (PRI, 1982) de la Secretaría de Asuntos Internacionales, dirigida por Ricardo Valero en dicho partido. Se trata de textos importantes para entender la administración de la política exterior en el período del presidente Miguel de la Madrid pero no son textos de análisis o interpretación. Son materiales producidos a la luz de la necesidad de estructurar el discurso sobre las decisiones gubernamentales en la materia y que pueden servir como material testimonial para su necesario análisis y entendimiento.

A mediados de la década de los ochenta, El Colegio de México publicó *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*. (Garza, 1986) Humberto Garza Elizondo recoge doce artículos elaborados por académicos del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de dicho Colegio y del Centro de Investigación y Docencia Económicas así como de funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores.[6] El trabajo resultó de la conmemoración de los 25 años de la fundación del CEI. Las reflexiones introductorias del libro plantean la evolución de la política exterior tanto en su vertiente de disciplina académica como en la de acción política. Se destaca que la misma se consideraba en ese momento como parte esencial del proyecto nacional de desarrollo del gobierno en turno.

El libro incluye a algunos autores del año 72 (CEI, 1972) y a otros como Carlos Rico, Bernardo Mabire, Jorge Chabat, Blanca Heredia, Jorge Alberto Lozoya, Carmen Moreno y

5 En este libro escriben Guadalupe González G., Olga Pellicer, Federico Salas, María Rosa García Acevedo, María Celia Toro, Gabriel Rosenzweig, Rosario Green y Marcela Serrato.

6 Se incluyen colaboraciones de Bernardo Sepúlveda. Ricardo Valero, Olga Pellicer, Carlos Rico, Bernardo Mabire, Jorge Chabat, Blanca Heredia, Mauricio Reyes, Jorge Alberto Lozoya, Claude Heller, Carmen Moreno, Rosario Green, Guadalupe González. Autores que seguirán produciendo textos académicos y participando como tomadores de decisiones en materia de política exterior.

Guadalupe González. (CEI, 1986) Si en el 72 los temas económicos como la deuda pública, la estructura del comercio y la cooperación, y el concepto de dependencia están presentes, ahora se incluyen temas como el cambio político y la dependencia, el derecho del mar, el nacionalismo, y la revisión de la coyuntura en materia de política exterior. Curiosamente se incluyó un artículo de Luis Medina Peña sobre la política exterior japonesa.

Para 1986, encontramos igualmente temas económicos y políticos. Entre los primeros está el de la política económica multilateral de México y el de la relación entre deuda externa y política exterior. Sólo dos contribuciones con tema claramente económico. Los asuntos políticos ocupan el mayor número de colaboraciones. Valero repite el análisis coyuntural para los años siguientes abordando el contexto y las realidades de la política exterior; Pellicer trata el resurgimiento de las hegemonías y su importancia para México; Rico analiza la relación bilateral México-Estados Unidos y hace una de sus principales aportaciones al análisis: *la paradoja del precipicio*, le llama. Propone revisar la capacidad negociadora del gobierno mexicano frente a E U y señala que, en ningún caso, frente a una crisis seria de los gobiernos mexicanos, el norteamericano le había dado el empujón al precipicio, sino que lo había ayudado a recuperarse.

En 1985 y en ocasión de las celebraciones por el aniversario 175 de la Independencia y el aniversario 75 de la Revolución Mexicana, el gobierno de México emprende una gran producción editorial conmemorativa. En ese contexto se publica una obra en 4 tomos sobre esos 175 años de relaciones internacionales con prólogo del entonces secretario de Relaciones Exteriores y una presentación de la Directora del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Rosario Green. (SRE, 1985) La obra incluye

> [...] una historia documental de nuestras relaciones exteriores, que arranca en el siglo XIX; una antología de reflexiones sobre nuestra política exterior que testimonia preocupaciones y momentos de dos centurias y una colección de ensayos sobre algunos de los temas principales que han figurado en la agenda de la política exterior de país durante los últimos años. (SRE, 1985, pág. 9)

En la presentación se agradece a Irene Zea y a Alma Rosa Cruz la selección de documentos y el recuento histórico de los siglos XIX y XX en la primera parte de la obra.

En 1992, la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó Cancilleres de México, una recopilación de semblanzas de quienes habían ocupado este puesto en los gobiernos mexicanos entre 1821 y 1988. (Galeana, P. 1992)

Para revisar la política internacional de México en los años ochenta aparecieron varias publicaciones. En 1993, el Fondo de Cultura Económica publicó una antología con prólogo de un reconocido periodista y profesor de la UNAM, Juan María Alponte, sobre la política exterior mexicana en el así llamado Nuevo Orden Mundial. Fue éste un trabajo de una instancia gubernamental: el Gabinete de Política Exterior de la Presidencia

de la República (Presidencia de la República, 1993). El análisis y la interpretación que hace el prologuista es la mejor contribución del texto, aunque no puede negarse el valor de la recopilación documental del mismo que incluye discursos y papeles oficiales sobre distintos temas.

El prólogo de Alponte hace un recorrido por la política internacional mexicana desde la independencia hasta el fin de la guerra fría y la reforma del Estado en México. Una interesante lectura de la política exterior de México como un proceso de largo aliento guiado por la construcción del propio estado mexicano. Los temas abarcan posicionamientos del gobierno mexicano frente a una diversidad de asuntos: las transformaciones a fin del siglo XX; los fundamentos de la política exterior mexicana; el proyecto económico y la cultura de México en el ámbito internacional y las dimensiones regional y bilateral de dicha política. Entre los grandes temas mundiales de los finales del siglo señala los siguientes: ecología y medio ambiente; democracia y derechos humanos; pobreza y desigualdad. Otros temas revisados son los de población, niñez, pandemias y salud, narcotráfico, migrantes y refugiados.

Un año después apareció *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, cuya compilación y prólogo fueron realizados por César Sepúlveda. (Sepúlveda, 1994) A diferencia del anteriormente apuntado, este libro recoge contribuciones de destacados personajes de la diplomacia y el quehacer gubernamental mexicanos que abordan los diversos aspectos del quehacer internacional de México en esos años.[7] Concluía el sexenio del presidente Salinas (1988-1994) en el que Fernando Solana había sido Secretario de Relaciones Exteriores. Años en los que esta Secretaría de Estado había perdido peso específico en la toma de decisiones y como ejecutora de las relaciones internacionales, cuando el Ejecutivo priorizó los temas económicos y la Secretaría de Comercio o la de Hacienda tuvieron mayor participación.

En ambos textos se encuentra ya la gran diversidad de asuntos que la agenda internacional ponía frente a México. Temas bilaterales, multilaterales, económicos, políticos, el desarme, la diversificación, los cambios mundiales, los temas regionales, los aportes mexicanos a la organización universal y a la paz, la política financiera internacional, la política comercial, los derechos humanos, la ONU, la cooperación internacional en diversas áreas como salud y narcotráfico. Si bien ambos libros son casi simultáneos, el contenido, el abordaje y la intención son distintos. El de Alponte revisa la actualidad de la década de los años noventa mientras que Sepúlveda recapitula sobre la década anterior.

Los años noventa se vieron marcados por el cambio en la relación con Estados Unidos significado por la negociación y firma, junto con Canadá, del Tratado de Libre Comercio

7 Colaboran Bernardo Sepúlveda, Leopoldo González Aguayo, Jorge Montaño, Víctor Flores Olea, Claude Heller, César Sepúlveda, José Ángel Gurría, Miguel Ángel Olea, Manuel Tello, Jorge Alberto Lozoya, Jorge Carrillo Olea, Alberto Székely, Fernando Solana.

de América del Norte en 1994. Un torrente de publicaciones apareció sobre el tema con enfoques variados tanto en publicaciones periódicas como en investigaciones específicas de las instituciones mexicanas. Señalo aquí que este tema por su amplitud requiere también de un estudio particular.

1994 también vio aparecer la selección de escritos, conferencias y declaraciones de quien fuera Secretario de Relaciones Exteriores entre 1988 y 1993, Fernando Solana. (Solana, F., 1994) Es un buen material para la revisión del quehacer de este funcionario al frente de la Secretaría.

En 1998 apareció el primer volumen de *Escritores en la diplomacia mexicana* (SRE, 1998), que es como un hermano del trabajo recopilado en *Cancilleres de México*. Contiene 12 ensayos escritos por diversas plumas, incluye una importante iconografía que deja ver a los escritores y diplomáticos en el contexto de su época y de sus funciones burocráticas. Una interesante reseña fue escrita por la poeta Dolores Castro. (Castro, 1999) quien junto con Carlos Monsiváis y Evodio Escalante dejaron sus opiniones sobre esta publicación en el mismo número de la Revista Mexicana de Política Exterior. Una forma particular de abonar en el estudio de la tradición del quehacer internacional de México.

> El siglo XX mexicano casi se inaugura con la revolución, y esto exige profundizar la tradición, modificándola un tanto. Los embajadores, y al respecto los testimonios son numerosos, insisten en la solemnidad, se distancian con ropa y actitudes de cualquier asomo de barbarie, se saben al frente de una imagen que se quiere de progreso y civilización y no están dispuestos a transigir. Si sus afanes se multiplican por las noticias y las leyendas que sobre el México de las batallas y los caudillos circulan en el exterior, su entendimiento de las reglas del juego es firmísimo: un diplomático, por así decirlo es un anuncio institucional, alguien cuyo manejo de las formas expresa impecablemente el porvenir razonable, no el presente caótico. (Monsiváis, 1999)

Un año antes de la aparición de *Escritores en la diplomacia*, apareció publicado por el Colegio de México y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la Cancillería mexicana, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. De este libro forma parte el artículo de Arturo Borja citado al inicio de este recorrido. (Pellicer & Toro, 1997)

Lo integran ocho artículos divididos en tres secciones: Teoría y política exterior, Nuevos actores y nuevos temas y Prospectiva y política exterior. Sin duda contiene aportes muy interesantes como la revisión de Borja o el texto de Heredia que aborda lo que llama el dilema entre crecimiento económico y autonomía y establece la relación entre economía y política exterior. Algo muy novedoso es el abordaje de temas claramente teóricos de la política exterior y de estudios de prospectiva como los artículos sobre el caso mexicano.[8]

8 Colaboran en el libro, además de los ya señalados, Rafael Fernández de Castro, Jorge Chabat, Blanca Torres, Enrique Berruga y José Luis León.

Sergio Aguayo publicó en 1998 *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, (Aguayo, 1998). Sustentado en una larga investigación en diarios de Estados Unidos, el autor revisa la percepción que de México tienen las élites de aquel país. El estudio inicia con el fin de la segunda guerra mundial y el principio del gobierno de Miguel Alemán en México, centrándose en el tema del nacionalismo mexicano. La revisión analiza los cambios en el mundo, en Estados Unidos y en México proponiendo una lectura de cómo estos, tanto en el mundo como en cada país, durante los años ochenta y noventa llevaron a un momento distinto de la relación bilateral. Frente al agotamiento del modelo, la "muerte de la Revolución mexicana" no fue una muerte natural sino una "ejecución negociada entre la clase gobernante mexicana y Washington." La agudización de problemas relativos al comercio, al narcotráfico, a la migración, aunados al agotamiento del modelo económico condujeron a la firma del convenio con el Fondo Monetario Internacional de 1986 en el que México se obligaba a llevar a cabo "una serie de reformas económicas a cambio de 1 600 millones de dólares en ayuda de emergencia, entre otras consideraciones. El autor retoma la publicación del New York Times que señalaba que "la clave del acuerdo fue que los mexicanos aceptaron hacer ciertos cambios estructurales en su economía para poder alcanzar las metas fijadas." (Aguayo, 1998, p. 266).

Aguayo, investigador de El Colegio de México con trabajos muy importantes en materia de seguridad y de asuntos internacionales de México, contribuyó con esta publicación a los estudios de la política exterior de México con una nueva herramienta: la revisión hemerográfica de un largo período en la prensa norteamericana. Así, es prácticamente único en el género y el primero en realizar este tipo de abordaje. Una contribución indudable es el análisis sobre los claros cambios en la política exterior mexicana en la década de los noventa explicando su origen en el agotamiento gradual del autoritarismo mexicano y de su capacidad de control social, el fortalecimiento o aparición de nuevas fuerzas sociales y el impacto e importancia creciente de factores externos. (Aguayo, 1998, pág. 271)

La relación bilateral es vista con nuevos retos al final del siglo XX y destaca la resistencia del régimen mexicano justamente por el apoyo que le ha otorgado la comunidad internacional y en particular Estados Unidos. El apoyo norteamericano al régimen mexicano lo identifica en término económicos y políticos y señala que un apoyo a las fuerzas democratizadoras frente al sistema mexicano se veía obstaculizado porque las mismas no habían estado en posibilidad de crear una corriente de opinión en ese sentido en Estados Unidos, en gran medida por el nacionalismo mexicano que hace ver al extranjero como una amenaza. Esta misma idea sirvió como elemento cohesionador y fue "un bálsamo que alivió y le dio sentido a la larga etapa de destrucción y muerte" que fue la Revolución Mexicana. Aguayo plantea una serie de preguntas sobre el momento en el que se publica el

libro y sobre el futuro no sólo de la relación bilateral sino del propio México destacando en ese proceso la importancia de las percepciones entre ambos países.

En la búsqueda de un sistema político democrático, con justicia social y soberanía, el autor se pregunta si México puede llegar a eso y cuándo y cómo. Señala la necesidad de hacer un balance de la Revolución que fue "inhumada clandestinamente" y sobre la que se pregunta si estaba equivocada en sus supuestos, si fueron los hombres encargados de hacer realidad esos supuestos los que se equivocaron, si fue la sociedad la que permitió tantos abusos y cuál fue el papel de la élite de Estados Unidos ante todo ello. (Aguayo, 1998, págs. 306-307)

Algunas conclusiones

A lo largo del siglo veinte observamos que los estudios, primero de las relaciones internacionales de México y luego de su política exterior, transitan de una perspectiva histórica y jurídica a una más especializada. A mediados del siglo encontramos el texto de Jorge Castañeda que ya plantea un México que es actor en el escenario mundial y participa de las acciones colectivas en él. En 1968 Meyer da un giro a los estudios de las relaciones internacionales de México al publicar un recuento crítico de su relación con Estados Unidos al abordar el complejo tema del petróleo e incluyendo en el análisis histórico elementos tales como el poder, los temas económicos, los grupos de interés, el papel de los enviados norteamericanos ante el gobierno de México. A partir de los años setenta, el tema económico en las relaciones internacionales será estudiado como no se había hecho antes. Y aquí el texto de José Luis Ceceña será un parteaguas.

Es en la década de los setenta cuando los títulos de los libros publicados que abordan la temática que nos interesa, aparecen ya con el concepto de política exterior sustituyendo los estudios que hablan de historia diplomática, la historia de las relaciones internacionales o los aspectos normativos de la misma como ejes de análisis. Vemos aparecer algunos textos que revisan períodos específicos o temas concretos como la revolución cubana y México. La obra de Pellicer relaciona las condiciones internas de México y su acción internacional. Habla de la causalidad interna de la política exterior. Casi ese mismo año, sin ser tema central del estudio de Arnaldo Córdoba, su libro sobre la ideología de la Revolución Mexicana incluye la revisión de su relación con el exterior para entender la evolución del proceso interno proponiendo así la íntima relación entre ambos niveles. De ahí su importancia y aporte.

1976 fue testigo de la aparición de dos libros distintos sobre la política exterior mexicana, el de Alfonso García Robles y el de Mario Ojeda. Con enfoques y conceptos distintos se aborda el análisis del gobierno de Luis Echeverría. Su contraste es interesante. Los años ochenta traen diversas publicaciones de gran importancia y se definen los estudios

de la política exterior en los años siguientes, Se van consolidando instituciones académicas como importantes generadoras de estudios, entre ellas, El Colegio de México, el CIDE y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Al inicio del periodo estudiado encontramos varios títulos editados por la UNAM y a lo largo de todo el estudio será El Colegio de México el que destaque por el número y la calidad de sus publicaciones. Algunas editoriales como Porrúa, ERA y el Fondo de Cultura Económica (FCE) fueron determinantes.

Para los años noventa seleccioné ocho obras, editadas por el Senado de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el CIDE, el FCE y Editorial Grijalbo. La publicación del Senado de la Republica (Senado de la República, 1991), en nueve tomos, fue un esfuerzo editorial importante que reunió a diversos especialistas de El Colegio de México en los distintos períodos estudiados desde los primeros contactos internacionales hasta finales del siglo XX. Una de sus grandes aportaciones es la visión de conjunto para el estudio de la política internacional de dos siglos de vida independiente de México. Es una obra de largo aliento y con especialistas en diversas áreas, aunque predominan la Historia y las Relaciones Internacionales. Dos compilaciones, una realizada por la historiadora Patricia Galeana sobre cancilleres, y otra sobre escritores en la diplomacia mexicana fueron contribuciones novedosas para aproximarse al tema que nos ocupa. Dos libros del FCE de diversa manufactura y autoría abonan cada uno al análisis de la política exterior: uno del Gabinete de Política exterior de la Secretaría de la Presidencia de la República y el otro compilado y prologado por César Sepúlveda quien es considerado como internacionalista, maestro, abogado y diplomático. Son textos sobre la acción internacional de México en el escenario mundial que había registrado los grandes cambios que trajo el desmoronamiento del bloque soviético y el llamado fin de la guerra fría. Una etapa en la que el agotamiento del modelo de desarrollo emprendido por los gobiernos de la posrevolución mexicana condujo a cambios sustantivos en la política exterior de nuestro país. A plantear un modelo de crecimiento con nuevos parámetros que obligaron una etapa de liberalización comercial y reestructuración económica. La relación con Estados Unidos inició una etapa de asociación comercial con Estados Unidos y Canadá desde 1994.

El libro de 1997 de Pellicer y Toro abre un nuevo momento en la revisión y propuesta de análisis para la política exterior de México recogiendo los avances de la teoría de Relaciones Internacionales y su aplicación a dichos estudios.

Fernando Solana, quien fuera secretario de Relaciones Exteriores de México entre 1988 y 1993, atestigua en su libro su trabajo en esa posición en momentos de grandes cambios en el contexto internacional y en México. Un período en el que el cambio del proyecto económico y la estrategia de desarrollo condujeron a un recambio que provocó la disminución del liderazgo de la SRE en la conducción de los asuntos internacionales de México.

Anexo

Tabla 1. Estudios sobre política exterior de México en el siglo XX: Instituciones, libros, temas y autores

Año	Autor (es)	Título	Editorial
1910	Federico Gamboa (Prólogo) Enrique Santibáñez (Comp.)	*La diplomacia mexicana (3 tomos)*	SRE
1923	Antonio de la Peña y Reyes	*La diplomacia mexicana. Pequeña revista de las relaciones internacionales de México.*	SRE
1947	Carlos Bosch García	*Problemas del México independiente*	UNAM
1956	Jorge Castañeda	*México y el Orden Internacional.*	El Colegio de México
1957	Carlos Bosch García	*Materiales para la historia diplomática de México*	UNAM
1958	Isidro Fabela	*Historia diplomática de la Revolución Mexicana*	FCE
1965	Luis G. Zorrilla	*Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América*	Porrúa
1968	Lorenzo Meyer	*México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero*	El Colegio de México
1969	Modesto Seara V.	*La política Exterior de México: La práctica de México en el derecho internacional*	Esfinge
1969	Carlos Bosch García	*La base de la política exterior estadounidense*	UNAM
1970	José Luis Ceceña	*México en la órbita imperial*	El caballito
1972	Víctor L. Urquidi (presentación)	*La política exterior de México: realidad y perspectivas*	El Colegio de México
1972	Olga Pellicer	*México y la revolución cubana*	El Colegio de México
1973	Arnaldo Córdoba	*La ideología de la Revolución Mexicana*	ERA
1975	Manuel Tello	*La política exterior de México 1970-1974*	FCE
1976	Alfonso García Robles	*Seis años de política exterior de México. 1970-1976*	SRE
1976	Mario Ojeda	*Alcances y Límites de la política exterior de México*	El Colegio de México
1982	Guillermo Contreras Garcés	*México cincuenta años de política internacional*	ICAP PRI
1982	Olga Pellicer	*La política exterior de México: desafíos en los ochenta*	CIDE
1982	Friedrich Katz	*La guerra secreta en México*	ERA

Año	Autor (es)	Título	Editorial
1985	SRE	*Política exterior de México. 175 años de historia*	SRE
1986	Mario Ojeda	*México: el surgimiento de una política exterior activa*	SEP
1986	Humberto Garza	*Fundamentos y prioridades de la política exterior de México.*	El Colegio de México
1990	Varios	*México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*	Senado de la República
1992	Patricia Galeana (coord.)	*Cancilleres de México*	SRE
1993	Presidencia de la República	*La política exterior de México en el nuevo orden internacional*	FCE
1994	César Sepúlveda (comp.)	*La política internacional de México en el decenio de los ochenta*	FCE
1994	Fernando Solana	*Cinco años de política exterior*	Porrúa
1997	Olga Pellicer/ Ma. Celia Toro	*La política exterior de México: enfoques para su análisis*	CIDE/ IMRED
1998	Patricia Galeana (Coord.)	*Escritores en la diplomacia mexicana*	SRE
1998	Ilán Bizberg (comp.)	*México ante el fin de la guerra fría*	El colegio de México
1998	Sergio Aguayo	*El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*	Grijalbo

Considero que de los trabajos seleccionados para la última década del siglo XX, el de Aguayo es el que presenta líneas explicativas mejor logradas así como una forma novedosa de investigación para abordar el análisis al introducir la revisión hemerográfica y enfocar el mismo desde el estudio de la élite norteamericana y sus consideraciones sobre ese concepto clave para entender el siglo XX mexicano tanto en su construcción como sistema político como en su accionar internacional: el nacionalismo mexicano.

Respecto a los autores debo señalar la consolidación de un grupo más o menos constante de especialistas cuyas obras asoman desde los primeros años setenta y que se mantienen vigentes hasta los días actuales. Si bien la primera mitad del siglo estuvo representada, básicamente, por juristas e historiadores, los internacionalistas llegaron a ocupar los espacios una vez que se afianzaron los estudios de Relaciones Internacionales en el país. Por la propuesta que hacemos para estudiar la política exterior fue importante mencionar también la obra de algunos politólogos y economistas.

Sirva esta primera revisión como el inicio de un trabajo más profundo del análisis de estos años en los que el estudio de la política internacional de México evolucionó de manera significativa y marcó el rumbo de nuevos trabajos sobre el tema en el siglo XXI.

Las tareas de investigación pendientes consisten en profundizar el análisis de las obras seleccionadas y revisar algunas otras que pudieron ser únicamente mencionadas o no identificadas y revisar los años posteriores a los aquí abordados. Asimismo, falta revisar la producción de las revistas especializadas que no fueron consideradas para este ensayo.

Bibliografía

Aguayo, S. (1998). *El panteón de los mitos*. (G.-E. C. México, Ed.) México, México.

Borja, A. (1997). Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas. México, El Colegio de México -IMREDBosch, C. (1947). *Los problemas diplomáticos del México independiente* (1a. edición). México, El Colegio de México.

Bosch, C. (1969). *La base de la política exterior estadounidense*. México: UNAM.

Cabrera, L. (1972). *Obras completas* (Vol. III). (E. Meyer, Ed.) México: Oasis.

Carrillo Flores, A. (oct-mar de 1965-1966). La política exterior de México. *Foro Internacional*, VI(2-3), 232-246.

Castañeda, J. (1956). *México y el orden internacional* (primera ed.). México: El Colegio de México.

Castro, D. (marzo de 1999). Escritores en la diplomacia mexicana. *Revista mexicana de política exterior* (57), 274-279.

Ceceña, J. L. (1970). *México en la órbita imperial* (1a. edición ed.). México: El caballito.

CEI. (1972). *La política exterior de México: realidad y perspectivas* (1a. edición). , México, El. Colegio de México, Ed.)

CEI. (1986). *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México* (1a. edición ed.). México: El Colegio de México.

Contreras Garcés, G. (1982). *México cincuenta años de política internacional*. México: ICAP PRI.

Córdova, A. (1973). *La ideología de la Revolución Mexicana*. México: ERA.

Covarrubias, A. (2010). El Partido Acción Nacional en el Poder Ejecutivo: la política exterior de la 'Alternancia', . En Lajous, R, y Blanca Torres (Comp.) *Cambio de siglo: La política exterior de la apertura económica y política 2010. Col. México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores* (Vol. IX, pág. 229). México: El Colegio de México.

De la Peña, A. (1923). *La diplomacia mexicana. Pequeña revista histórica. Coleccion del Archivo Histórico Diplomático* (Vol. 1). México, D. F.: SRE.

De Vicente, J. (2014). La política exterior. Concepto, teorías y enfoques para su análisis. En J. De Vicente, *Las gestiones de la comunidad judía en México*. México: Tesis .

Fabela, I. (1958). *Historia diplomática de la Revolución Mexicana (1912-1917)* (1a. edición.). México: FCE.

Fabela, I. (varios). *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana* (Vol. varios). México: Jus.

Fenwick, C. G. (julio de 1969). México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942). By Lorenzo Meyer... *American Journal of Internactional Law*, 63(3), 669.

Galeana, P. C. (1992). *Cancilleres de México* (Vol. I y II). México: SRE.

García Robles, A. (1976). *Seis años de la política exterior de México 1970-1976*. SRE.

Garza, H. (1986). *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*. México, CEI, El Colegio de México.

Gaytán, R. I. (2018). *La Doctrina Carranza. Práctica internacional y legado doctrinario*. México, INEHRM.

Gaytán, R. I. (enero-abril de 2019). La política exterior de México durante el siglo XX: Hechos y análisis de 2019. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* (133), 207-237.

González, M. (1964). *La política internacional de la Revolución* (1a. edición). México: Ediciones del Patronato de la Historia de Sonora.

Grieb, K. J. (1970). México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero... (T. E. Association, Ed.) *The Journal of economic History*, 30(4), 905-906.

Katz, F. (1982). *La guerra secreta en México* (1a. edición ed.). México: ERA.

Liss, S. B. (1 de november de 1969). México y Estados Unidos en el conflicto petrolero

(1917-1942). *Hispanic American Historical review*, 777-778. Recuperado el 26 de octubre de 2021, de https://read.dukeupress.edu/hahr/article/49/4/777/157352/Mexico-y-Estados-Unidos-en-el-conflicto-petrolero

Mayer, A. (2007). *Nostris magistris hispanis ex exsilio provenientibus. Homenaje a 70 años de la Guerra Civil Española* . México,IIH, UNAM.

Meyer, L. (1968). *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero: 1917-1942*. México: El Colegio de México.

Meyer, L. (1977). *Mexico and the United States in the oil controversy, 1917-1942*. (M. Vasconcellos, Trad.) Austin, Texas, USA: University of Texas Press .

Meyer, L. (1991 b). *Su majestad británica contra la revolución mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal* (1a. edición.). México: El Colegio de México.

Meyer, L. (1991). *México y el Mundo Historia de sus relaciones exteriores* (1a. ed., Vol. VI). (Senado de la. República, Ed.) México.

Meyer, L. (2001). *El cactus y el olivo: las relaciones de México y España en el siglo XX* (1a. ed.). México, Océano.

Meyer, L. (2009). *Las raíces del nacionalismo petrolero en México* (3a. edición, corregida y aumentada. ed.). (R. C. Dávila, Ed.) México, Océano.

Meyer, L. I. (2003). *Una historia contemporánea de México. transformaciones y permanencias* (Vol. 1). México: Océano.

Monsiváis, C. (1999). Escritores en la diplomacia mexicana. *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED,.pp. 270-273

Ojeda, M. (1976). *Alcances y límites de la política exterior de México* (1a. edición). México, El Colegio de México.

Ojeda, M. (1986). *México: el surgimiento de una política exterior activa* (1a. edición). México: El Colegio de México.

Pellicer, O. (1972). *México y la revolución cubana*. México, D. F.: CEI El Colegio de México.

Pellicer, O. Ed. (1982). *La política exterior de México:desafíos en los ochenta* (1a. ed.). México, CIDE.

Pellicer, O., & Toro, C. (1997). *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México: El Colegio de México, IMRED.

Presidencia de la República. (1993). *La política exterior de México en el nuevo orden internacional*. México, FCE.

PRI. (1982). *Cuadernos de documentación de política exterior*. México: PRI.

Quintanilla, L. (julio-septiembre de 1964). La política internacional de la revolución mexicana. *Foro Internacional*, I-V, 1-26.

Rippy, J. F. (01 de abril de 1969). Lorenzo Meyer, México y los Estados Unidos en el

conflicto petrolero. *Historia Mexicana*, 18(4).

Santibáñez, E. (Comp.) y Gamboa, F. (Prólogo). (1910-1913). *La diplomacia mexicana*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores. Tres tomos.

Seara, M. (1969). *La Política Exterior de México. La práctica de México en el Derecho Internacional*. México: Esfinge.

Senado de la República. (1991). *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*. México.

Sepúlveda, C. (. (1994). *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*. México: FCE.

Solana, F. (1994). *Cinco años de política exterior* (1a. ed.). México: Porrúa.

SRE. (1985). *Política exterior de México. 175 años de historia* (Vol. I). México: AHDM-SRE.

SRE. (1998). *Escritores en la diplomacia mexicana* (Vol. 1). México: SRE.

SRE. (2003). *Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz, México 1945* (1a. ed.). México.

Tello, C. (1977). *La política económica de México 1970-1976*. México: FCE.

Tello, C. (2007). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. FE UNAM.

Tello, M. (1975). *La política exterior de México 1970-1974*, México. FCE.

Wood, B. (01 de febrero de 1969). The American Historical Review, 273.

Zorrilla, L. G. (1965). *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América 1800-1958* (1a. edición). México: Porrúa.



Guerra Rusia-Ucrania: América Latina y el Caribe en una encrucijada global

Ariel Gonzalez Levaggi[1]
Pilar Martinez Otero[2]

Resumen

América Latina y el Caribe enfrentan un orden internacional marcado por la competencia entre grandes potencias y el impacto de la guerra en Ucrania, mientras la región aún intenta recuperarse de la crisis de la pandemia y muestra altos niveles de fragmentación interna. Frente al conflicto ucraniano, la región en general ha condenado la invasión en diversas instancias multilaterales desde la Organización de los Estados Americanos hasta la Asamblea General de las Naciones Unidas. Por otro lado, América Latina no respaldó las sanciones de Occidente a Rusia ni apoyó las iniciativas de Occidente para aislar a Rusia de los foros multilaterales. Frente a la renovada asertividad rusa y la crisis global derivada del conflicto ucraniano, el artículo indaga sobre las diversas respuestas regionales a la guerra ruso-ucraniano.

Palabras clave: Transición global, América Latina, Rusia, Ucrania, autonomía

Abstract

Latin America and the Caribbean face an international order marked by competition between great powers and the impact of the war in Ukraine, while the region is still trying to recover from the pandemic crisis and shows high levels of internal fragmentation. In the face of the Ukrainian conflict, Latin America has had mixed reactions, but has not supported Western sanctions against Russia nor has it supported Western initiatives to isolate Russia from multilateral fora. On the other hand, the region has generally condemned the invasion in various multilateral bodies from the Organization of American States to the United Nations General Assembly. Facing Russian assertiveness and a global crisis stemming from the Ukrainian conflict, the article explores the various Latin American and Caribbean regional responses to the Russo-Ukrainian war.

Keywords: Global transition, Latin America, Russia, Ukraine, autonomy

1 Ph.D. en Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Universidad Koç (Turquía). Actualmente se desempeña como Profesor Pro-Titular del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Además, Senior Associate del Programa Américas del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS, Washington, D.C.).

2 Pilar Martinez Otero es Profesora Adscripta del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Argentina.

El 24F: entre la aceleración de la transición global y los debates en América Latina

El 24F, el mundo dejó de ser el mismo. Rusia realizó una intervención militar contra Ucrania con una escala en el continente europeo solo vista desde los tiempos de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto, la intervención militar rusa en Ucrania refleja el fin de la primacía de los Estados Unidos y el nacimiento de una multipolaridad regionalizada. Si bien en las últimas tres décadas el mundo no fue una panacea, el uso de la fuerza estuvo regulado (aunque no siempre con el mejor criterio) por Washington. El rol de 'gendarme del mundo' fue utilizado para castigar situaciones de violaciones a principios del derecho internacional como en la Guerra de los Balcanes o para derribar regímenes adversos como la invasión de Iraq en 2003. Luego de la salida abrupta de Afganistán, esta situación había comenzado a cambiar en paralelo con el ascenso de China y el retorno de Rusia.

El orden internacional se encuentra frente a una nueva época. Como afirma el ensayista Fareed Zakaria (2022), la Pax Americana ha llegado a su fin. Al mismo tiempo hay una transición internacional hacia una competencia estratégica entre grandes potencias (González Levaggi 2022). El terremoto geopolítico de la invasión rusa nos remite a situaciones de un pasado no tan lejano donde la fuerza militar primaba sobre las consideraciones de tipo económico. Desde un punto de vista militar estamos frente a una guerra convencional en la que la Federación Rusa ha encontrado una fuerte resistencia por parte de las fuerzas armadas ucranianas que se han estado preparando para un conflicto de esta naturaleza. Por otro lado, en línea con lo que plantea su doctrina militar, Rusia ha ido escalando el poder de fuego en el terreno a medida que sus avances se han ralentizado. Esto es doblemente peligroso ya que estamos frente al aumento de la cantidad de bajas civiles y destrucción de infraestructura urbana como la conquista de Mariupol, mientras las tensiones con Occidente van en aumento. En el futuro los analistas temen que Rusia utilice un arma nuclear táctica para quebrar la voluntad ucraniana y disuadir cualquier intento de ampliar la cooperación militar por parte de la OTAN. Como resultado de la intervención en Ucrania, Rusia ha sido desacoplada de Occidente.

América Latina se enfrenta entonces a un entorno internacional actualmente caracterizado por la desglobalización, la inflación y el impacto negativo sobre la economía mundial tanto de la post-pandemia del COVID 19 como de la guerra en Ucrania y de las sanciones occidentales a Rusia. El orden internacional se encuentra sometido a presiones geopolíticas y a una mayor competencia entre grandes potencias. En este contexto, Rusia es uno de los actores clave en el sistema internacional ya sea por su accionar en el espacio euroasiático, sus capacidades militares –especialmente en el área nuclear y balística– y su rol de agente desestabilizador de la agenda de seguridad internacional. En la perspectiva rusa, el mundo avanza hacia un ordenamiento multipolar, post-hegemónico y post-americano, mientras que el uso coercitivo del poder sigue siendo una herramienta fundamental tanto

para forzar cambios en su área de influencia en el ámbito euroasiático y en la frontal relación con la OTAN como en la configuración de un nuevo orden mundial. Este, a su vez, da lugar a la configuración de espacios y bloques alternativos que desafían el orden liberal y la primacía atlántica.

Rusia se percibe a sí misma como una gran potencia en un mundo policéntrico (González Levaggi 2020). En esta lógica se entienden los vínculos con el Sur Global y con América Latina como un vehículo para fortalecer el reconocimiento de su estatus como uno de los nodos del poder global, además de diversificar sus relaciones más allá de Occidente y avanzar en una agenda pragmática en términos económicos y estratégicos. En perspectiva histórica, Rusia y América Latina tienen una larga tradición de relaciones, pero nunca han estado tan cerca como en las últimas dos décadas. La presidencia de Putin se ha caracterizado por tener una gran iniciativa política hacia la región y fomentar la generación de lazos de amistad con los países latinoamericanos y caribeños, sea por afinidad política –como el caso de Venezuela–, por visiones convergentes sobre el futuro del orden internacional –como Brasil– o meramente en función de una agenda pragmática basada en el beneficio mutuo.

La presencia rusa no ha pasado desapercibida para las discusiones en la región. La guerra en Ucrania es el foco del debate de política exterior en la mayor parte de América Latina (Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro 2022), mientras que dicha discusión se enmarca en un contexto donde la región se debate sobre cómo debe navegar con el ascenso de China y la aparición de nuevos actores globales (Serbin 2022). Entre académicos, expertos y tomadores de decisiones, hay diferentes opiniones sobre el lugar de América Latina en un mundo cada vez más multipolar: no alineación activa, neutralidad activa, autonomía estratégica y alineación. La primera opción exige una posición equidistante entre la Casa Blanca y Beijing y busca profundizar la integración regional y una diplomacia más activa en el Sur Global (Fortin, Heine y Ominami 2021). Una segunda perspectiva exige aprovechar económicamente la competencia chino-estadounidense centrándose en un enfoque neoliberal, abierto y regionalista (Bywaters, Sepúlveda y Villar Gertner 2021). El enfoque de autonomía estratégica enfatiza la diversificación, el regionalismo, la promoción de la democracia, el multilateralismo y las políticas basadas en el poder blando (Actis y Malacalza 2021; Tokatlian 2022). Estas opciones de política exterior difieren en el tono, pero no en el fondo del asunto. Existe un consenso cercano en la región de no involucrarse en la nueva Gran Competencia de Potencias, mientras se buscan oportunidades de desarrollo económico y alianzas estratégicas con otros países.

Por último, el alineamiento llama a realizar una elección por Estados Unidos o por China, aunque esta opción es marginal en las discusiones de política exterior latinoamericana y suele tener un importante componente ideológico. Las fuertes

afinidades pro-democráticas y liberales generalmente favorecen una cercanía especial con los Estados Unidos y el mundo occidente, pero también hay crecientes simpatías pro-chinas, por ejemplo, en Venezuela y algunos sectores de los movimientos de izquierda latinoamericanos.

En el marco de estas discusiones, este artículo pretende pasar revista de las principales respuestas latinoamericanas frente a la crisis ucraniana iniciada el 24 de febrero de 2022. Para ello, se considerarán los casos de Brasil, Argentina, México, Colombia y Venezuela. En esta línea se considerarán, el vínculo de estos países con Rusia, sus posturas en foros internacionales, regionales y ante figuras internacionales. Los primeros tres países muestran una postura más pragmática y menos contundente al respecto de la condena, con una mezcla de posturas equilibristas y una búsqueda de compensación. Al contrario, Colombia y Venezuela se posicionan en los extremos con el primero alineado con la postura occidental y el segundo con la narrativa rusa.

Los equilibristas: Argentina, Brasil y México

Argentina en tiempos de Alberto Fernández

En lo que respecta a Buenos Aires, la invasión de Rusia a Ucrania interpela valores y principios internacionales como: la integridad territorial y la resolución de controversias por medios pacíficos que suelen estar de modo recurrente en su narrativa diplomática. Sin embargo, el conflicto ruso-ucraniano puso al país austral en una incómoda disyuntiva entre condenar abiertamente a Rusia para satisfacer los intereses de la Casa Blanca o demostrar margen de autonomía para resguardar el vínculo con un socio estratégico euroasiático. Los vínculos ruso-argentinos han crecido en las últimas dos décadas. Por ejemplo, se destaca el status de Asociación Estratégica firmado en 2008 y elevado en 2015 a Asociación Estratégica Integral, ambas impulsadas durante los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (Argentina). En el marco del último acuerdo, se incluyeron una serie de áreas prioritarias como el sector energético, minería, metalurgia, maquinaria farmacéutica, altas tecnologías, software y servicios informáticos, entre otros (Declaración Conjunta 2015). Aunque con diferentes matices políticos, el diálogo de alto nivel con Rusia como socio estratégico no ha perdido fuerza, pero sí el avance de la agenda bilateral se ve alterada en relación con los cambios políticos. En enero de 2018, el Presidente Mauricio Macri visitó el Kremlin para dialogar con su homólogo, Vladimir Putin. En la declaración de prensa conjunta posterior a la visita decía: "yo estoy acá para manifestar la importancia que le da la Argentina a esta relación estratégica, a esta asociación estratégica e integral entre ambos países" (Casa Rosada Presidencia 23 de enero 2018). Sin embargo, la agenda de diálogo político avanzó de modo limitado en asuntos estratégicos durante este período, aunque la relación comercial volvió a superar los USD 1000 millones, logro que agradó a ambas partes.

Por su lado, en semanas previas a la invasión, el presidente Alberto Fernández visitó el Kremlin y resaltó el vínculo estrecho entre ambos países, sobre todo considerando su estrecha cooperación durante la pandemia. Argentina, fue el primer país latinoamericano en registrar la vacuna rusa (Sputnik V 23 de diciembre 2020) y, el primero en impulsar la producción local de vacunas Sputnik a través de la asociación entre el laboratorio privado argentino Richmond y el Instituto Gamaleya (ruso) (Perfil 4 de junio 2021, Sputnik V 20 de abril 2021). Al respecto, Alberto Fernandez decía: "ustedes estuvieron cuando el resto del mundo no nos asistía" (Casa Rosada Presidencia 3 de febrero 2022).Asimismo, mostrando afinidad con la concepción multipolar del mundo, Fernandez agregaba: "Durante la primera etapa de nuestros gobiernos, desde el año 2003 al 2015, nosotros tratamos de salir de ese corset que la Argentina tenía con los Estados Unidos, y ahí pudimos avanzar en la firma del acuerdo de integración estratégico (...) yo estoy empecinado en que Argentina tiene que abrirse camino hacia otros lados y ahí yo creo que Rusia tiene un lugar importante" (Ibídem). A pesar de ello, la vacuna Sputnik V quedó en 4to lugar en consideración la cantidad de dosis proveídas.

En el contexto de la invasión a Ucrania, Argentina condenó tímidamente a Rusia en un comienzo, pero la retórica se hizo más intensa a medida que avanzaba el conflicto, tanto en foros internacionales como foros regionales. El 24 de febrero de 2022, la vocera presidencial anunciaba la postura argentina frente al conflicto que incluía el rechazo al uso de la fuerza armas, el repudio a la guerra, el apego a principios de la carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional, aunque evitaba palabras de condena hacia Rusia (Casa Rosada Presidencia 24 de febrero de 2022a). El 25 de febrero, Argentina se abstuvo en la sesión extraordinaria de la OEA que decidía por, condenar "enérgicamente la invasión ilegal, injustificada y no provocada de Ucrania por parte de la Federación Rusa" y pedía "la retirada inmediata de la presencia militar y el cese de cualquier otra acción militar en ese país" (Gobierno de Guatemala 25 de febrero 2022). Aunque al mes siguiente votó a favor de la resolución del Consejo Permanente de la organización que condenó y exhortó a Rusia a retirar sus fuerzas y retomar el diálogo, habida cuenta del deterioro de la situación humanitaria (US Mission to the OAS 25 marzo 2022). Aquí, su postura es coincidente con las votaciones en la ONU, donde votó a favor de la primera resolución[3] del 11º período extraordinario de sesiones de emergencia del 2 de marzo de 2022, que exige a la Federación de Rusia poner fin de inmediato al uso ilegal de la fuerza en Ucrania y, una segunda resolución,[4] en donde la Asamblea General reconoce que la ofensiva militar de la Federación de Rusia dentro de Ucrania, sus consecuencias humanitaria y exige a Moscú ponga fin de inmediato a sus hostilidades contra Ucrania.

3 Resolución 11/1 de la Asamblea General "Agresión contra Ucrania"A/RES/ES-11/1 (2 de marzo 2022). Disponible en: N2229340.pdf (un.org)

4 Resolución 11/2 de la Asamblea General "Humanitarian consequences of agression against Ukraine"A/RES/ES-11/2 (24 de marzo de 2022). Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/301/71/PDF/N2230171.pdf?OpenElement

Sin embargo, en abril, mientras votaba en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU la suspensión de la membresía de Rusia,[5] Argentina decidió abstenerse al momento de votar suspender a Rusia como observador permanente de la OEA. Aunque los motivos de suspensión eran similares a los del consejo: deterioro de la situación humanitaria y faltas al cumplimiento de los derechos humanos. El tono más duro, la presencia de Estados Unidos en el foro regional y la motivación argentina de hacer oír su voz en contra del hegemón regional pueden ser quizá algunas hipótesis que expliquen las votaciones. Sin embargo, el presidente argentino como presidente en la CELAC y "vocero latinoamericano", decidió acercarse a Francia, Alemania y España e inició una gira por Europa motivado "por la preocupación que nos genera la evolución del conflicto bélico que tiene consecuencias, ya no en los países que están en la contienda, sino globales que para nosotros son muy importantes" (Casa Rosada Presidencia 12 de mayo 2022b), se destacó el papel que desempeña América Latina como proveedor de alimentos, su compromiso con el diálogo, la transnacionalidad del conflicto y la condena a Rusia. En esta línea se mantuvo la postura de Argentina durante su participación en el G7. (Casa Rosada Presidencia 17 de junio 2022c). Asimismo, en junio de este año, asistió al Diálogo de Alto Nivel sobre Desarrollo Global, llevado a cabo en forma virtual en el marco de los BRICS, donde comenzaron las especulaciones sobre un posible acceso del país a dicho foro multilateral.

La condena a la invasión, el llamado a una negociación y reflexiones sobre las consecuencias internacionales del conflicto son usuales en el discurso presidencial pero la fuerza de estas afirmaciones, principalmente en la relación a la condena a Rusia, se debilita en el ámbito regional. De hecho, en su discurso de cierre en el seminario de la CELAC-CAF "El Futuro de la Integración: Unidad en la Diversidad", desde el Centro Cultural Kirchner, Fernandez decía: " (...) tras la pandemia asistimos a lo inexplicable de una guerra, como la que se ha desatado sobre la invasión de Rusia sobre Ucrania. Donde además, hay una suerte de promotores pasivos de la guerra, que no mandan tropas, pero mandan armas y dejan que toda esa zona se recaliente, que el conflicto escale y que las vidas se sigan perdiendo. Ya no como consecuencia de un virus, sino como producto de la decisión humana" (Casa Rosada Presidencia 19 de agosto 2022e). Una posición ambivalente donde la condena no implica el quiebre de los vínculos históricos con Rusia y, menos aún, una posición condescendiente con las sanciones occidentales a Moscú. Al mismo tiempo se evidencia una distinción entre las posturas en los organismos de Naciones Unidas donde hay una postura crítica a las acciones rusas, mientras que en el marco de la Organización de Estados Americanos se evidencia posiciones menos lineales.

5 Resolución 11/3 de la Asamblea General "Suspensión de los derechos de la Federación de Rusia a formar parte del Consejo de Derechos Humanos" A/RES/ES-11/3 (7 de abril 2022). Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/312/51/PDF/N2231251.pdf?OpenElement

Entre los agroquímicos y las elecciones: Brasil

En el caso de Brasil, la reacción tuvo un alto grado de pragmatismo que se fue convirtiendo en una sospechosa neutralidad. La vinculación económica estrecha que tiene con Rusia ha puesto en tensión la defensa férrea de los principios de derecho internacional con la seguridad económica del país. En este contexto, el papel de los agroquímicos es imprescindible para comprender la posición de la administración Bolsonaro. Mientras Brasil permanecía alineado con Estados Unidos, con Trump al poder, "con la llegada de Biden, Bolsonaro ha perdido capacidad de interlocución con Estados Unidos" (Sanahuja et al., 2022, p.7). Además, las elecciones presidenciales en 2022 en las que Bolsonaro fue derrotado por Lula Da Silva, aumentaron el peligro de que una medida de retaliación rusa hubiera complicado aún más el panorama electoral (Sabino 2022).

Con respecto a su vínculo económico-comercial con Rusia, el intercambio no ha cesado pese a la guerra, las importaciones de agroquímicos desde Rusia se han incrementado. Según OEC (The Observatory of Economic Complexity) en julio 2022, Brasil exportó $168 millones de dólares e importó $929 millones desde Rusia; entre julio 2021 y julio 2022 las exportaciones de Brasil sufrieron un incremento del 46,3%, mientras que las importaciones sufrieron un incremento por 117%. Al respecto del comercio, Brasil se negó a imponer sanciones a Rusia y, de hecho, en junio, Jair Bolsonaro en diálogo telefónico con su homólogo ruso, confirmó su intención mutua de fortalecer constantemente la asociación estratégica entre los dos países, lo que incluye garantizar el suministro ininterrumpido de fertilizantes a los agricultores brasileños (Presidencia Rusa 2022).

Volviendo a los días previos al conflicto, el 16 de febrero Bolsonaro emprendió un viaje oficial a Moscú para reunirse con su homólogo y reforzar los vínculos comerciales. Allí, Putin, no sólo destacó a Brasil como el principal socio latinoamericano, sino que también, ambos líderes discutieron acerca de acuerdos bilaterales favoreciendo el sector de energía, medio ambiente, defensa, ciencia y tecnología, educación y cultura. Por supuesto, no faltó lugar para hablar sobre fertilizantes y el aumento de la oferta rusa a Brasil (Fleck 2022, La Opinión 16 de febrero 2022).

Luego del 24 de febrero, el pragmatismo y neutralidad respecto a la guerra fueron claras. Como afirma Victor do Prado, miembro senior del Núcleo de Comercio Internacional y Economía Global del Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (Cebri), "Brasil, en el fondo, persigue sus intereses" (Diario la República 16 de julio 2022). Mientras la postura del presidente era clara, comenzaron a surgir críticas a la posición de Bolsonaro. Por un lado, Anatoliy Tkach de la embajada ucraniana en Brasil afirmó que el presidente se encontraba desinformado (*illinformed*) respecto a la guerra y, que la postura frente a la guerra significa más que apoyar a Ucrania, apoyar los valores democrático y los principios de derecho internacional (Fleck 2022). Por el otro, el vicepresidente brasileño Hamilton Mourao, no

dudó en condenar la invasión de Rusia a Ucrania e instar por una respuesta armada inmediata luego de la invasión. Esta declaración no pasó inadvertida. El 24 de febrero Bolsonaro en su transmisión semanal por redes, aunque sin mencionar al vicepresidente, pero haciendo clara referencia, explicó "Quien habla sobre esas cuestiones (guerra ruso-ucraniana) se llama Jair Mesías Bolsonaro y quien tenga dudas, que consulte la Constitución" (DW 25 de febrero 2022).

En los organismos internacionales, Brasil realizó un difícil equilibrio (Richmond y Petrocilo 2022). Durante el período 2022-2023, Brasil se integra el Consejo de Seguridad de la ONU y, por lo tanto, ha participado activamente de los debates frustrados (por el veto de Rusia) del 21, 23 y 25 de febrero para aprobar una resolución sobre la crisis (Sanahuja et al., 2022). Sin embargo, votó a favor de la resolución[6] que llamó a la sesión extraordinaria de la Asamblea General, aunque pidiendo extrema cautela en el debate previendo las consecuencias globales del conflicto (Naciones Unidas 2022a). Al respecto de su comportamiento durante la undécima sesión especial de emergencia de la Asamblea General, votó a favor de las resoluciones que condenan la agresión e invasión de Rusia a Ucrania. Aunque cabe mencionar que, durante las reuniones Brasil más allá de la condena a Rusia, "exhortó a todos los agentes a que reevaluaran sus decisiones relativas al suministro de armas y la aplicación de sanciones, en particular las que podrían afectar a la economía mundial en esferas tan críticas como la seguridad alimentaria" (Naciones Unidas 2022b). Ronaldo Costa Filho, representante de Brasil ante las Naciones Unidas, también destacó la necesidad de prudencia antes de cualquier castigo (Richmond y Petrocilo 2022). Es importante mencionar que, al respecto de la suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, decidió abstenerse.

Durante la Cumbre de Jefes de Estado en el marco de los BRICS, ninguna mención especial acerca de la guerra por parte de Brasil fue mencionada, aunque sí mencionó que impulsa la integración económica con el resto del bloque (Barlett 2022). Al respecto de su comportamiento en los organismos regionales, Brasil se inclinó por el abstencionismo. Decidió no adherir a la declaración del Consejo permanente de la OEA del 25 de febrero. Asimismo, en marzo, se abstuvo de votar a favor de la resolución del Consejo Permanente al respecto del deterioro humanitario y la condena a Rusia por la falta a los derechos humanos y en abril, se abstuvo de votar sobre la suspensión de Rusia como miembro observador de la OEA. Finalmente, en una clara modificación hacia una posición más neutralista, hacia fines de septiembre Brasilia se abstuvo (junto con China) en una nueva votación del Consejo de Seguridad que condenaba "los referendos ilegales" en las regiones anexadas de Lugansk y Donetsk, Jerson y Zaporiyia.

6 Resolución 2623 del Consejo de Seguridad. (27 de febrero 2022) Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/271/36/PDF/N2227136.pdf?OpenElement

Zigzagueo y no-intervención: México

México no tiene una estrecha vinculación política o comercial con Rusia a diferencia de los dos casos anteriores. Sin embargo, como en el ejemplo argentino, el trabajo conjunto en el marco de la pandemia podría explicar su tibia reacción en vísperas de la guerra (Sanahuja et al., 2022, p.7). En 2021, la cooperación ruso-mexicana en el área de salud involucró tres ejes principales: acuerdo para el envasado y llenado en México de la vacuna Sputnik V, el posible registro ante la Cofepris (autoridad nacional mexicana) de Sputnik Light (versión unidosis de la vacuna rusa) y la suscripción del Plan de Consultas Políticas, que pretende ser una hoja de ruta para profundizar en los próximos cuatro años el diálogo y la colaboración bilateral en una amplia gama de temas económicos, culturales y políticos (Gobierno de México 2021). México fue el primer país de América del Norte en registrar la vacuna rusa (Sputnik V 3 de febrero 2021), mientras que la producción de vacunas Sputnik en el territorio méxicano también mostró la voluntad de cooperación dado que el Fondo Ruso de Inversión Directa (RDIF) y la farmacéutica mexicana Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México (BIRMEX) trabajaron en conjunto para el envasado la vacuna en México (Sputnik 5 de julio 2021a).

En relación con la postura oficial frente a la guerra, el 23 de febrero, López Obrador, en su conferencia matutina, respondió que la postura mexicana respecto a la posible invasión era de no intervención y autodeterminación de los pueblos y, aprovechaba la ocasión para arremeter con un discurso de corte antiimperialista, sin especificar otro destinatario más que "las naciones hegemónicas" (El Financiero 23 de febrero 2022). Mientras se expedía de este modo al respecto de la invasión, México, al igual que Brasil, participaba de los debates frustrados en búsqueda de una resolución respecto a la invasión en el Consejo de Seguridad de la ONU, como miembro no permanente.

En este contexto, la delegación mexicana ante la ONU insistía en poner fin a las hostilidades e instaba a Rusia a cumplir con su declaración reciente de que no invadiría el territorio ucraniano. Asimismo, basaba su condena en las acciones rusas recordando "las invasiones a su país por parte de Estados Unidos y Francia, señalando que perdió gran parte de su territorio" (Naciones Unidas 2022c). Respecto a su comportamiento en la votación, México, votó a favor de la resolución para el llamado a sesiones especiales extraordinarias de la Asamblea General de la ONU. Aunque, al igual que Brasil, decidió abstenerse de la resolución señalada anteriormente que propuso la suspensión de Rusia en el Consejo de Derechos Humanos. Paradójicamente, ha votado a favor de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos[7] sobre el deterioro de la situación humanitaria en Ucrania a causa de la invasión.

7 Resolución S-34 del Consejo de Derechos Humanos "El deterioro de la situación de los derechos humanos en Ucrania a raíz de la agresión rusa" (11 de mayo 2022) A/HRC/S-34/L.1 Disponible en:A/HRC/S-34/L.1 (un.org) y, Resolución 1 del Consejo de Derechos Humanos "Situación de los derechos humanos en Ucrania a raíz de la agresión rusa" A/HRC/RES/49/4 de marzo 2022). Disponible en:A/HRC/RES/49/1 (un.org)

En los foros regionales, a diferencia de Argentina y Brasil que se mostraron mucho más tibios y reticentes a la condena rusa en los inicios de la invasión, México se adhirió a la declaración del Consejo Permanente de la OEA de febrero de 2022, que condenó "enérgicamente la invasión ilegal, injustificada y no provocada de Ucrania por parte de la Federación Rusa". Lo mismo sucedió respecto a la resolución sobre el deterioro de la situación humanitaria (US Mission to OAS 25 de marzo 2022) aunque, decidió abstenerse de quitarle a Rusia el estatus observador en la OEA (US Mission to OAS 21 de abril 2022).

En lo que respecta a las declaraciones presidenciales, las mismas son más imprecisas. Tras las declaraciones presidenciales yace el principio de no intervención sostenido en el artículo 89 inciso 10 de la Constitución mexicana. Asimismo, mientras Marcelo Ebrard, Ministro de Relaciones Exteriores, no dudó en condenar enérgicamente la invasión (Gobierno de México, 4 de marzo 2022), ALMO, pareciera buscar el perfecto equilibrio entre los principios de no intervención y solución pacífica las controversias con la condena a las intervenciones de todas las potencias hegemónicas en general, para poder mantener "relaciones amistosas" con todos los involucrados en el conflicto, lo que tiñe de ambigüedad el accionar mexicano, en general. A modo de ejemplo, López Obrador, el 23 de febrero de 2022, llamaba a la no intervención y la autodeterminación de los pueblos. Dos días más tarde, consumada la invasión a Ucrania, afirmaba que la postura mexicana sería: "condenar cualquier invasión de cualquier potencia...en este caso de Rusia, pero lo mismo si se trata de China o Estados Unidos" (CNN Español 25 de febrero 2022). Al respecto de las sanciones, el 1 de marzo, AMLO afirmaba que "Nosotros no vamos a tomar ninguna represalia de tipo económico, porque queremos mantener buenas relaciones con todos los gobiernos del mundo y queremos estar en condiciones de poder hablar con las partes en conflicto". (Gobierno de México, 1 de marzo 2022) Tampoco se ha privado de condenar la "doble moral" de occidente al censurar Tweets más favorables a la postura rusa (ibidem). Por último, cabe mencionar que la participación de México ha sido activa en lo que se refiere a ayuda humanitaria. De hecho, ha participado de iniciativas de coordinación conjunta trilaterales junto a Estados Unidos y Canadá (Gobierno de México, 14 de mayo 2022) y bilaterales con Estados Unidos (Gobierno de México, 21 de abril 2022).

Hacia los extremos: la respuesta colombiana y venezolana

El socio occidental: Colombia

Colombia se destaca como aliado predilecto a Estados Unidos dado que su agenda de cooperación abarca una amplia cantidad de temas que involucran: economía, medioambiente, derechos humanos y, sobre todo, seguridad. De hecho, Iván Duque fue el primer líder sudamericano al que Biden invitó a Washington, en el marco de la celebración de los 200 años de relaciones diplomáticas (Matthus Ruiz 2022)

Esta "relación especial" es histórica, con Uribe y Pastrana al poder, el diagnóstico de la situación colombiana: la debilidad estatal y precariedad institucional que confluyen en el aumento de grupos armados y narcotráfico llevó a mantener una relación con Estados Unidos "indispensable" (Tickner 2008, p 67) que incluye cooperación económica a través de un tratado de libre comercio y alineación en el plano internacional (Tickner 2008). Es necesario mencionar, sin embargo, que el fin de la guerrilla y de la guerra contra el terrorismo atenúa notablemente la efervescencia del vínculo. Respecto a su relación con la OTAN, bajo la administración de Manuel Santos, en 2017, se suscribió "el acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información", en búsqueda de modernización y estandarización internacional de las Fuerzas Militares colombianas (Ubaque 2022). De hecho, a fines de 2021, Colombia suscribió nuevos acuerdos de cooperación y capacitación con la OTAN que aborda 11 áreas entre ellas seguridad y cambio climático (De la Hoz 2022, Ubaque 2022) y, concretó con la Unión Europea (UE) mayor cooperación en lucha contra crímenes transnacionales (Ubaque 2022). Finalmente, Joe Biden declaró oficialmente a Colombia como Aliado Estratégico no Miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ante el Congreso (Infobae 27 de abril 2022d).

Incluso antes de la invasión, Rusia era vista con enemistad, por un lado, la vicepresidenta de Colombia, Martha Lucía Ramírez, aseguraba la influencia rusa en las protestas de 2019 y 2020. Por el otro, el Ministerio de Defensa Nacional creía en la injerencia rusa en el Paro Nacional del 28 de abril de 2021 y los ataques a la ciberseguridad del Estado colombiano. Además, considerando a Rusia como aliado de Venezuela, es comprensible que Colombia busque "constantemente estar alineado al discurso de lo político del bloque de la Alianza Atlantista (Canadá, Reino Unido, EEUU, etc.) contra los enemigos de las democracias abiertas de Occidente". (Ubaque 2022)

A diferencia de los tres casos mencionados, Colombia condenó sin tapujos la invasión rusa. El estrecho vínculo de este país con Estados Unidos e incluso con la OTAN son claves para comprender la reacción. De hecho, condiciona el vínculo ruso-colombiano que, en particular, no posee aspectos relevantes o una agenda conjunta de cooperación continua. De hecho, según informa el Ministerio de Asuntos Exteriores Colombiano, los últimos acuerdos e instrumentos jurídicos entre ambos países datan de 2010 y se expiden en materia de visados para los nacionales de cada país (Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la Federación de Rusia sobre las Condiciones para la Supresión de las Formalidades de Visado para los Viajes Mutuos de Nacionales de la República de Colombia y Nacionales de la Federación de Rusia. Suscrito el 24 de septiembre de 2010) y asistencia legal (Tratado entre la República de Colombia y Federación de Rusia sobre Asistencia Legal Recíproca en Materia Penal. Suscrito el 06 de abril de 2010).

El 24 de febrero, sin sorpresas, el presidente, en ese entonces, Ivan Duque, desde la Casa de Mariño rechazaba categóricamente el ataque perpetrado sobre el pueblo ucraniano por parte de Rusia (Herrera 2022). Por su lado, tanto en organismos internacionales como regionales, no ha dudado en votar a favor de la condena a la invasión rusa. Cabe mencionar que es uno de los 22 países que el 21 de marzo solicitó la reanudación de las sesiones especiales de emergencia para considerar las consecuencias humanitarias de la agresión.

Es interesante mencionar que la vicepresidente y canciller colombiana afirmó que sus votos apuntan contra el "liderazgo que deliberadamente ha decidido ubicarse del otro lado de la historia por una nostalgia personal y delirante de un pasado imperial que no volverá" (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2022). Las acusaciones personales, se alinean con la postura de los demócratas americanos con particulares recelos hacia Rusia ante las sospechas de intervención en las elecciones.

Cabe recordar que, en medio del conflicto, las elecciones presidenciales en Colombia resultaron en la victoria de Gustavo Petro, lo que despertó incertidumbre respecto a la postura frente a la guerra (Mathus Ruiz 2022). Dado que, durante su gira de campaña, la posición del líder del Pacto Histórico distaba del contundente rechazo, considerando mucho más importantes los problemas colombianos que los europeos: "Que Ucrania ni que ocho cuartos, tenemos que dedicarnos es aquí a Colombia." (Infobae 25 de febrero 2022c). Sin embargo, el 3 de marzo en el marco del debate presidencial Petro, ha dejado en claro su condena a la guerra rusa-ucraniana: "Nosotros rechazamos la invasión a Ucrania como rechazamos la guerra entre imperios que están haciendo los países débiles, su escenario, sin que ellos se toquen entre sí" (Semana 8 de marzo 2022). La agenda de trabajo entre Estados Unidos y Colombia perdura y la Casa Blanca muestra una clara voluntad de trabajar con el nuevo gobierno. Aunque, al respecto de la guerra la efusividad y reactividad parecen bajar de intensidad en detrimento de los asuntos eminentemente colombianos.

Afinidades políticas e ideológicas: Venezuela

Por su lado, Venezuela reaccionó de un modo completamente opuesto a la postura colombiana. Junto a países como Nicaragua, Cuba y Bolivia, Venezuela es uno de los "principales socios de Rusia en la región y, su distanciamiento respecto de Estados Unidos tiende a ser recompensado con apoyo ruso en diversos ámbitos, entre los cuales se puede destacar el diplomático, sanitario y financiero, así como en materia de inteligencia y defensa" (Sanahuja et al., 2022, p. 7). Dentro de un paradigma de 'reciprocidad simbólica', Rouvinski afirma que "las nuevas experiencias rusas en Latinoamérica están caracterizadas por una creciente tensión con Estados Unidos y por la vigilancia de algunos actores extrarregionales, empezando por China" (Rouvinski, 2022, p. 18).

Con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia, se establece una alianza energética, geopolítica, diplomática y militar con Rusia. Desde el primer encuentro bilateral entre el presidente Hugo Chávez y el presidente Vladimir Putin en el 2000, la cooperación y los vínculos de alto nivel se profundizan y marcan distancia de EE. UU. El histórico presidente venezolano realizó ocho viajes a Rusia en nueve años (Rodriguez, 2019). La relación continuó pese a la muerte de Chavez. Maduro parece comprender perfectamente la necesidad de alinearse con Rusia en el marco de la mencionada reciprocidad simbólica. De hecho, Rusia se ha convertido en su aliado de mayor peso en el escenario internacional, dado su firme apoyo a las iniciativas para la remoción de Nicolás Maduro impulsadas por la administración Trump (Rodriguez, 2019). En esta línea, en el marco de la pandemia, Venezuela fue el primer país de Latinoamérica en recibir la vacuna rusa (Telesur 2 de octubre 2022). Antes de la invasión a Ucrania, Maduro ya manifestaba su apoyo y también recibía a exponentes políticos rusos en su territorio. Al respecto, el viceprimer ministro de Rusia, Yuri Borisov, visitó Caracas el 16 de febrero de 2022 y, como resultado de su encuentro con el ministro de petróleo venezolano, Tarek El Aissami, manifestó su deseo de que ambas naciones pudieran ampliar su cooperación que se sostiene actualmente con 20 acuerdos en distintas áreas (Infobae 16 de febrero 2022a). En este contexto, Maduro se pronunció unos días antes del conflicto en cadena nacional, afirmando que los ucranianos "han preferido sumarse a los planes de agresión contra Rusia, eso es lo que está sucediendo allá y el presidente Putin vienen denunciando (...) que a Rusia pretenden rodearla, apuntar todas las armas de la OTAN sobre Rusia para que en algún momento que se presenten las condiciones atacar y destruir a Rusia" (DW, 23 de febrero 2022). Y, por supuesto, dejó claro su incondicional apoyo a Vladmir Putin en su justo accionar por la "defensa de la paz", con el reconocimiento ruso de la independencia de la República Popular de Donetsk y de la República Popular de Lugansk (Infobae 22 de febrero 2022b) .

Luego de iniciado el conflicto, en lo que respecta a las declaraciones oficiales, Venezuela ha demostrado su apoyo y alineamiento con la postura y narrativa rusa, aunque no ha podido ejercer su voto en la Asamblea General de Naciones Unidas por adeudar el pago de la cuota nacional. Por otro lado, en el caso de la declaración del Consejo Permanente de la OEA, el voto venezolano fue favorable a la condena, (US Mission OAS 2022) aunque esto se deba a que el representante de Venezuela ante la OEA no representa al gobierno de Nicolas Maduro sino al auto-proclamado Juan Guaidó que desde 2019 preside el cargo de presidente interino de Venezuela, todavía reconocido por una considerable cantidad de países.

En medio de las tensiones geopolíticas globales, la Casa Blanca inició un tibio acercamiento a Caracas. A principios de marzo una delegación estadounidense de alto nivel visitó Caracas con el objetivo de dialogar sobre una amplia cantidad de temas y

avanzar con una agenda que permita el bienestar y la paz (EFE 9 de marzo 2022). Cabe mencionar que no han cesado las sanciones a Venezuela, aunque sí se ha logrado la liberación de dos presos americanos y hay una agenda de acercamiento fundamentalmente centrada en intereses energéticos. Sin duda, "este movimiento estadounidense se inscribe en la pretensión de mitigar la influencia de Rusia en la región, a través de un levantamiento de parte de las sanciones petroleras a Venezuela, y al mismo tiempo aumentar su oferta de crudo y gas, lo que coadyuvaría a aliviar las presiones al alza sobre sus precios en los mercados internacionales" (Sanahuja et al., 2022). Y también muestran el pragmatismo por parte del país latinoamericano cuyas tensiones internas se hacen oír.

Conclusiones finales

Frente a las nuevas dinámicas globales en general y, al conflicto ruso-ucraniano en particular, la región latinoamericana ha presentado posiciones que balancean el apoyo a un mundo basado en normas con acciones pragmáticas que expresan sus intereses particulares evitando alineaciones programáticas o su involucramiento directo en la competencia entre las grandes potencias. Aunque, las reacciones más extremas y alineadas a algunos intereses particulares existen o son más posibles y evidentes en casos especiales como los casos desarrollados de Colombia y Venezuela. En definitiva, nos encontramos con posturas (cómo los casos de Argentina y Brasil) que, si bien han coincidido con la postura occidental en los foros multilaterales se han mostrado críticos con respecto a la aplicación de sanciones, menos colaborativos con las posiciones de los Estados Unidos en el marco de la OEA o, inclusive con declaraciones dispares. El provechoso intercambio comercial con Brasil en el área de fertilizantes y las perspectivas globales comunes en torno a un mundo multipolar, han sido centrales a la hora de explicar su esquivo posicionamiento al respecto de la guerra. La estrecha cooperación en el marco de la pandemia y el discurso político también han mostrado zigzagueante la retórica y el accionar mexicano. Finalmente, países como Colombia y Venezuela mantienen sus tradicionales cercanías con Estados Unidos y Rusia, respectivamente, en búsqueda de la protección de sus intereses nacionales vitales. Aunque los cambios de gobierno –Colombia– y un acercamiento con Washington –Venezuela– parecieran mostrar cierta tibieza, las posturas parecen mantenerse en favor de sus socios históricos.

Bibliografía

Actis, Esteban y Bernabé Malacalza (2021) "Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida", Nueva Sociedad.

Bartlett, Kate. (23 de junio 2022). "Ukraine Tops Agenda at China's BRICS Summit". VoaNews. Disponible en: https://www.voanews.com/a/ukraine-tops-agenda-at-china-s-brics-summit-/6630574.html.

Bywaters, Cristobal, Daniela Sepúlveda & Andrés Villar Gertner, "Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de la política exterior," *Análisis Carolina*, no. 9 (2021), Fundación Carolina, https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/03/AC-9.-2021.pdf.

Casa Rosada Presidencia (3 de febrero 2022). El presidente mantuvo una reunión con su par de Rusia, Vladímir Putin, y acordaron avanzar en reforzar los vínculos bilaterales. Disponible en: https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/48429-el-presidente-mantuvo-una-reunion-con-su-par-de-rusia-vladimir-putin-y-acordaron-avanzar-en-reforzar-los-vinculos-bilaterales

Casa Rosada Presidencia (17 de junio 2022c)"Le reclamamos al mundo desarrollado que preste atención a la realidad de la periferia, dijo el presidente" .Disponible en: https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/48908-le-reclamamos-al-mundo-desarrollado-que-preste-atencion-a-la-realidad-de-la-periferia-dijo-el-presidente.

Casa Rosada Presidencia (19 de agosto 2022e) "Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en su rol de presidente pro témpore de la CELAC, al cierre del Seminario de la CELAC-CAF "El Futuro de la Integración: Unidad en la Diversidad", desde el Centro Cultural Kirchner, CABA". Disponible en: https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/49047-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-en-su-rol-de-presidente-pro-tempore-de-la-celac-al-cierre-del-seminario-de-la-celac-caf-el-futuro-de-la-integracion-unidad-en-la-diversidad-desde-el-centro-cultural-kirchner-caba.

Casa Rosada Presidencia (24 de junio 2022d) "Palabras del presidente de la Nación, Alberto Fernández, por videoconferencia, en la XIV Cumbre de Jefes de Estado de los BRICS"Disponible en: https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/48897-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-por-videoconferencia-en-la-xiv-cumbre-de-jefes-de-estado-de-los-brics.

Casa Rosada Presidencia. (12 de mayo 2022b) Alberto Fernández: "El mundo tiene que entender que no hay más espacio para guerras, y es un imperativo moral llamar a la reflexión para terminar con la muerte". Disponible en: https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/48761-alberto-fernandez-el-mundo-tiene-que-entender-que-no-hay-mas-espacio-para-guerras-y-es-un-imperativo-moral-llamar-a-la-reflexion-para-terminar-con-la-muerte

Casa Rosada Presidencia. (23 de enero 2018).Declaración conjunta del presidente Mauricio Macri y su par de Rusia, Vladimir Putin. Disponible en: https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/41712-declaracion-conjunta-del-presidente-mauricio-macri-y-su-par-de-rusia-vladimir-putin.

Casa Rosada Presidencia. (24 de febrero de 2022a). El Gobierno argentino reiteró su "firme rechazo al uso de la fuerza armada" y llamó a Rusia a "cesar las acciones militares en Ucrania". Disponible en: https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/48498-el-gobierno-argentino-reitero-su-firme-rechazo-al-uso-de-la-fuerza-armada-y-llamo-a-rusia-a-cesar-las-acciones-militares-en-ucrania.

CNN Español. (25 de febrero 2022).AMLO sobre situación en Ucrania: La postura es rechazar, condenar cualquier invasión. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/video/lopez-obrador-mexico-ucrania-rusia-guerra-perspectivas-mexico-sot-amlo/.

De la Hoz, Narcizo. (2022). Acuerdo de cooperación y capacitación que Colombia suscribió con la Otan. *La República*. https://www.larepublica.co/especiales/crisis-en-ucrania/asi-es-el-acuerdo-de-cooperacion-y-capacitacion-que-colombia-suscribio-con-la-otan-3310220

Declaración Conjunta de la Presidenta de la República Argentina Cristina Fernández de Kirchner y del Presidente de la Federación de Rusia Vladimir Putin para el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral Argentino-Rusa. 23 de abril de 2015. Disponible en: https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_ficha.php?id=kp2qmJM=

Diario La República.(16 de junio 2022). "Brasil refuerza su comercio con Rusia pese a la guerra en Ucrania y las sanciones de Occidente". Disponible en:Brasil refuerza su comercio con Rusia pese a la guerra en Ucrania y las sanciones de Occidente | Diariola Republica

DW. (25 de febrero 2022) "Ucrania: Jair Bolsonaro desautoriza a Hamilton Mourao por condenar la guerra". Disponible en: https://diariolarepublica.ar/mundo/brasil-refuerza-su-comercio-con-rusia-pese-a-la-guerra-en-ucrania-y-las-sanciones-de-occidente/.

DW. (23 de febrero 2022).Ucrania: Nicolás Maduro reafirma "todo el respaldo" a Vladimir Putin. Disponible en:https://www.dw.com/es/ucrania-nicol%C3%A1s-maduro-reafirma-todo-

EFE. (9 de marzo de 2022). El acercamiento EE.UU Venezuela un resultado de la guerra entre Ucrania y Rusia. Disponible en: https://www.efe.com/efe/america/politica/el-acercamiento-eeuu-venezuela-un-resultado-de-la-guerra-entre-ucrania-y-rusia/20000035-4757329.

El Financiero. (23 de febrero 2022). "'Andan de metiches': AMLO critica 'intervencionismo' en conflicto entre Rusia y Ucrania". Disponibles en:' https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/02/23/andan-de-metiches-amlo-critica-intervencionismo-en-conflicto-entre-rusia-y-ucrania/.

Fleck, Giovana. (8 de abril 2022) "What Bolsonaro's 'neutrality' on Russia's invasion of Ukraine means". *Global voices*. Disponible en: https://globalvoices.org/2022/04/08/what-bolsonaros-neutrality-on-russias-invasion-of-ukraine-means/

Fortin, Carlos, Jorge Heine & Carlos Ominami, *El No Alineamiento Activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*, (Santiago de Chile: Editorial Catalonia, 2021).

Gobierno de Guatemala. (25 de febrero 2022). Comunicado oficial 24 Estados Miembros de la OEA adoptan Declaración "La situación en Ucrania", presentada y liderada por Guatemala y Antigua y Barbuda. Disponible en: https://prensa.gob.gt/

comunicado/24-estados-miembros-de-la-oea-adoptan-declaracion-la-situacion-en-ucrania-presentada-y

Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores (4 de marzo 2022). Comunicado No.070 Avión de la Fuerza Aérea Mexicana arribó a México con 81 personas evacuadas de Ucrania: Ebrard. Disponible en: https://www.gob.mx/sre/prensa/conferencia-296060?idiom=es.

Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores. (28 de abril 2021) Comunicado No. 200. Se fortalece colaboración México – Rusia. Disponible en: https://www.gob.mx/sre/prensa/se-fortalece-colaboracion-mexico-rusia.

Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores. (14 de mayo 2022).Comunicado 185 México, EE. UU. y Canadá reiteran el valor estratégico de la colaboración trilateral en temas hemisféricos y globales. Disponible en: https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-ee-uu-y-canada-reiteran-el-valor-estrategico-de-la-colaboracion-trilateral-en-temas-hemisfericos-y-globales?idiom=es

Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores (21 de abril 2022). Comunicado No. 150 México y Estados Unidos coordinan mejoras para la atención humanitaria de migrantes ucranianos en territorio nacional. Disponible en: https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-estados-unidos-coordinan-mejoras-para-la-atencion-humanitaria-de-migrantes-ucranianos-en-territorio-nacional-299791?idiom=es

Gobierno de México. (1 de marzo 2022) Comunicado Ante situación en Ucrania, México no aplicará represalias económicas, afirma presidente. Disponible en: https://www.gob.mx/presidencia/prensa/ante-situacion-en-ucrania-mexico-no-aplicara-represalias-economicas-afirma-presidente?idiom=es

González Levaggi, Ariel. (2020) "El retorno de Moscú: la gran estrategia de Rusia en la era Putin (2000-2020)". *Foro internacional*. vol.60, n.4, pp.1295-1324.

González Levaggi, Ariel. (2022) *Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur: Estrategias Marítimas de las Grandes Potencias del siglo XXI*, Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

Herrera, Sebastián. (24 de febrero 2022). "Gobierno colombiano rechaza ataque de Rusia a Ucrania: ¿Qué dijo Iván Duque?". AS, Disponible en: https://colombia.as.com/colombia/2022/02/24/actualidad/1645727424_402745.html

Infobae. (16 de febrero 2022a). Venezuela y Rusia ampliaron su cooperación bilateral con 20 acuerdos en distintas áreas Disponible en: https://www.infobae.com/america/venezuela/2022/02/17/venezuela-y-rusia-ampliaron-su-cooperacion-bilateral-con-20-acuerdos-en-distintas-areas/

Infobae. (22 de febrero 2022b).El dictador Nicolás Maduro anunció su apoyo a Vladimir Putin tras la invasión de Ucrania. Disponible en:https://www.infobae.com/america/venezuela/2022/02/23/el-dictador-nicolas-maduro-anuncio-su-apoyo-a-vladimir-putin-tras-la-invasion-de-ucrania/

Infobae. (27 de abril 2022d) "Colombia será oficialmente "aliado estratégico" de la OTAN, pero no miembro" Infobae. https://www.infobae.com/america/colombia/2022/04/27/colombia-sera-oficialmente-aliado-estrategico-de-la-otan-pero-no-miembro/

Infobae. (25 de febrero 2022c)."Ni a Rusia, ni a Ucrania, ni a Estados Unidos, tenemos que ayudarnos nosotros": Gustavo Petro. Disponible en:https://www.infobae.com/america/colombia/2022/02/25/ni-a-rusia-ni-a-ucrania-ni-a-estados-unidos-tenemos-que-ayudarnos-nosotros-gustavo-petro/

La Opinión. (16 de febrero 2022). "Jair Bolsonaro viaja a Rusia, se reúne con Vladimir Putin y declara solidaridad con el país" Disponible en: https://laopinion.com/2022/02/16/jair-bolsonaro-viaja-a-rusia-se-reune-con-vladimir-putin-y-declara-solidaridad-con-el-pais/

Mathus Ruiz Rafael. (20 de junio 2022). "La llegada de Gustavo Petro al poder en Colombia pone a prueba el vínculo estratégico con Estados Unidos". La Nación. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/estados-unidos/la-llegada-de-gustavo-petro-al-poder-en-colombia-pone-a-prueba-el-vinculo-estrategico-con-estados-nid20062022/

Ministerio de Relaciones Exteriores Colombia. (2022). "Colombia propone conformar grupo de urgencia para solucionar diferencias entre Ucrania y Rusia". Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-propone-conformar-grupo-urgencia-solucionar-diferencias-ucrania-rusia.

Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Security Council Calls Emergency Special Session of General Assembly on Ukraine Crisis, Adopting Resolution 2623 (2022) by 11 Votes in Favour, 1 Against, 3 Abstentions. SC/14809, 27 de febrero 2022a, https://press.un.org/en/2022/sc14809.doc.htm.

Naciones Unidas, Departamento de Información Pública. United Nations Stands with People of Ukraine, Secretary-General Tells General Assembly, Stressing 'Enough Is Enough', Fighting Must Stop, as Emergency Session Gets Under Way),GA/12404, 28 de febrero 2022b, https://press.un.org/en/2022/ga12404.doc.htm

Naciones Unidas, Departamento de Información Pública. Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Ending Ukraine Crisis, as Russian Federation Wields Veto,25 de febrero 2022c, SC/14808, https://press.un.org/en/2022/sc14808.doc.htm

Perfil. (4 de junio 2021). "La asociación estratégica integral con Rusia, la llave para alcanzar la Sputnik". Disponible en: https://www.perfil.com/noticias/politica/la-asociacion-estrategica-integral-con-rusia-la-llave-para-alcanzar-la-sputnik.phtml.

Presidencia Rusa (27 de junio 2022). Telephone conversation with President of Brazil Jair Bolsonaro. Disponible en: http://en.kremlin.ru/catalog/persons/617/events/68714

Richmond, Klaus y Carlos, Petrocilo. (27 de febrero 2022) "Bolsonaro diz que Brasil deve manter neutralidade em relação a conflito". Folha de S. Paulo. Disponible en: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/02/bolsonaro-diz-que-falou-por-2-horas-com-putin-e-depois-se-desdiz.shtml.

Rodriguez, Pedro (2019) "Rusia y Venezuela. La alianza geopolítica que preocupa a Estados Unidos". *Boletín IEEE*. (14) pp.560-573.

Sabino, Igor. (2 de marzo 2022). "Russian Invasion of Ukraine Reveals Incoherence of Jair Bolsonaro's Foreign Policy". Providence. https://providencemag.com/2022/03/russia-invasion-ukraine-reveals-incoherence-jair-bolsonaro-foreign-policy-vladimir-putin/.

Sanahuja, J. A., Stefanoni, P. y Verdes-Montenegro, F. J. (2022): "América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas", *Documentos de trabajo nº 62* (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

Semana. (8 de marzo 2022). "Petro fija por primera vez su posición frente a la guerra en Ucrania | ¿Qué dijo?". Disponible en:https://www.semana.com/semana-tv/semana-el-debate/articulo/debate-elecciones-2022-petro-fija-por-primera-vez-su-posicion-frente-a-la-guerra-en-ucrania/202234/

Serbin, Andrés (2022) Navegar es difícil. Latinoamérica y la transición internacional, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 22 (2), pp. 71-74.

Sputnik V (23 de diciembre 2020). Argentina has registered the Sputnik v vaccine based on russian clinical trial data. Disponible en: https://sputnikvaccine.com/newsroom/pressreleases/argentina-has-registered-the-sputnik-v-vaccine-based-on-russian-clinical-trial-data-/.

Sputnik V (20 de abril 2021). Production of Sputnik V launched in Argentina. Disponible en: https://sputnikvaccine.com/newsroom/pressreleases/production-of-sputnik-v-launched-in-argentina/.

Sputnik. (3 de febrero 2021). Mexico becomes the first country of North America to register Sputnik V vaccine. Disponible en: https://sputnikvaccine.com/newsroom/pressreleases/mexico-becomes-the-first-country-of-north-america-to-register-sputnik-v-vaccine-/

Sputnik. (5 de julio 2021a). Test batch of the sputnik v vaccine produced in mexico. Disponible en: https://sputnikvaccine.com/newsroom/pressreleases/test-batch-of-the-sputnik-v-vaccine-produced-in-mexico/.

Telesur. (2 de Octubre 2020). "Venezuela Is 1st LATAM Country to Receive Russia's Vaccine". Disponible en: https://www.telesurenglish.net/news/venezuela-becomes-first-latam-country-to-receive-the-russian-sputnik-v-vaccine-20201002-0013.html

Tickner, Arlene B. (2008). "Colombia y Estados Unidos: una relación especial" *Foreign Affairs Latinoamérica* 18 (4)pp. 65-72.

Tokatlian, Gabriel. "La autonomía en nuestra política exterior," *Clarin*, 4 August 2022,

Ubaque, Juan Camilo. (26 de enero 2022) "ABC de la sorprendente posición de Colombia frente al conflicto ruso-ucraniano" Las dos orillas. https://www.las2orillas.co/abc-de-la-sorprendente-posicion-de-colombia-frente-al-conflicto-ruso-ucraniano/

US Mission to the OAS (21 de abril 2022a).OAS Suspends Russia's Status as Permanent Observer. Disponible en: https://usoas.usmission.gov/oas-suspends-russias-status-as-permanent-observer/.

US Mission to the OAS (25 de marzo de 2022).OAS Resolution Condemns Russia's Continued War Against Ukraine. Disponible en: https://usoas.usmission.gov/oas-resolution-condemns-russias-continued-war-against-ukraine/

Zakaria, Fareed (2022) Putin's invasion of Ukraine marks the beginning of a post-American era, *Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/03/10/why-the-west-cant-let-putin-win-in-ukraine/.

Las nuevas formas de la diplomacia

Pedro González Olvera[1]

Resumen

De manera reciente, la diplomacia –como práctica y como objeto de estudio– ha recibido un renovado interés en los más diversos círculos académicos del mundo. Son innumerables los artículos y los libros publicados tan sólo en lo que va del siglo XXI. La aparición de nuevos actores de las relaciones internacionales o la intensificación de su participación en ese campo, así como la cada vez más intensa utilización de los nuevos medios de comunicación por las Cancillerías de prácticamente todos los países y de los nuevos actores ha dado como resultado la multiplicación de la interacción entre ellos y la aparición de supuestas nuevas formas de la diplomacia, de manera que toda acción que traspasa una frontera nacional se le ha denominado con un nombre al que le antecede el término diplomacia. En este artículo buscamos demostrar que en realidad la diplomacia mantiene su esencia y que las que se consideran nuevas formas de la misma, en realidad no lo son tanto. En la misma línea, se suele afirmar, equivocadamente, que las herramientas novedosas usadas en el ejercicio de la diplomacia la han transformado, confundiendo el contenido con el contenedor, lo cual solo contribuye a una multiplicidad de términos que no tienen sentido.

Palabras clave: Diplomacia, diplomacia pública, diplomacia cultural, paradiplomacia, diplomacia digital, diplomacia ciudadana

Abstract

Diplomacy, as a practice and as an object of study, has recently received a renewed interest in the most diverse academic circles of the world. Countless articles and books have been published so far in the 21st century alone. The emergence of new actors in international relations or the intensification of their participation in this field, as well as the increasingly intense use of the new media by the Foreign Ministries of practically all countries and of the new actors, has resulted in the multiplication of interaction between them and the appearance of supposed new forms of diplomacy, so that every action that crosses a national border has been called by a name preceded by the term diplomacy. In this article we seek to demonstrate that diplomacy actually maintains its essence and that those that are considered new forms of it, in reality are not so much so. Along the same lines, it is often wrongly affirmed that the novel tools used in the exercise of diplomacy have transformed it, confusing the content with the container, which only contributes to a multiplicity of terms that do not make sense.

1 Licenciado y Maestro en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Profesor Investigador del Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*, de la Universidad del Mar, campus Huatulco.

Keywords: Diplomacy, public diplomacy, cultural diplomacy, paradiplomacy, digital diplomacy, citizen diplomacy

Introducción

El presente trabajo es un ensayo de características ortodoxas respecto de su objeto de estudio, es decir la diplomacia. Contra los innumerables trabajos que han aparecido para definir y resaltar las características que la definen en la actualidad y para mencionar "nuevas" formas de diplomacia surgidas conforme el crecimiento del interés por los asuntos internacionales en todos los ámbitos, nuestra perspectiva es que, si bien el oficio de la diplomacia puede recurrir a nuevas herramientas, en lo fundamental mantiene la esencia que la ha caracterizado desde su nacimiento, como el arte de la negociación, la defensa de los intereses de las naciones, la representación, la información y la protección de sus ciudadanos que por cualquier razón residen en un país diferente al que los vio nacer.

La hipótesis central del trabajo intenta demostrar que, a pesar de las nuevas denominaciones que se le dan a la diplomacia, esta mantiene su esencia original, aquella que apareció casi de manera simultánea al surgimiento de las unidades políticas o si se quiere grupos sociales diferenciados que establecían algún tipo de relación. Sus características fundamentales continúan siendo la negociación, la representación, la protección del interés nacional y de los connacionales, la información y el fomento de las relaciones de amistad, revestidas de nuevos ropajes que no hacen desaparecer su esencia; en tal sentido, es llevada a la práctica por cuerpos profesionales altamente especializados, encargados de manejar las directrices de política exterior que tienen y desarrollan los estados y por extensión los gobiernos, aparecidos en el mundo, ya en su forma moderna, en el siglo XIX. No se desconoce, como señala el recientemente desaparecido Embajador Gustavo Albín, que existen numerosas maneras de relacionamiento de un Estado con el exterior, pues las relaciones internacionales son públicas y privadas y muy diversos actores hacen y promueven vínculos con el mundo exterior, ya sea económicos, de cooperación comerciales, de inversión, entre otras varias, pero la diplomacia la hacen los diplomáticos profesionales. (Albín, G., 2018).

De modo similar, hemos querido desmitificar algunos conceptos surgidos también de forma más o menos reciente, de ahí la sección que titulamos "Diplomacias que no son diplomacia", mientras que de otras tratamos en punto que quizá sea oportuno para una discusión a fondo, sobre las los elementos que la definen, como es el concepto de paradiplomacia. Todo lo cual explica la connotación de ortodoxia de la que hablamos al principio de esta introducción.

La diplomacia en la época actual

De acuerdo con lo anterior podemos recurrir a uno de los autores clásicos, Harold Nicolson, en la definición del entendimiento actual de diplomacia. Este ilustre diplomático británico, afirma: diplomacia significa ante todo negociación, o ejecución de la política exterior. "Más estrictamente, la palabra designa los procesos y los mecanismos mediante los cuales se lleva a cabo la negociación" y enseguida, apoyado en el diccionario inglés de Oxford, nos da una definición precisa. "Diplomacia es el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación; el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadores y enviados, el oficio o arte del diplomático" (Nicolson, 2014, p. 19-20). Esta definición fue hecha en el año en que empezó la Segunda Guerra Mundial, ejemplo del fracaso de la diplomacia y la negociación, en la búsqueda de una convivencia pacífica. Acaso por eso, al concepto de diplomacia se le ha añadido que debe apoyar la promoción de las relaciones pacíficas entre las naciones del mundo.

Múltiples definiciones de diplomacia coinciden en varios puntos. Una de considerable extensión es la que presenta Vilary: la diplomacia es "aquella actividad ejecutora de la política exterior de un sujeto de derecho internacional, llevada a cabo por órganos y personas debidamente representativos del mismo, ante otro u otros sujetos de derecho internacional para, por medio de la negociación, alcanzar, mantener o fortalecer transaccionalmente la paz; ha de tener como finalidad última hacer posible, con tales medios, la construcción o existencia de una comunidad internacional justa que, a través de la cooperación, permita el pleno desarrollo de los pueblos" (Calduch, 1993, p. 5)

Ahora parece haber consenso alrededor de esta definición y alrededor de ella es que ha aparecido una serie de neologismos derivados directamente del original. Javier Noya, especialista español en diplomacia pública, sostiene que "En la actualidad se están empleando numerosas etiquetas en la gestión de la información y la comunicación exterior de los países, hasta el punto de que se produce una cacofonía de conceptos e ideas: diplomacia pública, diplomacia cultural, relaciones culturales, poder blando, cooperación cultural, comunicación política internacional, gestión de las percepciones, propaganda internacional, diálogo de culturas, diálogo de civilizaciones, relaciones públicas internacionales, comunicación estratégica, operaciones psicológicas (PSYOP), operaciones militares de información abierta, etc. Se habla también de "persuasión civilizada", contraponiendo la propaganda de las dictaduras en tiempo de guerra a la información de las democracias en tiempos de paz" (Noya, 2014). Son conceptos, o meros sustantivos, a los que debe añadirse un sinfín de agregados que buscan otorgar nuevas dimensiones al ejercicio diplomático.

En distintas palabras, al concepto de diplomacia tradicional se le han querido adicionar vocablos con el fin de definir nuevas o renovadas manifestaciones de la diplomacia, a partir,

se sostiene, de los enormes cambios registrados por la sociedad internacional en los últimos 30 años. Pero no es la primera vez que se habla de nuevas formas de diplomacia. Al finalizar la primera Guerra Mundial, el presidente de Estados Unidos, en el primero de sus famosos 14 Puntos, propugnó dejar atrás, bajo prohibición, la diplomacia "vieja" y adoptar una "nueva". La primera era restringida y secreta, mientras que la segunda debía ser abierta y pública. La interpretación inmediata era que debían de dejar de firmarse tratados secretos que pusieran en peligro la paz mundial.[2]

Volviendo a la aparición de noveles formas de calificar la diplomacia, podemos sostener que, aparte de los cambios en la sociedad internacional, ha contribuido a este fenómeno el desarrollo de diversos hechos internacionales tales como la aparición de nuevos mecanismos de transporte internacional, en particular la aviación, que facilitan los contactos directos entre líderes de las naciones, Cancillerías, embajadas y entidades de las administraciones públicas nacionales, los acercamientos entre gobiernos locales y entidades públicas extranjeras, marcadamente dedicadas a la cooperación, con conocimientos y capacidad de decisión en el establecimiento de acuerdos vinculantes entre sus respectivos gobiernos.

De manera semejante se puede incluir entre estos cambios, la aparición de nuevos actores internacionales: a) la multiplicación de Estados, todavía impensable al mediar el siglo XX; b) la creciente participación en la arena mundial de empresas trasnacionales, iglesias, organismos no gubernamentales, organismos internacionales, formales e informales; c) la revolución permanente en el desarrollo tecnológico, que permite establecer una relación igual permanente entre estados y/o gobiernos interesados; d) una mayor preocupación de la sociedad civil en asuntos que antes pasaban casi desapercibidos, al considerarse que no afectaban mayormente sus intereses inmediatos, fenómeno llamado "internalización de las relaciones internacionales", reflejado en espacios de difusión cada vez más amplios en los medios de comunicación y en la participación de la opinión pública en la discusión de esos relaciones; y e) el aparente paso a un lugar secundario de las labores de las Embajadas, por el contacto directo entre los más altos cargos de los estados y/o gobiernos en los asuntos que implican vínculos con el exterior (Calduch, 1993; De Icaza, 1999, pp. 14-15).

Mencionemos por último la aparición y desarrollo de las redes sociales –internet, telefonía por internet, Whatsapp, Twitter, Facebook, Instagram, correo electrónico, Youtube, etc.– que traen consigo también una mayor participación de los diferentes grupos sociales en los temas más disímbolos; entramos en la era de las opiniones no

2 La firma del Pacto Von Ribbentrop-Molotov entre Hitler y Stalin es un buen ejemplo de que lo expresado por Wilson no pasaba de ser un buen deseo, pues aparte de ser un acuerdo de no agresión mutua y de compromiso de solución pacífica de las controversias, contenía una cláusula secreta en la que se indicaba el reparto de Europa Oriental y Central y la delimitación de zonas de influencia de cada uno de los firmantes. La ruptura unilateral del pacto por parte de Hitler al invadir sin aviso diplomático a la Unión Soviética añadió más fuego a la quema de la "nueva" diplomacia, en ese momento. Más tarde, y paulatinamente, sí se pudo constatar la apertura de la diplomacia y volverla más accesible al público en general.

solicitadas, incluyendo las relaciones internacionales y la política exterior. Todo lo anterior ha significado transformaciones en las maneras de ejercer la diplomacia, aunque no en su esencia, como ocurre con la ampliación de las funciones de las embajadas en algunas áreas y su disminución en otras consideradas antiguas. Se "ha debilitado el protagonismo de la diplomacia permanente, de tipo clásico, y de sus agentes, propiciando la aparición de misiones diplomáticas especiales, así como de nuevos diplomáticos constituidos por funcionarios técnicos o especialistas (economistas; militares; periodistas; etc.) que desempeñan importantes actividades en el seno de las delegaciones diplomáticas (agregados comerciales; militares; culturales; de prensa; etc.).

A pesar de lo indicado, las misiones diplomáticas permanentes siguen desempeñando insustituibles funciones como canales privilegiados de comunicación, información y negociación entre los Estados, como instituciones protectoras de sus nacionales y de los intereses de sus respectivos gobiernos, ante las autoridades de los Estados en los que se encuentran acreditadas. Desde esta perspectiva, se ha alcanzado una eficaz síntesis histórica surgida, por una parte, de la creciente complementariedad entre la diplomacia permanente clásica y las nuevas formas de diplomacia ambulante desempeñada por los máximos responsables de la política exterior y, por otra, de la propia interdependencia que impone la dinámica internacional y que obliga a los Estados a coordinar sus actividades exteriores con objeto de poder abordar los principales problemas que aquejan a la sociedad mundial. (Calduch, 1993)

De conformidad con lo asegurado por Calduch en la cita anterior, ha habido cambios en la forma, no en la esencia de la diplomacia, pues esta sigue conteniendo sus funciones originales, ya mencionadas en la introducción de este ensayo y que se encuentran consignadas en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

Las llamadas nuevas formas de diplomacia

Desde lo consignado hasta aquí podremos dar cuenta de las "modalidades" que la diplomacia puede adquirir a partir de las técnicas utilizadas, la época que vivimos y la organización actual de la sociedad mundial. Empezaremos por aquellas que las que estamos más familiarizados:

Diplomacia parlamentaria

En principio parecería entenderse con este concepto solamente las relaciones establecidas por los poderes legislativos a través de sus propios órganos y reuniones periódicas que tienen lugar en distintas sedes. "Ante un mundo más globalizado, los parlamentarios han aumentado su interés de participar en las actividades internacionales de manera independiente, esta actividad ha dado lugar a la aparición de la 'diplomacia parlamentaria',

que incluye todas la acciones que los poderes legislativos o los parlamentarios realizan en el ámbito global" (Velázquez y Arango, 2018, p.84).

El mejor ejemplo que podemos traer a colación es la Unión Parlamentaria Internacional (UPI) fundada en 1889. La UPI se ha constituido en el principal interlocutor parlamentario de las Naciones Unidas. En representación de los parlamentos, es un consultor a la hora de la toma de decisiones, específicamente en las que tienen que ver directa o indirectamente con la estructura y funcionamiento de aquellos, cuidando siempre la independencia de los mismos, haciendo sus resoluciones del conocimiento de la Asamblea General, elaborando declaraciones, participando en debates y organizando las reuniones parlamentarias internacionales en las que se discuten materias claves de la agenda de la ONU. En 2002, la UPI recibió el estatus de observador permanente por sus trabajos en favor del entendimiento mundial. Los poderes legislativos reciben, en la realización de los trabajos en el seno de la UPI el auxilio del personal altamente calificado de sus respectivas cancillerías, con lo que no requieren la formación de personal especializado en labores diplomáticas. Esto es de suma importancia, dada la movilidad existente en todos los poderes legislativos respecto de sus integrantes, incluso en donde hay reelección permanente.

Existen más agrupaciones semejantes con alcances menores de tipo geográfico, que integran también la UPI: la Asamblea Interparlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes, la Asamblea Legislativa de África Oriental (EALA), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE), la Asamblea Parlamentaria de la Cooperación Económica del Mar Negro (PABSEC), el Comité Interparlamentario de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA), el Parlamento Andino, el Parlamento Árabe, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), el Parlamento de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), el Parlamento de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), el Parlamento Europeo (PE), el Parlamento Latinoamericano y del Caribe (PARLATINO), el Foro Parlamentario Iberoamericano, el Foro Parlamentario Mundial, el Grupo Mundial de Parlamentarios para el Hábitat, el Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo, Parlamentarios Iberoamericanos en la Red, Parlamentarios Latinoamericanos Contra la Corrupción, Parlamento Indígena de América, Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas, Red Parlamentaria Internacional, Reunión Interparlamentaria México-Unión Europea (Ramírez Marín et al., p. 265).

Decíamos que, en principio, se ha difundido que la diplomacia parlamentaria es la realizada por los poderes legislativos de casi todo el mundo (hay países cuyos parlamentos no participan de las anteriores agrupaciones), pero un autor mexicano, el Embajador Ismael Moreno Pino, prefiere limitar este concepto a la diplomacia de los organismos

internacionales. En una larga disertación contenida en su libro *La Diplomacia. Aspectos metodológicos y prácticos de su ejercicio profesional*, este autor centra su explicación de la diplomacia parlamentaria en la celebración de conferencias internacionales. Retoma la definición de conferencia internacional elaborada por Philip Cahier, quien indica que es "toda reunión de representantes de diferentes Estados u organismos internacionales que discuten un problema y tratan, a través de la negociación, de encontrar solución a un punto controvertido", a lo que él mismo agrega las condiciones necesarias de una auténtica conferencia internacional, entre ellas: "son convocadas por un gobierno o por un organismo internacional; cuentan con una agenda o programa establecido de antemano; aprueban su propio reglamento de debates; participan en ella delegados estatales específicamente designados al efecto; intentan alcanzar acuerdos en cuestiones de interés común; carecen de periodicidad, son independientes unas de otras, aun en el caso que se trate de conferencias seriadas; tienden a realizar una labor legislativa, especialmente cuando su fin es la concertación de un tratado." Adicionalmente, Moreno Pino nos ilustra acerca de los diferentes tipos de conferencias internacionales y, por lo tanto, de la real diplomacia parlamentaria vista desde este punto vista: bilaterales o multilaterales, según el número de participantes; políticas, jurídicas o técnico-administrativas de acuerdo al tema central objeto de sus deliberaciones; o mixtas si su agenda incluye varios de estos asuntos (Moreno Pino, 2010, p. 548).

Estamos, entonces, frente a una doble definición de diplomacia parlamentaria, la que se refiere a la ejercida por los parlamentos o poderes legislativos en el mundo y la que se deriva de las conferencias internacionales. Es importante hacer una anotación en este punto, la diplomacia parlamentaria, en el entendimiento del Embajador Moreno Pino, puede igualmente ser considerada dentro de los parámetros de la diplomacia multilateral, constituida por los trabajos que se realizan en los organismos internacionales, globales (ONU) o regionales (OEA), formales (la ONU) o informales (G20, MITKA, BRICS). En este sentido, la diplomacia parlamentaria tendría tres acepciones. La diplomacia parlamentaria se manifiesta, además de las reuniones plenarias, en la "diplomacia de pasillo", o negociaciones informales fuera o dentro del recinto sede de la conferencia internacional, en el exterior de las reuniones formales, en las gestiones ante las Cancillería a fin de conseguir un voto favorable en un asunto de interés particular de un estado determinado o ante el secretariado de la propia conferencia (Moreno Pino, 548).

Diplomacia en la cumbre y diplomacia ad hoc

Otra versión de la diplomacia parlamentaria es la diplomacia en la cumbre, directa o personal y se considera una derivación de la diplomacia multilateral, a pesar de que también podemos incluir en este apartado a las reuniones bilaterales de jefes de Estado o de gobierno. Con la creciente importancia de la política exterior y el desarrollo de los medios

de comunicación se hizo una costumbre que la negociación y resolución de muchos de los problemas de la arena internacional que involucran a dos o más estados sean evaluadas y, en su caso, resueltas directamente por los jefes de Estado o de gobierno. La Conferencia de París (1919), cuna del Tratado de Versalles, es quizá el mejor ejemplo del inicio de este tipo de diplomacia, con la participación del presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson, el primer ministro del Reino Unido, David Lloyd George, el primer ministro de Francia, Georges Benjamin Clemenceau, y el primer ministro de Italia, Vittorio Emmanuele Orlando.[3] A partir de entonces las reuniones entre los máximos dirigentes fue algo común según lo muestra la conducción de actividades propiamente políticas vinculadas al curso de la guerra por parte de los aliados en la Segunda Guerra Mundial, con las conferencias de los "tres grandes", Roosevelt, Churchill y Stalin.

En la actualidad, diplomacia en la cumbre, de grupos o en el seno de la ONU, son eventos cotidianos pues se aprovecha la ventaja de los participantes como representantes de los poderes ejecutivos en la resolución de los tópicos de la agenda o el avance en la negociación de asuntos que requieren de manera directa su revisión y autorización. Sucede en ocasiones, no obstante, que de las reuniones en la Cumbre no se desprenden grandes acuerdos o terminan sin resultados por las diferencias de opinión de los participantes de cómo debe abordarse un tema determinado o porque choca con sus intereses nacionales. El G20 ofrece diversas oportunidades de comprobación de la anterior aseveración (no es el único foro cuyos resultados son desiguales).

Un ejemplo de diplomacia en la cumbre, desdibujado con el paso del tiempo, es la Cumbre Iberoamericana, celebrada la primera vez en Guadalajara en 1991, con presencia de los jefes de Estado y de Gobierno de los países latinoamericanos y de España. Lo que sí resulta cierto es que estas reuniones en la cumbre dan la oportunidad de entrevistas limitadas en el número de sus participantes, de las que no siempre es fácil conocer la temática de conversación y los acuerdos alcanzados.

La diplomacia *ad hoc* se refiere a misiones diplomáticas de carácter temporal en la discusión de un asunto especial o en la asistencia a un acto nacional de gran importancia en el Estado receptor (la coronación de un soberano, la toma de posesión de un mandatario, el funeral de una alta personalidad, le celebración de un importante aniversario), con lo que el Estado acreditante da a entender que ese acto nacional tiene un alto significado a partir de las relaciones amistosas existentes. Una vez más el desarrollo de las comunicaciones ha sido un factor relevante en la proliferación de la diplomacia ad hoc. Moreno Pino menciona cuatro principios de la diplomacia ad hoc o misiones especiales: a) el Estado receptor debe dar su consentimiento para recibirlas; b) tienen derecho a inmunidades y privilegios por su calidad de representantes estatales; c) no cuentan con precedencia sobre las misiones

3 Para otros analistas, el inicio de la Diplomacia en la Cumbre puede ubicarse con el Congreso de Viena de 1815, sí asumimos que en la cumbre se encuentran también los ministros de Relaciones Exteriores.

permanentes y d) terminan cuando cumplen su designio (Moreno Pino, p. 352).

A diferencia de la diplomacia en la cumbre, la diplomacia ad hoc está regulada por una convención internacional: la Convención de Nueva York sobre Misiones Especiales, aprobada en 1967 y abierta a la firma en diciembre de 1969, que en su primer artículo, párrafos a y b dice los siguiente: "a) por 'misión especial' se entenderá una misión temporal, que tenga carácter representativo del Estado, enviada por un Estado ante otro Estado con el consentimiento de este último para tratar con él asuntos determinados o realizar ante él un cometido determinado; b) por 'misión diplomática permanente' se entenderá una misión diplomática en el sentido de la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas." Un punto importante de esta Convención lo encontramos en el artículo 7, que permite el envío de misiones especiales ad hoc, aunque no haya relaciones diplomáticas entre el estado receptor y el Estado acreditante (Convención sobre Misiones Especiales, 1969).

Diplomacia pública y diplomacia cultural

Es necesario hacer algunas precisiones y establecer una definición de los dos conceptos. La diplomacia pública está constituida por las acciones diplomáticas dirigidas no al gobierno o agentes oficiales gubernamentales del Estado receptor, sino a la sociedad civil y a personalidades importantes e influyentes en la opinión pública local, con el fin de dar a conocer temas que el Estado que pone en práctica estas formas de diplomacia quiere difundir hacia un amplio público, por ejemplo las maravillas naturales de un país de manera que se sientan atraídos por ellos y decidan visitarlo, con el consiguiente beneficio económico dejado por los visitantes durante su estadía.[4]

La diplomacia pública puede tener la intención de dar a conocer o defender una cierta posición política, en un intento de atraerse las simpatías del sector social, blanco de la diplomacia pública, por ejemplo la intelectualidad o los líderes de opinión que pesan en el ánimo de esos sectores sociales. Igualmente, se recurre a resaltar los aspectos positivos de una relación bilateral, subrayando las afinidades políticas, históricas y culturales entre dos pueblos, de donde se desprendería una relación más cercana, incluso en la realización de trabajos conjuntos en algún foro internacional.

Por su parte, la diplomacia cultural hace uso de la historia, de la cultura nacional y de las expresiones más sustantivas del arte (literatura, bellas artes, artesanía, folclore) mediante programas de exposiciones, conferencias, mesas redondas, presentaciones de libros, participación en festivales internacionales de arte y cultura y cualquier forma de difusión que esté al alcance de los recursos válidos. El propósito es cumplir con la misión de acercar la identidad nacional de una nación a la sensibilidad y conocimiento de una tercera y dar a conocer una imagen muy positiva del país que la practica.

4 A esta modalidad diplomática también se le conoce como diplomacia turística.

Las diplomacia pública y cultural tienen varios elementos en común: a) comparten la meta de acercarse a la sociedad civil de países extranjeros; b) desarrollan mecanismos de cooperación orientados al beneficio mutuo; c) están dispuestas a escuchar los intereses de la contraparte, atender sus principales preocupaciones y encontrar senderos de colaboración; d) hacen uso de los medios de comunicación tradicionales (diarios, radio, televisión y cine) y de los modernos (Twitter, Youtube, Instagram, Facebook y WhatsApp) al brindar información a la comunidad del Estado receptor de las actividades o temáticas a desarrollar.

En los últimos 10 años ha habido en México, y en diferentes partes del mundo, un inusitado interés por analizar y discutir los rasgos distintivos de la diplomacia pública y la diplomacia cultural, a veces hasta concebidas como si fueran modernas y novedosas formas de llevar a cabo la diplomacia en general. En México, uno de los más destacados analistas y pioneros en poner en el tapete de las discusiones estos temas es el académico e investigador César Villanueva, quien en su tesis doctoral, publicada enseguida en formato de libro, ha insistido en la importancia de construir una verdadera plataforma de proyección de la imagen de México, vía su diplomacia, en la que se aprecie una nación con historia y cultura milenarias, promotora de la paz internacional, con clara identidad nacional, impulsora y generadora de cooperación entre las naciones. (Villanueva, 2007, p. 202)

En otro texto, César Villanueva dice que: "en sus vertientes más refinadas y desde una perspectiva normativa, las diplomacias pública y cultural también tienen el objetivo primordial de establecer un territorio de intereses recíprocos y de entendimiento entre los pueblos y sus naciones. Estas diplomacias son, en esencia, aquellas que se ocupan de desarrollar una sensibilidad cultural e informativa hacia los pueblos de naciones ajenas, lo que a su vez deviene en la cooperación como medio para alcanzar un entendimiento recíproco y una paz duradera...Para las diplomacias inspiradas en lo público y lo cultural, el proceso podría definirse como una estrategia de inclusión y convergencia: apela a la disminución de las diferencias con el otro-distinto; es la eliminación de las distancias identitarias que nos separan como sociedades y naciones, para alcanzar un entendimiento, colaboración y relaciones culturales en el largo plazo...las diplomacias públicas y cultural podrían definirse como la voluntad de inclusión y entendimiento dentro del pensamiento diplomático." (Villanueva, 2009, pp. 7-8)

En casi todos los países del mundo estas dos versiones de la diplomacia son vitales en su ejercicio de vincularse con el resto de la comunidad mundial; algunos de esos países cuentan con más recursos, pero todos intentan tener un impacto positivo en las mentes de los integrantes de las sociedades ajenas, en las que los diplomáticos ejecutores de estas dos fórmulas de relacionarse con los demás se encuentran adscritos. En México, ni la diplomacia pública ni la diplomacia cultural son nuevas o recientes. En relación con la

primera es sabido que los diplomáticos mexicanos juaristas Matías Romero y Jesús Terán[5] se aplicaron en informar de la injusticia de la invasión francesa a territorio nacional no sólo a los gobiernos de Estados Unidos y de varios países de Europa, sino también a sus sociedades. Continuamente publicaban artículos explicando la situación nacional y el atentado que significaba el uso de las armas en apoyo a un imperio espurio, sostenido solamente por el uso de la fuerza extranjera. Quizás se argumente que sus notas no fueron un factor determinante en el resultado último de la aventura francesa, pero es un hecho su influencia en la conciencia de importantes intelectuales, dentro y fuera del continente.

Asimismo, durante el gobierno de Venustiano Carranza se dio impulso a la difusión de los logros sociales de la Revolución mexicana mediante enviados especiales a varios países latinoamericanos, con el objetivo de disminuir la mala imagen que desde diversas trincheras difundía el gobierno de Estados Unidos en desprestigio de México. El gran escritor mexicano, Alfonso Reyes, en su amplia época de diplomático, con frecuencia recurría a la diplomacia pública, con notas y artículos en diarios de los países en los que representaba a México, desmintiendo o aclarando información distorsionada de cuestiones internas mexicanas. Los gobiernos surgidos de la Revolución mexicana, después de Carranza, hicieron uso frecuente de la diplomacia pública, aunque no se llamará de esta forma y se la confundiera con la propaganda.[6]

El uso de la diplomacia cultural se encuentra ya desde muy temprano en la política exterior de los gobiernos mexicanos y la podemos ver en la participación en las exposiciones universales que se dio desde tiempos de Porfirio Díaz, quien lo hizo a la manera de un mecanismo que mostrara "el avance alcanzado como nación independiente. El objetivo del gobierno era abrir mercados a las industrias extractivas y fabriles, y atraer capitales e inmigrantes como fuerza de trabajo." (Zaizar, 2010, p.8) La primera de esas exposiciones en las que se tuvo una participación mexicana bien estructurada fue la de París de 1889; antes había habido presencia en la de 1884 en Nueva Orleans, y después la hubo de nuevo en París en 1900, en Búfalo, Estados Unidos, en 1901, San Luis Missouri en 1904, Río de Janeiro en 1922 y Sevilla en 1929.

Pocos años más tarde, al menos desde los años del régimen de Venustiano Carranza y más tarde del de Lázaro Cárdenas, México empezó a utilizar las diplomacias pública

5 Jesús Terán "con gran ahínco se dedicó a desmentir las falsas noticias que se publicaban en los periódicos europeos sobre la situación en México. La prensa extranjera aseguraba que el gobierno republicano se encontraba en vías de extinguirse o ya había desaparecido, y que el emperador se encontraba en México de una manera pacífica. Las cartas que enviaba Terán a los periódicos...algunas veces lograron influir en la opinión pública de Londres y de Madrid." (Galeana, 2000, p. 194). Debe aclararse que, en esta época, la diplomacia pública era una versión de propaganda. Para el caso de Romero puede verse: Márquez y Silva Castañeda, 2020, pp. 29-50.

6 Al igual que en el siglo XIX, la diplomacia pública era, en las primeras décadas del siglo XX, una versión de propaganda. Pero también es posible encontrar el término "diplomacia pública" desde 1856, y más tarde en diferentes momentos hasta llegar a lo que hoy se presenta como la primera vez que surgió en 1965, acuñado por Edmund Gullion. Véase Cull, 2006.

y cultural con mayor dedicación y ahínco, ya fuera por voz de intelectuales, artistas o exposiciones culturales que buscaban dar una cara amable de México. Con ese fin, se hizo uso intensivo de conferencistas, artículos en prensa extranjera, el acervo cultural mexicanos por igual el prehispánico, que el virreinal o el revolucionario y el moderno contemporáneo. Así ha sido y así es en una época en que la imagen de México resulta seriamente dañada por los terribles efectos que la presencia del narcotráfico y el crimen organizado provocan en ella. La diplomacia cultural y la diplomacia pública representan hoy por hoy el mejor instrumento que tiene México en su meta de decirle al mundo que, además de sus problemas tiene una nación que no cesa de crear y de esforzarse a fin de que, haciendo uso de ambas herramientas, el mundo pueda redescubrir un país que cuenta con varias pertenencias culturales, y se sustenta en una riqueza cultural centenaria. (Baños Rivas, 2017, p. 104)

Diplomacia pública, diplomacia cultural y poder suave

Resulta muy interesante un sesgo que, partiendo de lo anterior, se le ha dado a la diplomacia pública y la diplomacia cultural, vinculándolas con el concepto de "poder suave", formulado por el internacionalista estadounidense Joseph S. Nye, quien lo define así: "la capacidad de influir en las preferencias de otros...es más que la mera persuasión o la capacidad de movilizar a la gente por medio de la argumentación, aunque esta forme parte importante de él. También es la capacidad de atraer, y la atracción suele llevar el consentimiento. Dicho con sencillez, en términos conductuales el poder suave es el poder de atracción." (Nye, 2016, p. 31-32) De este modo, los valores, las instituciones, la cultura en general, y las instituciones pueden enfocarse en la atracción de la simpatía de naciones diferentes a la nuestra y lograr la aceptación de, por ejemplo, algunas posiciones en los foros multilaterales, una candidatura, la votación conjunta de un proyecto (migración internacional, combate al crimen organizado, la igualdad de género y al tráfico ilícito de armas, cooperación internacional en salud), el desarrollo de un plan de cooperación de interés del estado al que se desea atraer, o simplemente lograr más visitantes turísticos y recursos económicos productos de esta actividad. El poder suave se convierte en una manera de hacer llegar a diferentes naciones mensajes diplomáticos atractivos, particularmente por medio de las diplomacias pública y cultural.

En diferentes épocas, México ha podido ejercer poder suave a partir de su política exterior y su puesta en práctica por sus diplomáticos. Contó con una voz autorizada en la Sociedad de Naciones criticando los abusos de Alemania, Italia y Japón en contra del derecho internacional, se convirtió en el defensor a ultranza de la legalidad y eso le atrajo prestigio, utilizado posteriormente en la defensa de las mejores causas de la humanidad. El poder suave no es atemporal, debe trabajarse continua y permanentemente. El prestigio puede acabarse; si bien las posiciones en torno a la defensa del derecho internacional

permanecen intactas, la situación interna no ayuda a mantener la atracción. El hecho de haber tenido un régimen político, con un solo partido, durante más de 70 años no contribuyó al prestigio sino más bien a las críticas; la corrupción institucionalizada y el enriquecimiento ilícito de buena parte de la clase política, son factores contribuyentes del desdoro de la imagen de México, todavía más afectada negativamente por la aparición y difusión del crimen organizado, con la complicidad de ciertos políticos en una porción importante del territorio nacional, que ha quedado bajo su control.

Se impone en este punto una pregunta ¿tiene México actualmente poder suave? La respuesta, en nuestra concepción, es que sólo parcialmente. El país ha tenido, hasta antes de la pandemia del Coronavirus 19, la capacidad de mantener atracción en los visitantes extranjeros. Datos preliminares a principios de 2020 estiman que México recibió 45 millones de turistas extranjeros en 2019, representando el 8,7% del PIB nacional, generando unos 4,5 millones de empleos directos. (Secretaría de Turismo, 2020, p. 9). Este resultado se debe sin duda a un arduo trabajo de diplomacia pública y diplomacia cultural, en uno de sus sectores orientado a resaltar las eventuales ventajas que tienen los recursos naturales en los visitantes extranjeros, por su belleza y accesibilidad, y los costos de la estancia en sus instalaciones turísticas, en la diplomacia turística, en donde hay una porción de poder suave.

No en todos los campos es igual; la atracción o poder suave es inexistente en el campo político. A pesar de que los principios de la política exterior de México siguen siendo los mismos desde hace varias décadas, con el añadido del respeto y la defensa de los derechos humanos, ya no son suficientes en la tarea de influir en el escenario internacional. No se pueden negar algunos logros: el apoyo a iniciativas en Naciones Unidas o la ganada elección de un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad en el bienio 2021-2022 (presentada diez años atrás), pero no fue en respuesta a formas de atracción o poder suave, sino a un arduo trabajo diplomático de todos los días, conducente a resaltar la justicia y conveniencia de todas las causas defendidas y a un motivo menos heroico: el acuerdo alcanzado por los países latinoamericano para rotar las membresías temporales en ese órgano de la ONU, para evitar conflictos entre ellos.

Un claro paradigma de esta situación fue la adhesión al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, del que México fue uno de sus principales impulsores. Aprobado por mayoría en la Asamblea General de las Naciones Unidas, se consideró un buen instrumento en el ordenamiento de la migración, fenómeno que se encuentra, por las más diversas razones, descontrolado en el mundo. Fueron la conveniencia generalizada de todos los países interesados en el tema, el trabajo intenso y de todos los días de la diplomacia mexicana, pública y tradicional, los elementos que convencieron a los Estados a darle su aprobación.

Una muestra de la relatividad del poder suave se encuentra en las fallidas candidaturas internacionales de México. En 2012 el ex secretario de Comercio, Herminio Blanco, fue postulado como secretario general de la Organización Mundial de Comercio. A pesar de una intensa campaña de proselitismo realizada en casi todo el planeta, no logró ganar. No hubo poder suave que valiera, ni siquiera con el uso masivo de la diplomacia pública y cultural u ofrecimientos de cooperación por conducto de la SRE, las embajadas, y sus diplomáticos. Otro ejemplo fallido fue la candidatura a la Dirección General de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de Jesús Seade, ex subsecretario para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores; su campaña se basó en ese trabajo cotidiano llevado a cabo por las misiones diplomáticas, no por el poder suave, inexistente en estos casos.

Al parecer el poder suave, su concepto, no ha logrado permear la realidad de las relaciones internacionales. Por eso, a nuestro juicio, su autor recurrió a una reinterpretación, mediante el diseño de un nuevo concepto, "el poder inteligente" (Nye, 2001; Nye, 2011, pp. 207-234), que se constituye a partir de una combinación de poder duro (propio de las grandes potencias y basado en el uso de la fuerza) y poder suave. Como uno de sus elementos es solamente propio de países poderosos, es lógico que el poder inteligente también lo será, por más uso que le den el resto de las naciones a sus diplomacias pública y cultural.

Otras rutas de la diplomacia

Modalidades adicionales de la diplomacia de todos los días son la diplomacia económica, la diplomacia comercial, la diplomacia científica, la diplomacia ambiental y, en los días de la pandemia del Coronavirus 19, la diplomacia de las vacunas, debido a la necesidad de establecer mecanismos de cooperación en el combate a esa epidemia, vía vacunas o nuevos medicamentos; otras denominaciones son "hidrodiplomacia" "gastrodiplomacia" (forma abreviada de decir diplomacia de la gastronomía) y diplomacia deportiva. Son, en los hechos, áreas de trabajo habitual de las misiones diplomáticas y deben entrar en el campo más amplio de la diplomacia tradicional. En ciertas coyunturas estas labores son encargadas a distintas entidades públicas, y hasta se crean nuevos órganos encargados de atenderlas. Siempre habrá una corresponsabilidad de llevarlos a buen desenlace por parte de la correspondiente Cancillería. Lo podemos constatar con la negociación de acuerdos o tratados de casi cualquier índole. La del nuevo acuerdo comercial entre México, Estados Unidos y Canadá fue encabezada por los más altos funcionarios de la Secretaría de Economía, en todo momento con el apoyo de la SRE.

Los funcionarios del Servicio Exterior de carrera se enfrentan muchas veces a la delicada tarea de realizar funciones de las que no eran originalmente responsables, y

van adquiriendo conocimientos y práctica sobre la marcha. Más tarde, a partir de ellos, responden a los retos que les impone la realidad. Un ejemplo reciente, lo encontramos en la reducción de la administración pública decretada por el gobierno del presidente López Obrador y la desaparición de entidades como ProMéxico y el Consejo Nacional para la Promoción del Turismo, cuyas tareas fueron adscritas de inmediato a las embajadas y consulados mexicanos, sumándose a la ya cargada lista de sus ocupaciones usuales. De cualquier manera, son quehaceres que se mantuvieron como propias de las misiones diplomáticas, ya sea por la falta de presencia de los dos organismos ahora desaparecidos o como auxiliares de estos.

Diplomacias que no son diplomacia

Los cambios en la sociedad internacional que trajo consigo la desaparición del sistema bipolar producto de la segunda post guerra mundial a los que nos referimos párrafos arriba, permitieron o bien la aparición de nuevos actores de las relaciones internacionales o bien el fortalecimiento de la actuación de los ya existentes, en la problemática mundial. Cada uno de ellos actuando, como es natural, en defensa de sus intereses particulares nacionales, en el sentido que le da el realismo político, o en el sentido de defender intereses globales de la humanidad entera, como el desarrollo económico y social, el cambio climático, como puede ser la promoción de la cooperación internacional en los más distintos.

Conjuntamente a la aparición, de los nuevos actores de las relaciones internacionales empezó también a darse una identificación simple y automática entre sus relaciones con el exterior y la diplomacia, no con el concepto y contenido de política exterior, sino precisamente con el de la diplomacia. La razón estriba probablemente en que la diplomacia es un oficio, herramienta o formas de poner en práctica la política exterior, cuyos lineamientos podemos conocer y ver funcionar en la práctica concreta del trabajo diplomático.

Diplomacia de los gobiernos locales o paradiplomacia

La primera de esas identificaciones que deben mencionarse es la referente a los vínculos establecidos por los gobiernos locales (estatales, municipales, provinciales, autonomías o sus equivalentes) con el gobierno, nacional o local, de otro país. Puede tratarse de proyectos de cooperación, inversión extranjera, hermanamientos de ciudades, intercambio de visitas, entrenamiento de personal, y se llama diplomacia de los gobiernos locales, federativa, subnacional o, el más afortunado, paradiplomacia. (Schiavon, 2010). Digo afortunado porque no hay una identificación automática, sino que lo vinculan con la diplomacia, al tiempo que el prefijo para, en una de sus acepciones gramaticales, nos dice que está relacionado con la diplomacia sin pertenecer a ella.

Resulta lógica esta interpretación por disímiles razones. La paradiplomacia no cuenta con un grupo especializado y profesional permanente ocupado de los vínculos de los gobiernos locales con el extranjero. El interés en estos vínculos depende del gobierno en turno; habrá unos más atraídos por ellos, mientras otros preferirán dedicarse a los problemas internos por considerarlos más urgentes; puede haber una dispersión y descoordinación en sus actividades con el gobierno nacional; los intereses de los gobiernos locales en materia de política internacional no siempre van de la manos con los intereses nacionales, hasta es verosímil una competencia con estos, por ejemplo, que la inversión extranjera llegue esencialmente a sus propios proyectos; no todos los gobiernos locales tienen la posibilidad de hacer paradiplomacia, el tamaño y los recursos económicos son factores fundamentales en su ejercicio; un municipio pobre y pequeño, con dificultades puede atender los servicios básicos exigido por su población.

Un elemento más de la paradiplomacia se refiere a las identidades regionales; es casi indispensable una imagen propia diferente al resto de la nación si quiere alcanzar el plan de que una localidad tenga un papel en los asuntos internacionales, ya sean globales o regionales. Los expertos dividen esta identidad en dos partes, la dura y la blanda. La primera se refiere a los aspectos identitarios extremos de los regionalismos o localismos que pueden llegar a la oposición de la identidad nacional, en tanto la identidad blanda se refiere a los irredentismos. Es lo que permite la identificación de una cultura nacional, superando las diferencias locales o regionales. (Zeraoui, 2016). Con seguridad, el ejercicio de la paradiplomacia seguirá siendo, con altibajos y apariciones y desapariciones, un rasgo característico de las relaciones internacionales del siglo XXI.

Diplomacia ciudadana

Una locución popularizada recientemente se refiere al ejercicio de relacionarse con el exterior por parte de las Organizaciones No Gubernamentales o actores sociales, al que se le menciona como diplomacia ciudadana. La embajadora Melba Pría propone una definición suficientemente amplia: "La diplomacia ciudadana se refiere a la participación e incidencia de los ciudadanos comprometidos en temas que trascienden las fronteras geográficas, sociales, económicas y culturales. Es importante destacar que, a pesar de las diferencias entre posiciones de actores sociales con los gobiernos, esta diplomacia no intenta sustituir a la diplomacia tradicional; por el contrario, intenta complementarla. La diplomacia ciudadana representa los puntos de vista de los diferentes actores no gubernamentales involucrados en la política exterior y en la agenda global de una nación: individuos, empresas, academia y sociedad civil. De igual forma, entendemos por diplomacia ciudadana el conjunto de esfuerzos, tanto de cabildeo y negociación como de denuncia y movilización, dirigidos a incidir en ciertas instancias de gobierno y en los organismos multilaterales." (Pría, 2008, p.165)

Aunque nos presenta a los sujetos que realizan los actos que integran lo que la autora llama diplomacia ciudadana, parece obvio que en realidad no es diplomacia, sino actos de los actores mencionados, relativos a sus contactos con el exterior, y ésta sería su esencia. Podrán tener influencia en la diplomacia tradicional o gubernamental –la opinión pública influye o puede influir en el trazo de las líneas maestras de la política exterior–, aunque no es diplomacia. Los especialistas en diplomacia ciudadana reconocen que no todos los actos internacionales de las ONGs o actores sociales caen en su esfera de acción, como los acuerdos particulares de cooperación, los intercambios académicos, o los realizados con impacto preferente en el espacio interno estatal.

Tampoco las ONG cuentan con un cuerpo profesional de especialistas en el ejercicio diplomático, aunque no se descarta que tengan un especialista en, por mencionar un campo, cabildeo o gestión de cooperación, y no están dedicados de tiempo completo a esta labor; los recursos de las ONG provienen por lo general no de una actividad permanente sino de la cooperación internacional, de los gobiernos de sus países y de contribuciones personales; no tienen asegurada una vida a largo plazo, al igual que el interés de los gobiernos locales en los asuntos foráneos; las ONGs llevan a cabo acciones particulares internacionales que no tienen que ver con la diplomacia ciudadana, por último, es muy complicado afirmar que un individuo, por sí mismo pueda ejecutar diplomacia.

Esto sin restar importancia a las labores de las ONGs. La experiencia práctica indica que sus acciones son importantes poniendo atención, o resaltándola, en algunos temas, como igualdad de género, medio ambiente, cambio climático, migración, derechos humanos, tráfico de personas, etc. Tales acciones son causantes de una relativa democratización del escenario mundial e influyen, además de la política exterior de los Estados, principalmente en las organizaciones internacionales. Dicha influencia resulta relativa, hasta donde los Estados y el poder continúen siendo el leitmotiv de las relaciones internacionales.

Diplomacia de los pueblos

Una versión más de "nuevas" formas de diplomacia la encontramos en la diplomacia de los pueblos, cuyo contenido se enfoca en los intercambios efectuados entre la entre las personas que forman parte de movimientos sociales y luchan por transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales. Es una idea latinoamericana surgida al calor de la ola de movimientos sociales que llevó al poder a Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa y Luis Inacio Lula da Silva. Sus autores la insertan en el movimiento socio-académico nominado "pensamiento descolonial". Es una iniciativa descolonizadora de las relaciones internacionales en América Latina, haciendo énfasis en la construcción de un planteamiento contra-hegemónico en las Relaciones Internacionales. Expone un nuevo tipo de relaciones internacionales en donde el Estado-nación no es su centro ejecutor, usa

una clave descolonial y voltea hacia las influencias de la diplomacia indígena y la llamada diplomacia del Tawantisuyo siguiendo la tradición de relaciones entre los pueblos y comunidades indígenas que no pasan por la mediación del estado. (Díaz Martínez, 2013, pp. 213-234) Hay que decir que la autora citada reconoce que "en estricto rigor se trata de relaciones internacionales de los pueblos, ya que la diplomacia ha sido concebida como exclusividad del estado." (Díaz Martínez, K., 2013, p. 234).

Diplomacia digital

La modernización de los medios de comunicación y la revolución electrónica permanente ha permitido que la diplomacia haga uso masivo de ellos, es decir de las redes sociales, en la difusión más extensa, en espacio y en público, y rápida de sus acciones. No existen cancillerías y/o ministerios de Relaciones Exteriores alejados, en la propagación de sus acciones, del Facebook, Twitter, Whatsapp, Instagram o YouTube. "La digitalización ha permitido a los diplomáticos interactuar con poblaciones extranjeras, establecer embajadas virtuales globales y superar a intermediarios tradicionales de la comunicación tales como las elites de la sala de prensa; sin embargo, también ha amparado el surgimiento de una audiencia online de opiniones arraigadas que exige ser escuchada, y ha visto la transformación de las redes sociales en arenas donde los puntos de vista entran en competencia y una multiplicidad de actores se disputan la atención y el apoyo del público. Asimismo, la digitalización se ha convertido, más recientemente, en una herramienta para el uso estratégico de la información falsa y manipulada." (Aguirre *et al.*, p.7)

El problema es que cuando se habla de diplomacia digital se cae en una confusión, llevando a la idea de la existencia de una nueva forma de diplomacia, confundiendo su esencia con las nuevas herramientas a su alcance en la divulgación del trabajo de cancillerías, embajadas y consulados. Podemos decir que antes de la revolución digital ha habido por lo menos tres revoluciones en las comunicaciones: una primera con la aparición del telégrafo, una segunda, con el desarrollo telefónico. De igual forma, es factible enumerar una tercera, con la llegada del radio y la televisión. Los cuatro inventos aceleraron la forma de comunicación, transformando los tiempos de contacto entre los jefes superiores y los funcionarios en Embajadas y Consulados, con las ventajas que esto supone, y a nadie se le ocurrió hablar de "diplomacia de telégrafo", "diplomacia de teléfono", o "diplomacia de radio y televisión", porque nunca se confundió esencia con herramienta. (Seib, 2016, pp.15-40) Es verdad que el uso de los sistemas digitales permite abarcar un universo mayor de audiencia.[7] En el área de difusión probablemente tengan mayor impacto que la televisión o la radio tradicionales; insistimos son herramientas, valiosas, sin dejar de ser herramientas al fin y al cabo.

7 La difusión de las actividades conmemorativas de las fiestas patrias mexicanas por medios virtuales, como lo hicieron en los dos últimos años por efectos de la pandemia de coronavirus todas las Embajadas y Consulados, proporciona un buen ejemplo del uso masivo de estas herramientas.

Diplomacia coercitiva

Por último, en esta sección veremos un concepto con un sentido contradictorio, el de diplomacia coercitiva. Si aceptamos que la diplomacia significa ante todo negociación, el uso de la coerción implica, por el contrario, el uso de la amenaza o el ejercicio puro del poder. Es la búsqueda de una finalidad en las relaciones internacionales por parte de un Estado, de un grupo al interior de ese Estado o de una agrupación no estatal, siempre con el fin de establecer en el comportamiento del sujeto o actor blanco de esa supuesta diplomacia un determinado comportamiento, ya sea con la amenaza del uso de la fuerza o el uso real y limitada la fuerza militar. El autor más destacado en la tesis de la diplomacia coercitiva es Alexander George, quien la describió como una estrategia político-diplomática puesta en marcha cuando se quiere alcanzar el blanco de influir en la voluntad o la estructura de un adversario, combinando amenazas de fuerza y, si es necesario, el uso limitado y selectivo de ésta, en la negociación del compromiso más favorable, al mismo tiempo que se gestiona la crisis evitando una escalada militar no deseada. (Levy, 2008, 539-530)

La diplomacia puede ser una herramienta en pasos previos a un conflicto bélico. La presentación de una declaración de guerra o de un ultimátum es el primer paso hacia el rompimiento de negociaciones, si las hay, y el uso de la fuerza. La guerra es la antítesis de la diplomacia y la guerra está emparentada directamente con la coerción, de ahí la equivalencia de diplomacia coercitiva y contrasentido. Pongamos por caso la "diplomacia" ejercida en su momento por el presidente norteamericano Donald Trump; a pesar de que no hubo una amenaza de desatar un conflicto bélico, sí la hubo en materia económica, con la intimidación de imponer unilateralmente altos aranceles a la importación de productos mexicanos, sino se detenía la migración ilegal proveniente no sólo de México sino también de Centroamérica y otros lugares. Es claro, al menos desde nuestro punto de vista, que Trump dejó de lado la diplomacia para pasar al terreno de las amenazas y del posible uso de la fuerza, en este caso, económica.

El punto central de esta contradicción radica en la cuestión de hasta dónde llega la diplomacia y en dónde empieza la amenaza o el uso de la fuerza. En realidad, la mal llamada diplomacia coercitiva sólo puede usarse en una situación asimétrica, en una relación en la cual una de las partes posee mayor poder que la otra o las otras de esa relación, por eso se puede dar una situación en la que la diplomacia ceda su lugar al uso de la fuerza o a manifestaciones propias del poder político, militar o económico o una conjunción de ellos. Solo bastaría recordar, como colofón a este punto que la Organización de Naciones Unidas prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. De manera similar, entre los principios tradicionales de la política exterior se incluye el de la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, es decir tanto a nivel internacional como internacional el contenido de lo que se concibió como diplomacia coercitiva carece de sentido en cualquier definición de diplomacia.

Otros planteamientos sobre el ejercicio de la Diplomacia

Existen más propuestas del ejercicio de la diplomacia, de las que me interesa mencionar tres.

La diplomacia multinivel

La diplomacia multinivel puede definirse al menos de dos maneras. En la primera definición contiene tres niveles; macro, de relación de dos bloques de naciones o de una nación gigante frente a un grupo de países. Un ejemplo lo encontramos en la relación China - América Latina y el Caribe. Enseguida, en un nivel medio, están las relaciones bilaterales de todo tipo, entre dos naciones; y en el nivel micro, se ubican las relaciones entre ciudades y Estados, por supuesto, de distintos países, en el marco de los típicos hermanamientos de ciudades. De varias formas, esta acepción de diplomacia multinivel está emparentada con la diplomacia local, en la medida de la intervención de las ciudades, y sus gobiernos, en las relaciones con actores situados fuera de sus fronteras. "La diplomacia multinivel concibe la creciente participación de los gobiernos no centrales en asuntos internacionales como parte de la evolución del proceso nacional de política exterior, su participación en asuntos internacionales representa la expansión de la política exterior; la emergencia de una estructura política que abarca los diferentes niveles de la actividad política, desde las locales y nacionales, hasta las internacionales; estos niveles se centran en diversas formas y demandan que los tomadores de decisiones operen en varias arenas políticas simultáneamente." (Flores Bañuelos, 2011, p. 16)

La otra versión de diplomacia multinivel se define por las áreas que tiene que atender y la suma de estrategias que debe poner en marcha. En el caso de México, Jorge Schiavon sitúa la relación con Estados Unidos en la enumeración de los distintos niveles de ejecución de la diplomacia: diplomacia ejecutiva (con la Casa Blanca y su personal); diplomacia administrativa (con cada una de las Secretarías federales en Estados Unidos, y la correspondiente Secretaría del gobierno federal; diplomacia parlamentaria (con las dos Cámaras del Congreso federal) y judicial (ante la Suprema Corte); diplomacia local (con los gobiernos locales (estatales y municipales); diplomacia regional o minilateral (en las cumbres de jefes de Estado de América del Norte, las Américas, el G-20 y demás mecanismos de concertación política); diplomacia social (fortalecer relaciones con empresas trasnacionales, organizaciones de la sociedad civil, universidades, medios de comunicación y organizaciones sindicales y religiosas), y diplomacia consular y con la diáspora (la red consular y los representantes del Instituto de los Mexicanos en el Exterior). (Schiavon, 2020, p. 67)

Esta fórmula resulta interesante y aporta una categorización útil para conocer las diversas formas de ejercer la diplomacia, justo como se hace todos los días en una Embajada

de las dimensiones que tiene México con Estados Unidos, sin duda la relación más importante en todo el complejo de su política exterior; y no hacen menos, con personal más reducido, el resto de las embajadas mexicanas y hasta los Consulados sin importar su tamaño.

Diplomacia total

A inicios del presente siglo, un diplomático y académico, José Juan de Olloqui, que había sido subsecretario de Relaciones Exteriores, planteó aprovechar la situación geopolítica de México, diseñando una diplomacia que abarcara todas las regiones del mundo con similar relevancia y llegar a un liderazgo internacional; De Olloqui llamó a su proyecto diplomacia total, a partir de la necesidad de aprovechamiento de todas las oportunidades llegadas del exterior, en beneficio de los intereses nacionales; es total también por su flexibilidad, porque no se enfoca a un solo grupo de países o de problemas, y por su capacidad de usar todos los recursos disponibles en la consecución de los objetivos y metas del proyecto nacional. (De Olloqui, 2002)

Ciertamente, es un modo atractivo de presentar el trabajo diplomático, ante todo por el énfasis que subraya en la atención a todas las áreas geográficas del mundo y en la necesidad de diversificar y no depender exclusivamente de Estados Unidos, sin dejar de reconocer la importancia de la vecindad con este país. Ahora bien, la experiencia real ha mostrado que la diversificación no es la panacea en la conquista de nuevos mercados, no los consigue de manera automática. Ni todas las regiones geográficas ni todos los países tienen la misma importancia en la política exterior de México, ni, en contrapartida, México tiene la misma importancia en las prioridades de otros países, Los productos mexicanos no necesariamente son competitivos o atractivos en África, o en todos los países africanos y las posibilidades de intercambio son más reducidas comparadas con las que se tienen con América en general o con Europa. La geopoliticidad no significa en todas las circunstancias una ventaja y la diplomacia total pierde su sentido.

Diplomacia multifuncional

Finalmente, nos referimos a la tercera de las concepciones de diplomacia de este apartado. La diplomacia multifuncional. Al respecto se dice que "la diplomacia se traduce en una multiplicidad de funciones que hoy día es imposible conocer y enumerar, ya que dependen directamente de nuevos actores internacionales...la diplomacia se ha construido para incluir más funciones en comparación con el pasado, sin eliminar las antiguas...la esencia de todas las funciones diplomáticas es la comunicación, que funge como método, función y objetivo de la diplomacia, si la interpretamos como manera de prevenir y solucionar conflictos." (Tigau, 2009, p. 51)

Hasta aquí todo está bien, el problema surge más adelante, cuando se afirma que "cada vez se requiere de especialistas **no en protocolo**, sino en economía, finanzas, cultura, ciencia, ecología, etc." (Tigau, 2009, p. 51)[8] Lo cual demuestra una enorme ignorancia del trabajo diplomático, que abarca desde siempre todas esas áreas, con funcionarios de los servicios exteriores de carrera egresados de esas especialidades o formados al calor de sus labores diarias en ellas. Aún más, la comunicación ha sido todo el tiempo la base principal que sustenta la diplomacia. Por eso, no podemos considerar una aportación al estudio de la diplomacia con la expresión diplomacia multifuncional.

Conclusiones

La diplomacia es el arte o el oficio de solucionar conflictos de manera pacífica por medio de la negociación y la comunicación. Ha sido el vehículo indispensable en las relaciones establecidas por las unidades políticas autónomas integrantes de la sociedad internacional, en beneficio mutuo y, en todas las áreas: social, económica, política, histórica y cultural. Las fórmulas utilizadas en su ejecución han variado con el paso del tiempo y las reconfiguraciones habidas con el correr de la historia en las relaciones internacionales. De ahí al surgimiento, por exigencias de la realidad concreta o por iniciativas de académicos, de nuevas formas de comprender la diplomacia y su ejercicio.

Cómo hemos visto a lo largo de estas páginas, algunas son variantes históricas que la diplomacia ha debido adoptar en el mejoramiento de su eficacia, unas caen en el prefijo "para": parecen pero no pertenecen a la diplomacia estrictamente hablando y lo muestra bien la paradiplomacia; otras confunden esencia con envoltura, al denominar a la diplomacia por las herramientas que usan, caso de la diplomacia digital, o caen en un contrasentido al ir en dirección contraria de esa esencia (diplomacia coercitiva) o se elaboran a partir de la insistencia en hacer lo que ya se hace actualmente bajo el paraguas de la diplomacia (diplomacia multifuncional).

De lo anterior se desprende que hay una serie de funciones que en todo momento ha desempeñado, y lo sigue haciendo, la diplomacia. En concordancia con lo dicho por el citado Embajador Gustavo Albín, a pesar de que hoy existen nuevas herramientas para desarrollar la diplomacia y el oficio del diplomático, su esencia continúa siendo la misma que ha tenido durante siglos.

8 Subrayado nuestro.

Referencias

Aguirre Azócar, Daniel, Ilan Manor y Alejandro Ramos Cardoso (2018). "La digitalización de la diplomacia pública: hacia un nuevo marco conceptual", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No 113, IMR, SRE, mayo-agosto.

Albín, Gustavo (2018). Discurso pronunciado por el Día del Diplomático Mexicano. Fotocopia. 8 de noviembre.

Baños Rivas, Luz Elena (2017). "Poder suave e imagen país en la era Trump. Desafíos y oportunidades para México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No, 111, México, SRE, Instituto Matías Romero, Septiembre-diciembre.

Calduch, Rafael (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Edit. CEURA. Madrid, p. 4. Recuperado de https://www.ucm.es/rrii-e-historia-global/libro-dinamica-de-la-sociedad-internacional-1.

Convención sobre Misiones Especiales (1969). Nueva York. Recuperada de https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/MISIONES%20ESPECIALES.pdf.

Cull, Nicholas (2006). "Public Diplomacy before Gullion: The Evolution of a Phrase". USC Center on Public Diplomacy. En https://uscpublicdiplomacy.org/blog/public-diplomacy-gullion-evolution-phrase

De Icaza, Carlos (1999). *La diplomacia contemporánea*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.

De Olloqui, José Juan (2002). "'Diplomacia Total': Multigeopoliticidad, Grandeza de México", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. II.

Díaz Martínez, Karla (2013). "Diplomacia de los Pueblos, Propuesta Contrahegemónica en las Relaciones Internacionales", *Revista Búsquedas Políticas*, Vol. 2 N°1, Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile. En: https://repositorio.uahurtado.cl/bitstream/handle/11242/5125/V02N01_pp_213-237_Karla_Diaz.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Flores Bañuelos, Rafael (2011). "La diplomacia multinivel en la relación México-República Popular China: perfil de desempeño y desafíos ante el siglo XXI", *Revista Portes*, Tercera época, Volumen 5, Número 10, Universidad de Colima, México, julio/diciembre.

Galeana, Patricia (2000). *La disputa por la soberanía. (1848-1876)*. Colección México y el Mundo III, Senado de la República, El Colegio de México, México.

Levy, Jack S. (2008). "Deterrence and Coercive Diplomacy: The Contributions of Alexander George", *Political Psychology*, Vol. 29, No. 4, International Society of Political Psichology, North Carolina, pp. 537-552. En https://fas-polisci.rutgers.edu/levy/articles/Levy/Deterrence/Coercive/Diplomacy.pdf.

Márquez, Graciela y Silva Castañeda, Sergio (2020). *Matías Romero y el oficio diplomático: 1837-1898*, SRE, Instituto Matías Romero, México.

Moreno Pino, Ismael (2010). *La Diplomacia. Aspectos metodológicos y prácticos de su ejercicio profesional*. Fondo de Cultura Económica, México.

Nicolson, Harold (2014). *La diplomacia*. Fondo de Cultura Económica.

Noya, Javier (2006). Una diplomacia pública para España. Documento de Trabajo 11/2006, Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos Internacionales, Madrid, 2006. En https://core.ac.uk/download/pdf/42965784.pdf.

Nye Jr, Joseph S. (2001). "Power in de 21st Century", *World Politics Review*, Marzo 22. Versión electrónica (e-book)

Nye Jr, Joseph S. (2016). *El poder suave. La clave del éxito en la política internacional*. Universidad Iberoamericana, México.

Nye Jr, Joseph S. (2011). *The Future of Power*, Public Affairs, New York.

Pría, Melba (2008). "Las relaciones internacionales del siglo XXI: hacia una diplomacia ciudadana", *Revista de Relaciones de Internacionales de la UNAM*, núm. 101-102, Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México, mayo-diciembre.

Ramírez Marín, Juan Ramírez *et al.* (2008). "Diplomacia parlamentaria", Expediente Parlamentario, No. 10, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, s/f. Versión electrónica en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/188714/452238/file/Diplomacia_parlamentaria.pdf

Secretaría de Turismo (2020). 2o. Informe de Labores, Secretaría de Turismo, Gobierno de México, 119 pp.

Seib, Philip (2016). *The future of Diplomacy*. Polity Press, Cambridge, United Kingdom.

Schiavon, Jorge (2020). "La diplomacia multinivel de México en Estados Unidos", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 20, No. 3, julio-septiembre.

Schiavon, Jorge (2010). La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010). Documento de Trabajo 201, CIDE, septiembre. http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEI-201.pdf

Tigau, Camelia (2009). *La diplomacia en la era digital. La ayuda alimentaria como maniobra neoliberal*, UNAM, Ed. Cenzontle, México.

Velázquez Flores, Rafael y Xóchitl Arango Morales (2018). "Diplomacia parlamentaria". Rafael Velázquez Flores, Salvador Gerardo González Cruz y David Horacio García Waldman (Editores), *Teoría y práctica de la diplomacia en México: aspectos básicos*. Universidad Autónoma de Nuevo León, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, Ediciones De Laurel, México.

Villanueva Rivas, César (2009). "Presentación. Las diplomacias pública y cultural: estrategias de inclusión y convergencia en el nuevo milenio." *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 85, IMRED; SRE, México, Febrero.

Villanueva Rivas, César (2007). R*epresenting Cultural Diplomacy. Soft Power, Cosmopolitan Constructivism and Nation Branding in Sweden and Mexico*. Växjö University Press.

Zaizar, Consuelo (2010). "Presentación", México en los Pabellones y la Exposiciones Internacionales (1889-1929). Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, INBA, México.

Zeraoui, Zidane (2016). "Para entender la paradiplomacia", *Desafíos*, Universidad del Rosario, Argentina, vol. 28, no. 1.



Iniciativas Legislativas y Leyes de debida diligencia empresarial en Derechos Humanos: visiones del Sur y experiencias del Norte

Adoración Guamán[1]
Julián Tole Martínez[2]

Resumen

Históricamente la regulación de los derechos humanos y de las actividades empresariales han pertenecido a familias jurídicas diferentes, con una finalidad (el ánimo de lucro/la dignidad humana) y un objeto de protección (las empresas/los individuos-grupos sociales) que responden a principios y a lógicas que se contraponen, e incluso, generan antinomias o conflictos de aplicación de obligaciones. Precisamente, uno de los desafíos de las iniciativas legislativas y de las leyes de debida diligencia se encuentra en armonizar o, al menos, facilitar la coherencia entre estos regímenes jurídicos, pero, para lograr este propósito estos marco normativos nacionales deben tener en cuenta los contextos donde operan las empresas, en particular, la trasnacionales. En otras palabras, las experiencias legislativas del Norte no son suficientes para responder a los problemas de violaciones de derechos humanos de las empresas que operan en el Sur, por el contrario, se requieren leyes que centren su atención en las garantías de protección de las "víctimas", medidas de reparación integral, en responsabilidad a las empresas, etc. El camino iniciado, desde el 2017, en Europa devela muchos vacíos jurídicos y poco compromiso por la perspectiva de derechos humanos, por ello, las discusiones de las iniciativas latinoamericanas deberán re-pensar la debida diligencia desde el Sur, como una visión que no responda a los tradicionales paradigmas eurocéntricos.

Palabras clave: Debida diligencia empresarial, Derechos humanos, marcos nacionales regulatorios

Abstract

Historically, the regulation of human rights and business activities have belonged to different legal families, with a purpose (profit/human dignity) and a protection target (companies/individuals-social groups) that respond to principles and dynamics that might be not only opposed, but also generate legal contradictions or conflicts during the application of obligations. Indeed, one of the challenges of legislative initiatives and due diligence laws is to harmonize or, at least, facilitate coherence between these legal regimes.

1 Profesora titular de derecho del trabajo en la Universidad de València. Ph.D. en Derecho por la Universidad de Paris X-Nanterre y Ph.D. en Derecho por la Universidad de Valencia. Directora del Grupo de investigación sobre poder constituyente y nuevo constitucionalismo de la Universidad de València. Coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO "Lex Mercatoria, democracia y derechos humanos". Correo: adoracion.guaman@uv.es

2 Director del Observatorio Latinoamericano de Derechos Humanos y Empresas de la Universidad Externado de Colombia, Docente-investigador de la misma Universidad, Ph.D. y máster en Derecho y relaciones internacionales económicas de la Universidad de Barcelona (España). Correo jose.tole@uexternado.edu.co

To achieve this goal though, these national regulatory frameworks must consider the contexts where companies operate, particularly transnational ones. In other words, the legislative experiences within the North are not sufficient to attend the problems related to human rights violations of the companies that operate in the South. Thus, there is a need for laws that focus their attention on the guarantees of protection of the "victims", comprehensive reparation measures, corporate responsibility, etc. The path started in Europe back in 2017 shows many legal gaps and little commitment towards the human rights realm. Therefore, the Latin American initiatives should rethink due diligence from the South instead, as a vision that does not respond to the traditional Eurocentric paradigms.

Keywords: Business due diligence, human rights, national regulatory frameworks

Introducción

En su texto "Responsibility and Global Labour Justice" (2004), Iris Marion Young relató cómo el movimiento "anti-sweatshops" consiguió movilizar a mediados de los años noventa en Estados Unidos y en Europa a miles de activistas con campañas dirigidas a personas consumidoras e instituciones. Su objetivo era denunciar las violaciones de derechos laborales en las cadenas de valor globales de las grandes empresas transnacionales (en adelante ETN) de la industria del textil y presionar a las empresas matrices para que actuaran impidiendo estas situaciones. Aquellas movilizaciones fueron un punto importante en el largo camino hacia la construcción de un esquema de responsabilidad empresarial global, comenzado mucho antes y aún hoy inacabado. De hecho, desde los años setenta, marcados por el impulso del debate sobre la necesidad de controlar el poder de las empresas multinacionales en el ámbito de Naciones Unidas,[3] las diferentes luchas y movimientos sociales han ido denunciando las violaciones de derechos humanos y los daños ambientales exigiendo e impulsando lentos cambios normativos, tanto en el plano internacional como en el nacional.

El largo camino hacia la consecución de normas que, ya sea en al ámbito internacional, regional o nacional consiga establecer algún tipo de responsabilidad de las ETN por las violaciones de derechos humanos y daños ambientales cometidos a lo largo de los eslabones de sus cadenas globales de valor,[4] sigue inconcluso.

El impulso de la denuncia de los movimientos sociales y militantes contra los abusos de las ETN en el Sur Global fue sin duda decisivo en el histórico paso que la República del Ecuador protagonizó al impulsar la Resolución 26/9, titulada "Elaboración de un

3 Diversos países promovieron ya en los años setenta y en diversos foros internacionales (fundamentalmente en Naciones Unidas) propuestas orientadas a atribuir obligaciones jurídicas internacionales a las empresas respecto a los derechos humanos. Sobre la cuestión, en extenso, vid: Hernández Zubizarreta, 2009.

4 No puede relatarse aquí la extensa literatura sobre la cuestión, se remite a la bibliografía que ambos autores han recogido en sus monografías más recientes: Guamán, 2021; Tole Martínez, 2019, 2020, 2021 y 2022.

instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos" que fue aprobada en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 26 de junio de 2014, encomendando la tarea de elaboración del instrumento a un Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta (*Open-ended Intergovernmental Working Group*, OEIGWG), cuyos trabajos siguen en curso (Guamán y González, 2018). Más allá de esta vía, que sin duda debe continuar, se ha abierto otro camino protagonizado por la "diligencia debida empresarial en derechos humanos" que gana centralidad tanto en el debate doctrinal como en las dinámicas normativas de manera acelerada.

La diligencia debida es un concepto ajeno en su origen al ámbito de los derechos humanos. A modo de sucinto recorrido histórico, cabe recordar que la debida diligencia como práctica empresarial nació orientada de manera restringida a la evaluación de riesgos empresariales en el ámbito de las transacciones financieras y comerciales (Martin-Ortega, 2014, McCorquodale, 2009). El concepto se originó en el derecho estadounidense, tras la gran depresión y como elemento propio del derecho de los mercados financieros, extendiéndose posteriormente al conjunto del derecho de la empresa, en particular al derecho del mercado de valores, orientándose a dotar a las corporaciones de las herramientas y procesos necesarios para evaluar los riesgos en operaciones financieras y para el diseño de su estrategia empresarial, con el objetivo evidente de aumentar los beneficios corporativos. El concepto de diligencia debida puede encontrarse también en el terreno del derecho de inversiones en diversos aspectos de la protección del inversor extranjero. En concreto, determinados aspectos de las obligaciones estatales respecto de esta protección como el término "full protection and security" incluye la obligación del Estado de actuar con diligencia debida (Brabandere, 2015). Además, y como es bien sabido, la diligencia debida se ha enraizado en el marco del derecho internacional público (Barnidge, 2006; Koivurova, 2010).

Como señala Martín Ortega (2014), el primer documento donde se integró la diligencia debida en el ámbito que nos ocupa fueron las Normas sobre responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos de la extinta Subcomisión de Promoción y Protección de los derechos humanos de Naciones Unidas[5] ya utilizaron el término, que se integró en el documento explicativo del texto.[6]

Posteriormente, el Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre el tema de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, J. Ruggie, convirtió la debida diligencia en el elemento central de su

5 Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos, documento de Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 2003.

6 Commentary on the Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights. E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2.

conjunto de textos elaborados en 2008 y 2009 y sintetizados posteriormente en los PRNU de 2011 (Tole Martínez, 2022). En concreto, la diligencia debida en materia de derechos humanos es un elemento del segundo pilar de los PRNU. De hecho, el propio Ruggie (Ruggie y Sherman, 2017) señaló con vehemencia que este instrumento no es más que un elemento, a la par que otros, de los PRNU. Ergo, la centralidad de la DDDH es en realidad un producto reciente derivado, muy posiblemente, de la imposibilidad o incapacidad de adoptar otros instrumentos de carácter internacional y con obligaciones directas a las empresas.

Este marco de Naciones Unidas ha irradiado el conjunto de guías y normas elaboradas con posterioridad, convirtiéndose en la referencia básica para la construcción de la diligencia debida en derechos humanos tanto a nivel supranacional, fundamentalmente en el ámbito de la OCDE y de la Unión Europea, como en el ámbito estatal. En el marco de la OCDE, el documento principal son las Líneas Directrices sobre Empresas Multinacionales, que forman parte de la Declaración sobre la Inversión Internacional y las Empresas Multinacionales, adoptada por los países Miembros de la OCDE el 21 de junio de 1976.[7] Las Líneas Directrices incorporan la diligencia como un enfoque basado en riesgos, que abarcan una serie de cuestiones como son la divulgación de información, los derechos humanos, el empleo y las relaciones laborales, el medio ambiente, la lucha contra la corrupción, la solicitud de sobornos y la extorsión, y los intereses del consumidor.

A la luz de los textos anteriores, y como señala el amplio estudio de Smit *et al.* (2020) es evidente que el concepto de diligencia debida en la materia que nos ocupa se refiere tanto a un proceso como a un estándar de cuidado. Aun cuando en el origen del diseño del mecanismo no se hacía referencia al medio ambiente, su paulatino desarrollo ha incorporado de manera clara esta cuestión, de manera mucho más acusada en las regulaciones de carácter obligatorio.

La transición de la diligencia debida del soft law al *hard law* se está produciendo

7 Su versión actual fue adoptada el 25 de mayo de 2011 en la Reunión Ministerial conmemorativa del 50 Aniversario de la OCDE. Posteriormente se han adoptado diversas guías orientadas a materias concretas: Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo, 2011 (fue complementada por el documento "Practical actions for companies to identify and address the worst forms of child labour in mineral supply chains, 2017); Guía de la OCDE de debida diligencia para cadenas de suministro responsables en el sector textil y del calzado, 2017; Guía OCDE-FAO para la cadena de suministro responsable para el sector agrícola, 2016; Guía de Diligencia Debida para la Participación Significativa de las Partes Interesadas del Sector Extractivo 2017; Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector 2017. El 31 de mayo de 2018 la OCDE publicó la Guía de diligencia debida para una conducta empresarial responsable, siempre basada en las Líneas Directrices. Esta guía se dedica a explicar el proceso de desarrollo de los mecanismos de diligencia debida, cubre cinco de los nueve temas incluidos en las Líneas Directrices de 2011 (derechos humanos, empleo y relaciones laborales, medio ambiente, corrupción, protección de los consumidores y transparencia) y está dirigida a las personas que ponen en práctica los mecanismos de diligencia en las empresas así como a los mecanismos que deben promover y vigilar el cumplimiento de las Líneas directrices. Estos mecanismos son otros que los llamados Puntos Nacionales de Contacto (PNC), constituidos por cada uno de los gobiernos de los países adherentes.

en un doble plano. Por un lado, en el ámbito regional, la Unión Europea ha comenzado el proceso para la aprobación de una Directiva sobre Diligencia Debida, y el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) con el Informe "Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos", de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de 2020, ha identificado las obligaciones de los Estados y sistematiza diversos pronunciamientos que se han dado dentro del sistema interamericano en relación con el tema;[8] por otro lado, diversos países han aprobado o están elaborando normas de diligencia debida con contenidos diversos, lo cual indica la incipiente delimitación del concepto y su carácter maleable.

Esta característica dificulta el abordar un intento de definición del concepto "diligencia debida" que acoja todas las propuestas hoy en día existentes. A efectos analíticos es útil acoger la definición básica de DDDH elaborada por la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020) y basada en los PRNU, que delimita la DDDH obligatoria como el proceso que todas las empresas deben emprender para identificar, prevenir, mitigar y dar cuenta de cómo abordan los impactos potenciales y reales sobre los derechos humanos que causan o a los que contribuyen a través de sus propias actividades o aquellas que están directamente vinculados a sus operaciones productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales. Al añadirle la obligatoriedad, la Oficina considera que nos referimos al uso de la ley para obligar a las empresas a adoptar el proceso señalado.

Los cuatro componentes básicos, presentes con distinto alcance en las distintas normas de DDDH, son (Smith *et al.*, 2020): la identificación y evaluación de los impactos actuales y potenciales a los derechos humanos; la integración y actuación (el establecimiento de mecanismos de prevención, actuación, mitigación o cesación) según los hallazgos; el seguimiento de la eficacia de las actuaciones y la comunicación de cómo los impactos están siendo direccionados. Además, y como veremos en los próximos epígrafes, otros elementos se han convertido en cuestiones fundamentales en los distintos procesos legislativos, como son: el ámbito de aplicación, la responsabilidad civil, la reparación, la participación de las partes interesadas, la perspectiva de género, la especial protección de grupos en situación de vulnerabilidad, la protección específica de los derechos colectivos, y la narrativa o el lenguaje de las iniciativas o marcos regulatorios.

A lo largo de las siguientes páginas, se propone abordar desde un análisis descriptivo/comparativo las diversas leyes aprobadas o los proyectos de normativas en curso de aprobación en el ámbito europeo y latinoamericano.

8 Para consultar el texto del Informe "Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos", ver: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf

Las experiencias normativas en el ámbito de la Unión Europea: de las leyes estatales al borrador de Directiva de la Comisión Europea

En el ámbito de la Unión Europea, la segunda década de este siglo ha venido sin duda marcada por la eclosión de la Diligencia Debida en Derechos Humanos como instrumento que ha saltado del *Soft Law* al derecho estatal, superando el marco de los Principios Rectores de Naciones Unidas y situándose como una vía óptima, que no única, para promover el respeto de los derechos humanos en las actividades empresariales de escala global (Sanguineti y Vivero, 2021).

Por un lado, como ya señalamos en la introducción, en el ámbito de la Unión Europea y desde el año 2010, se han adoptado diversas normas que han incluido mecanismos de este tipo con carácter sectorial. En la actualidad, se está discutiendo un borrador de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad[9] cuyo borrador fue presentado por la Comisión el 23 de febrero de 2022 bajo el título de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad (Guamán, 2022b). El contenido de este borrador ha sido ampliamente criticado, tanto por los sindicatos y movimientos sociales como por la patronal, desde ópticas diametralmente opuestas y su aprobación, en el mejor de los casos, no se prevé antes del año 2024.

Por otro lado, en el ámbito estatal, la diligencia debida se ha situado como mecanismo central para abordar el problema de las cadenas globales de valor. La ley francesa sobre el deber de vigilancia de las sociedades matrices y las empresas contratistas,[10] adoptada el 27 de marzo del año 2017, fue la norma pionera a nivel mundial en la regulación de la diligencia debida de manera obligatoria. A continuación, llegó la ley de 2019 aprobada en Holanda que introduce el deber diligencia para prevenir el comercio de bienes y servicios producidos mediante trabajo infantil[11] o la ley alemana sobre la debida diligencia corporativa en las cadenas de suministro[12] aprobada en julio de 2021 (Guamán, 2022a). Además, en junio de 2022, los gobiernos de Austria, Bélgica, Finlandia, señalaron su intención de aprobar una legislación integral de diligencia debida, mientras que una nueva norma holandesa con carácter general está en una fase avanzada. Luxemburgo y Suecia también están considerando la posibilidad de dicha legislación. En el ámbito español, el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado 2022 incluyó la elaboración de la Ley

9 El Parlamento Europeo aprobó en marzo de 2021 un documento con recomendaciones a la Comisión: vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2021, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre diligencia debida de las empresas y responsabilidad corporativa (2020/2129(INL).

10 Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.

11 Ley de 24 de octubre de 2019 por la que se introduce un deber de diligencia para prevenir el suministro de bienes y servicios que se han creado con la ayuda del trabajo infantil (Ley del deber de diligencia del trabajo infantil) (Wet van 24 oktober 2019 houdende de invoering van een zorgplicht ter voorkoming van de levering van goederen en diensten die met behulp van kinderarbeid tot stand zijn gekomen (Wet zorgplicht kinderarbeid).

12 Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – LkSG), BGBl. I, 2959 ff.

de protección de los derechos humanos, de la sostenibilidad y de la diligencia debida en las actividades empresariales transnacionales.[13]

En los siguientes epígrafes se aborda un análisis transversal de los contenidos de las dos normas de carácter general ya aprobadas (la francesa y la alemana)[14] así como del borrador de Directiva. Este análisis se divide en los siguientes apartados: bienes jurídicos protegidos; ámbito de aplicación; extensión y contenido de las obligaciones de diligencia debida; participación de los agentes sociales; control de la aplicación de la norma y responsabilidad por el incumplimiento.

Los bienes jurídicos protegidos bajo las obligaciones de diligencia

En cuanto a los bienes jurídicos protegidos, Krajewski y Faracik (2020) apuntan la existencia de tres modelos: los que circunscriben la protección a un derecho o derechos en concreto, como la ley holandesa y las relativas a la esclavitud moderna; las que se refieren de modo genérico a los "derechos humanos" como la francesa, y las que enumeran los concretos tratados de derechos humanos para acotar la referencia. La tendencia apunta hacia una paulatina ampliación, superando los inicios ceñidos a la cuestión de la esclavitud moderna, el trabajo forzoso o trabajo infantil.

La norma francesa es sin duda la de contenido más amplio. La norma establece que el Plan debe contener las medidas de vigilancia razonables adecuadas para identificar los riesgos y prevenir las violaciones graves de los derechos humanos y libertades fundamentales, la salud y la seguridad de las personas y el ambiente. Esta amplia definición de los bienes jurídicos protegidos ha recibido críticas por dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, se acusa a la norma de la falta de concreción de la expresión "derechos humanos y libertades fundamentales". El legislador francés no optó por el sistema de lista,[15] que ha sido posteriormente utilizado tanto por la ley alemana como por la propuesta de Directiva presentada por la Comisión Europea, sino por una referencia amplia, similar a la de los PRNU y al de los textos de la OCDE.

La norma alemana determina los derechos protegidos enumerando (en su anexo) expresamente un listado de los tratados internacionales que los reconocen. La norma

13 El 14 de febrero de 2022, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 abrió el periodo de consulta pública previa para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones potencialmente afectadas por el futuro anteproyecto de Ley de Protección de los Derechos Humanos, de la Sostenibilidad y de la Diligencia debida en las actividades empresariales. El texto puede consultarse en: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/220208-consulta-publica-definitiva.pdf. Según el propio ministerio proponente, con esta ley, todavía en tramitación en el momento de redacción de estas líneas, se aspira a evitar las vulneraciones de derechos humanos y daños al medio ambiente derivados de las actividades empresariales a lo largo de sus cadenas globales, siguiendo el camino ya comenzado por otros Estados Miembros y adelantándose a la futura, aun cuando todavía lejana, directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad.

14 La ley alemana entrará en vigor el 1 de enero de 2023.

15 Mediante este sistema se delimitan los bienes jurídicos protegidos determinando los textos jurídicos que reconocen su protección lo cual, en particular desde el punto de vista de la protección del ambiente, plantea numerosas limitaciones.

incluye expresamente el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, los ocho convenios fundamentales OIT y tres acuerdos ambientales seleccionados, relativos a sustancias contaminantes. Además, en su artículo 2 la norma define "riesgo para los derechos humanos" como la situación en la cual existe una probabilidad suficiente de que se violen una serie de prohibiciones (trabajo infantil, trabajo forzoso, esclavitud, vulneración de los derechos de asociación, discriminación, desalojos ilegales, contaminación ambiental que afecte a las personas, etc). En el mismo sentido define "riesgo ambiental" refiriéndose a las prohibiciones de los convenios de Minamata, Estocolmo y Basilea. Además, el mismo artículo segundo en su apartado cuarto define "violación de las obligaciones respecto de los derechos humanos" y "violación de las obligaciones respecto del ambiente".

La propuesta de la Comisión Europea, aún en vías de discusión, utiliza el mecanismo del Anexo para establecer la limitación de los derechos que consideran protegidos por la norma, sin dedicarle un artículo específico a esta cuestión. En este caso, el Anexo contiene dos partes. La primera parte se destina a los derechos humanos y se divide en dos subapartados, el primero detalla las violaciones de derechos y prohibiciones que vienen detalladas en determinados Tratados de derechos humanos, para a continuación, de manera ciertamente reiterativa y poco ordenada, detallar el listado de estos Tratados en el segundo subapartado. La parte dos se dedica a las violaciones de los objetivos y las prohibiciones reconocidos internacionalmente incluidos en convenios medioambientales, pero no se enumeran los mismos.[16]

Como ha indicado la doctrina especializada (Brabant, 2022), este sistema de lista plantea varios problemas. En primer lugar, la falta de sistematicidad del listado, que no sigue las formas habituales para citar o enumerar los instrumentos de derechos humanos. Además, algunos derechos se recogen de manera innovadora, otros de forma clásica, sin un claro alineamiento con las normas que los reconocen, lo cual podría abrir vías de interpretación poco convenientes acerca de los derechos que no quedarían protegidos. Por último, y con carácter general, parece evidente que siempre que se plantea un sistema de lista se corre el riesgo de dejar alguna cosa fuera, máxime cuando ni en el texto articulado ni en el Anexo no hay cláusula de apertura.

El ámbito de aplicación de las obligaciones de debida diligencia establecidas en las normas europeas

La ley francesa de 2017 señala que el plan de vigilancia debe ser adoptado por "cualquier sociedad que dé empleo el cierre dos años consecutivos, al menos cinco mil trabajadores,

16 El uso de la nomenclatura jurídica es curioso, el primer apartado de la primera parte del anexo se titula "Violations of rights and prohibitions included in international human rights agreements" y el segundo "human rights and fundamental freedoms conventions". En materia estrictamente laboral se contemplan los ocho convenios fundamentales de la OIT.

en ella y sus subsidiarias directas o indirectas con domicilio social en el territorio francés, o por lo menos a diez mil trabajadores entre la empresa principal y sus filiales directas o indirectas, con domicilio social en el territorio francés o en el extranjero". La aplicación de la norma demuestra que la redacción antedicha permite que determinadas ETN de especial relevancia queden fuera del ámbito de aplicación de la ley de 2017 y esto ha levantado diversas cuestiones jurídicas que se apuntan como posibles reformas futuras a la norma (Dubost y Poitier, 2022).

La primera de las cuestiones debatidas ha sido la forma societaria. La ubicación sistemática del artículo determina que la norma se aplique únicamente a las sociedades anónimas cuyo domicilio social esté en Francia. Uno de los mayores problemas que ha provocado esta delimitación de la forma societal es la exclusión de las Sociedades de Responsabilidad Limitada y de las Sociedades Comanditarias (SARL y SNC por sus siglas en francés). Al dejar fuera a las primeras, la ley no puede aplicarse a empresas del sector del textil, especialmente sensible para el tema que nos ocupa, como son Zara y H&M. Ambas entrarían en el ámbito de aplicación de la ley por número de trabajadores, pero no por su forma societaria (Zara dio empleo en 2021 a 5.728 personas en Francia y H&M a más de 5000). Esta exclusión es, sin duda, uno de los mayores errores de la norma. Igualmente complicada es la exclusión de las sociedades comanditarias. Esta exclusión permite que empresas como Peugeot Citroën Sochaux SNC (con más de 5000 trabajadores) o Lidl France (con 40.000), escapen de las obligaciones establecidas en la ley. Algo similar ocurre con la no inclusión de las cooperativas agrícolas. Ante esta realidad, denunciada por las organizaciones sociales, el Informe de la Asamblea apuesta por una ampliación del ámbito de aplicación con la inclusión de todo tipo de sociedades, sin limitarlo a las SA. Además, parece claro que la cuestión de los umbrales debe adecuarse a la realidad concreta de cada tejido empresarial.

El segundo gran problema de la determinación del ámbito de aplicación es el criterio del número de trabajadores. Tanto los amplios umbrales fijados como que sea únicamente tenido en cuenta el criterio numérico para determinar si se aplica o no la norma ha dado lugar a que se escapen entidades cuya sujeción es acorde a los objetivos de la ley. Como constata el Informe de la Asamblea, diversas empresas como Cémoi, del sector del cacao, que representa el 15% del mercado francés con solo 2200 trabajadores en Francia; o Primark France con 3929 quedan fuera de estos umbrales. Para evitar estas fugas, el Informe aboga por rebajarlos, recogiendo la propuesta de las organizaciones sociales de equiparar los umbrales a los indicados en la Directiva sobre divulgación de información no financiera), que en Francia se traducen en una cifra de 500 trabajadores combinada con un volumen de negocios de 100 millones de euros.

Además, la experiencia ha demostrado que el criterio del número de trabajadores no es útil respecto de los sectores de débil intensidad de mano de obra, como por

ejemplo el de las biotecnologías, cuya afectación a los derechos humanos y al ambiente está más relacionada con el volumen de negocios que con su número de trabajadores. La recomendación del Informe es combinar este criterio con el del volumen de negocios, pero en sentido alternativo, no cumulativo. La solución de incluir de manera alternativa el criterio del número de trabajadores o de volumen de negocios, parece la solución óptima. En el panorama comparado la norma francesa es la que establece los umbrales más altos, con una diferencia considerable (Guamán, 2022.a).

La ley alemana se aplica a las empresas, independientemente de su estructura jurídica, que tengan su sede, domicilio o lugar principal de negocios en Alemania, siempre que den empleo a más de 3.000 personas, incluyendo aquellas desplazadas para trabajar en un país extranjero. También se incluyen en el ámbito de aplicación las empresas extranjeras que tienen una sucursal en Alemania que dan empleo a 3.000 personas en territorio alemán. Los umbrales se calculan incluyendo trabajadores cedidos por Empresas de Trabajo Temporal y los de las filiales. Los umbrales se reducirán a 1000 el 1 de enero de 2024. Esto podría aumentar el número de empresas concernidas de 700 en 2023 a 2.900 en 2024.

Por su parte, la propuesta de Directiva opta por un esquema sin duda complejo. La norma divide a las empresas afectadas en tres grupos. En el Grupo 1 se incardinan las empresas muy grandes que cuentan con más de 500 trabajadores y que superan los 150 millones de euros de volumen de negocios mundial neto. El Grupo 2 contiene las empresas grandes, con 250 trabajadores y un volumen mundial de negocios de 40 millones de euros y que cumplen además con un requisito adicional, que el 50% de su volumen de negocios mundial neto se genera en uno de los sectores que la norma considera como de alto riesgo (estos sectores se listan en el artículo 2.b (i)). Al enumerar estos sectores la propuesta sigue las directrices de la OCDE en sus distintas guías, pero excluye algunos, como el sector financiero (que es objeto específico de una guía OCDE) y otros sectores que en la realidad se evidencian como de alto riesgo (seguridad privada, industria química, sector financiero). Finalmente, la norma sitúa en un tercer lugar a las entidades de países terceros, realizando también una subdivisión. En primer lugar, sitúa a las empresas que realizan actividades dentro de la Unión y que tienen un volumen de negocios neto superior a 150 millones de Euros en la Unión; en segundo lugar se encuentran aquellas que han generado un volumen de negocios neto superior a 40 millones de euros, pero igual o inferior a 150, en la Unión en el ejercicio financiero precedente al último ejercicio financiero, siempre y cuando al menos el 50 % de ese volumen de negocios mundial neto se haya generado en uno o varios de los sectores enumerados como "de riesgo" en el apartado anterior (a efectos de analíticos les llamaremos Grupo 1 bis y Grupo 2 bis). Esta complicada división es fundamental para entender el conjunto de la norma propuesta por la Comisión Europea, dado que solo estarán obligadas a cumplir con el conjunto completo de los mecanismos de diligencia

debida, y respecto la totalidad de sus cadenas, las empresas muy grandes (una cantidad que se ha calculado en 9.400 empresas de la UE y 2.600 de fuera de la UE).

Además, la propuesta de norma europea señala con claridad que las PYME no entran en el ámbito de aplicación de la norma. Esta exclusión es una de las cuestiones más controvertidas. En todo caso, debe tenerse en cuenta que esto no implica que no contemplen las PYME puesto que, como demuestra la experiencia de la ley francesa, sí que se entienden comprendidas en el ámbito de aplicación cuando están en la cadena.

Las obligaciones concretas de diligencia debida en derechos humanos

La ley francesa modificó el art. Art. L. 225-102-4 del Código de Comercio incorporando el "Plan de Vigilancia", que debe ser establecido por las empresas que se encuentran bajo su ámbito de aplicación. La ley establece un contenido mínimo del Plan,[17] que debe incluir obligatoriamente: un mapa de riesgos para su identificación, análisis y priorización; un procedimiento de evaluación periódica de la situación de las filiales, subcontratistas o proveedores con los cuales se mantiene una relación de comercio, según la cartografía de riesgos; las acciones de reducción del riesgo o la prevención de lesiones graves; un mecanismo de alerta y recogida de informes relativos a la existencia y actualización de los riesgos, establecido en consulta con los sindicatos representativos en la empresa; un dispositivo de seguimiento de las medidas puestas en práctica y una evaluación de su eficacia. Además, la norma incluyó la previsión de que el plan y el dosier de aplicación efectiva se harán públicos y se incluyan en el informe de gestión presentado a la junta general de accionistas, por el Consejo de Administración o la Junta Directiva.

Uno de los grandes fallos de la aplicación de la ley ha residido en el deficiente contenido de los Planes.[18] La falta de detalle de la norma ha dejado en manos de las empresas la concreción de ese contenido y el resultado ha sido no solo heterogéneo sino en muchos casos absolutamente insuficiente e inválido para los objetivos perseguidos.

Así lo han denunciado las organizaciones sociales de manera reiterada. En el año 2019, diversas organizaciones sociales publicaron un informe sobre la aplicación de la ley, denominado "Deux ans après l'adoption de la loi sur le devoir de vigilance, les entreprises dans le viseur des ONG".[19] En aquel análisis se constató que en el año 2018 se habían publicado de manera efectiva únicamente 80 planes, muchos de los cuales únicamente respondían de manera parcial a las exigencias de la norma. Con el objetivo de concretar las obligaciones, la asociación Sherpa publicó una "Guía de Aplicación" (2019). Como en otros aspectos de la norma, la sociedad civil suple las funciones de orientación y control

17 La ley prevé un desarrollo reglamentario que no ha sido adoptado hasta el momento.

18 Sobre esta cuestión se remite a la constante denuncia de las organizaciones de la sociedad civil y de la doctrina especializada: Barraud de Lagerie, Béthoux, Mias, Penalva-Icher, 2020 y 2021; Sachs, 2022; Sherpa, 2019.

19 El informe está disponible en: https://www.amisdelaterre.org/communique-presse/rapport-deux-ans-apres-l-adoption-de-la-loi-sur-le-devoir-de-vigilance-les/

que en otros países se ha atribuido a una autoridad administrativa encargada del impulso y supervisión del mecanismo.

En la ley alemana las obligaciones se dividen en nueve tipos de procesos internos: establecer un sistema de riesgos; designar una persona responsable en la empresa; realizar un análisis regular de riesgos; publicar una declaración sobre la política de la compañía; establecer medidas preventivas en su área de negocios y con los proveedores directos; realizar acciones de reparación; establecer procesos internos de queja; implementar mecanismos de diligencia debida sobre el riesgo en relación con los proveedores indirectos y documentar e informar todo lo anterior. Respecto de estas obligaciones, la norma establece una distinción, muy criticada, entre aquello que la matriz debe asegurar respecto de su esfera de actividad propia y respecto de sus proveedores directos e indirectos.

Como parte de su gestión preventiva, las empresas deben emitir una declaración sobre su estrategia de derechos humanos. La responsabilidad de esta declaración recae en la dirección de la empresa. Además, las empresas deben elaborar un informe anual sobre el cumplimiento de sus obligaciones de diligencia debida durante el ejercicio anterior. Este informe, que debe incluir el conjunto de medidas adoptadas y debe ponerse a disposición del público sin cargo en el sitio web de la compañía durante al menos siete años.

Las empresas obligadas deberán establecer un mecanismo de quejas interno que permita a las personas, *lato sensu*, notificar posibles riesgos o violaciones de derechos humanos o de obligaciones ambientales derivadas de las actividades económicas de la empresa a lo largo del conjunto de su cadena. Todas las notificaciones deben ser consideradas y las empresas deben establecer reglas de procedimiento escritas y ponerlas a disposición del público. Las empresas pueden proponer una solución amistosa. Además, la norma prevé que el procedimiento de quejas debe establecerse de tal manera que sea posible denunciar internamente una actuación de los proveedores indirectos. Cuando esto se produzca la empresa debe actuar respecto de estos proveedores con medidas similares a las previstas para los directos.

En el borrador de Directiva presentado por la Comisión, las obligaciones de diligencia debida se dividen en seis artículos, que son sin duda el corazón de la propuesta y los más controvertidos por su escaso alcance y sus numerosos puntos de fuga. En el cuarto se establece un listado que se desarrolla entre el cinco y el diez y que integra seis tipos de obligaciones, similares a las incluidas en el enfoque de la OCDE. Según se indica en el artículo cuatro, los Estados miembros deberán asegurar que las empresas: integran la diligencia debida en sus políticas; detectan los efectos adversos reales o potenciales; previenen y mitigan los posibles efectos adversos; ponen fin a los efectos adversos reales y

minimizan su alcance; establecen y mantienen un procedimiento de denuncia; supervisan la eficacia de su política y medidas de diligencia y la comunican públicamente. El artículo cinco define lo que debe entender por "política empresarial de diligencia debida" que ha de contener tres elementos: la descripción del enfoque de diligencia de la empresa; un código de conducta que debe seguirse por sus trabajadores y sus filiales y una descripción de los procesos establecidos para aplicar la diligencia debida, incluyendo las medidas adoptadas para verificar el cumplimiento del código de conducta y ampliar su aplicación a las relaciones comerciales establecidas. Todo ello debe actualizarse anualmente. El artículo seis se dedica a la identificación de los posibles o actuales impactos adversos. Curiosamente, nada se dice respecto de la obligación de identificar a las empresas que conforman el conjunto de la cadena y mucho menos de publicar ese listado. En cambio, el artículo sexto se dedica a hacer una disección de las obligaciones de identificación de riesgos que las empresas deben desarrollar, según su ubicación en los grupos señalados en el ámbito de aplicación. Los Estados Miembros velarán por que las empresas del Grupo 1 (las muy grandes, incluyendo el Grupo 1bis de las muy grandes no europeas) adopten las medidas adecuadas para identificar los impactos derivados de sus propias operaciones o las de sus filiales y, cuando estén relacionadas con sus cadenas de valor, de sus relaciones comerciales establecidas. Las empresas del Grupo 2 (incluyendo el 2bis, las grandes no europeas) solo estarán obligadas a identificar los impactos adversos reales y potenciales que sean graves (por tanto, no todos) y que se enmarquen en el sector respectivo. Si se trata de empresas financieras, la identificación solo se llevará a cabo antes de prestar dicho servicio. La adopción de medidas preventivas de los impactos adversos se incluye en el artículo 7, con un esquema similar.[20] Más allá de la prevención, y en el caso de que se identifiquen impactos adversos que no puedan prevenirse o mitigarse con las medidas anteriores, la empresa deberá evitar una nueva contratación con la entidad vinculada al riesgo y, si las normas estatales lo permiten, deberá suspender temporalmente las relaciones comerciales con el socio en cuestión, mientras se continúan los esfuerzos para la prevención y la minimización si existe una expectativa razonable de que estos esfuerzos tendrán éxito a corto plazo. En caso de que el posible impacto adverso fuera grave, la empresa deberá poner fin a la relación comercial. El artículo ocho se dedica a la obligación de poner fin a los impactos adversos o, si esto no es posible, minimizar el alcance de estos, contemplando algunas medidas de reparación económica y con idénticos límites y especificidades que las previstas en el artículo 7, con inclusión de las garantías contractuales señaladas. El artículo

20 Los Estados Miembros deberán asegurar que las empresas adoptan las medidas para prevenir, o cuando la prevención no sea posible o no sea inmediatamente posible, mitigar adecuadamente los posibles impactos adversos que se hayan identificado o deberían haberse identificado según el artículo anterior. Evidentemente solo se refiere a las empresas que deben hacerlo, es decir, fundamentalmente las del Grupo 1 y las del 2 con un ámbito reducido (riesgos severos en su sector). Destaca la posibilidad de exigir a las empresas el establecimiento, "cuando sea necesario", de un plan de prevención que debe desarrollarse en consultas con las partes interesadas afectadas (sin mención específica a los sindicatos) o la realización de las inversiones necesarias para la prevención. A continuación, el mecanismo preventivo diseñado se apoya en gran medida en la posibilidad de establecer "garantías contractuales" que refuercen el cumplimiento de las medidas de diligencia.

noveno se dedica al mecanismo de reclamación *intra* empresarial, que se integra a efectos de abrir un cauce interno de denuncia dentro de la propia empresa.

La participación las organizaciones de la sociedad civil y de los sindicatos como entidades de especial relevancia para el desarrollo de la diligencia debida

Una de las partes fundamentales de los mecanismos de diligencia debida radica en la participación de los agentes sociales (las partes interesadas) en la elaboración, desarrollo y evaluación.

La ley francesa indica, de manera ciertamente imprecisa, que es deseable que el Plan se elabore en colaboración con las partes interesadas en la empresa. Además, el mecanismo de alerta y recolección de informes relativos a la existencia u ocurrencia de riesgos debe ser establecido en consulta con los sindicatos representativos de dicha empresa. De nuevo la imprecisión de la norma ha provocado disparidad de actuaciones y, en general, como han denunciado distintos sindicatos (vid. el informe de Dubost y Poitier, 2022) el papel de la representación de los trabajadores, y de las organizaciones sociales, en los pasos antedichos está siendo muy limitado y más similar a una mera información que a una colaboración. Por ello, el Informe recomienda dotar de obligatoriedad la asociación de las partes interesadas en la elaboración del Plan, precisando los detalles de esta asociación por vía reglamentaria. En concreto, el Informe considera interesante la constitución de un comité específico conformado entre la empresa y las partes interesadas relativo al desarrollo del deber de vigilancia.

La ley alemana reconoce específicamente a los sindicatos y las ONG como entidades a los que una persona afectada por una violación puede otorgar la "capacidad para demandar". Además, la norma prevé una modificación de la normativa laboral (la ley relativa a los Comités de Empresa, *Betriebsverfassungsgesetz*) para incluir el derecho de información y consulta sobre cuestiones de debida diligencia, lo cual reviste un especial interés porque amplía los objetivos de la representación de los trabajadores en la empresa.

El borrador publicado por la Comisión Europea no solo reduce la participación de las "partes interesadas" sino que prácticamente anula la participación sindical en la gestación, desarrollo y control de las obligaciones de diligencia debida. Los sindicatos solo aparecen mencionados expresamente como sujetos legitimados para elevar una queja interna. Así, el artículo seis acaba con una mención a los "grupos potencialmente afectados" sin mencionar a los sindicatos, pero sí a los trabajadores, señalando que "cuando proceda" las empresas llevarán a cabo consultas para recopilar información. La falta de definición de obligaciones tan fundamentales como las consultas, o del contenido del código de conducta, es una de las grandes fallas del borrador.

Los mecanismos públicos de impulso y monitoreo del cumplimiento de las obligaciones de diligencia debida

La ley francesa no prevé, a diferencia del resto de normas y proyectos, la existencia de un organismo público para la implementación y control de la norma, con capacidad, por ejemplo, para determinar la lista de las empresas que deben cumplir con las obligaciones de la ley. En ausencia de esta entidad, el impulso de la norma recae sobre el esfuerzo de los agentes sociales, en particular de los sindicatos, de Francia y de terceros países. El Informe de la Asamblea recomienda la creación de una autoridad administrativa independiente (algo establecido como fundamental en la propuesta de Directiva de la Comisión) para dar seguimiento a la aplicación de las obligaciones de la norma, clarificar las mismas, acompañar a las partes obligadas e interesadas y controlar el cumplimiento adecuado del deber de vigilancia.

Por su parte, la ley alemana atribuye la condición de autoridad supervisora a la Oficina Federal de Asuntos Económicos y Control de Exportaciones (BAFA) que debe recibir los informes de las empresas y revisar la corrección de sus contenidos. La BAFA actúa de oficio para monitorear el cumplimiento de las obligaciones por parte de las empresas, detectar, prevenir y acabar con los incumplimientos; también actuará a instancia de parte cuando se realice una queja y se determine una violación o un peligro inminente. La norma atribuye a la BAFA otras competencias de actuación como requerimientos de información o inspecciones y la obliga a publicar la información, consultando a las autoridades competentes. Además, debe elaborar anualmente un informe de sus actividades. La norma prevé sanciones, que incluyen la prohibición de contratación con el sector público (artículo 22) y las multas económicas, incluyendo un detalle de las infracciones y las sanciones específicamente establecidas.

Los artículos 17 a 21 del borrador de Directiva de la Comisión diseñan con detalle las obligaciones de los Estados de designar una o varias autoridades supervisoras para controlar el cumplimento de las obligaciones de diligencia debida. Estas autoridades deben ser independientes y tener los poderes y la financiación adecuada para desarrollar las investigaciones necesarias, comenzadas bien de oficio o bien como resultado de una comunicación basada en "preocupaciones sustentadas" (concepto precisado en el artículo 19). El artículo 18 indica que las investigaciones deben desarrollarse con previo aviso a la empresa y que pueden realizarse en otros Estados. Si la autoridad identifica un incumplimiento, debe conceder a la empresa un tiempo para adoptar acciones de remediación, que no impedirán la imposición de sanciones ni la responsabilidad civil (pero sí pueden rebajarlas). Las competencias de las autoridades de control deben ser, como mínimo, tres: ordenar el cese de las infracciones, la abstención de repetir las conductas y la adopción de medidas correctoras proporcionadas y necesarias; imponer sanciones

pecuniarias (de conformidad con el artículo 20) y adoptar medidas provisionales para evitar el riesgo de daños graves e irreparables.

La responsabilidad civil de las empresas por los daños causados

Sin duda, la cuestión de la responsabilidad civil ha sido uno de los ejes del debate en torno al conjunto de las normas sobre diligencia debida en curso de aprobación o ya aprobadas en el ámbito europeo. En la actualidad, solo la ley francesa lo establece, ni la alemana ni la experiencia de Noruega incluyen un mecanismo de responsabilidad civil. La propuesta de la Comisión ha optado por una inclusión mínima, que ha sido interpretada como un instrumento de protección empresarial.

A efectos de asegurar su cumplimiento, la ley francesa establece en primer lugar la posibilidad de que cualquier parte interesada requiera directamente a la empresa el cumplimiento de las obligaciones antedichas (Art. L. 225-102-4 II).[21] En segundo lugar, la ley francesa inserta un nuevo artículo en el Código de Comercio, el L. 225-102-5, donde se afirma que "conforme a lo establecido en los artículos 1240 y 1241 del Código Civil, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo L. 225-102-4 del presente Código implicará la responsabilidad de su autor, estando obligado a reparar los daños que podrían haberse evitado si hubiera cumplido con sus obligaciones". El juez, según se establece en la norma, puede ordenar la ejecución de su decisión mediante la imposición de una multa, así como ordenar la publicación o difusión de su decisión. Además, la norma indica que "los gastos corren a cargo del condenado". Se establece así una responsabilidad civil basada en la falta de vigilancia que implica la necesidad de establecer un vínculo causal directo entre el incumplimiento y los daños (Auvergnon, 2020). No existe en la norma un mecanismo que permita la sanción administrativa.

El artículo 3.3 de la norma alemana indica que "la violación de las obligaciones establecidas en esta ley no da origen a ninguna responsabilidad en derecho civil. Toda responsabilidad civil que tenga origen de manera independiente de esta norma no se verá afectada".

El artículo 22 de la propuesta de Directiva se dedica a establecer la responsabilidad civil de las empresas por los daños causados. Las condiciones para que la responsabilidad exista son dos, la primera es la ausencia de cumplimiento de las obligaciones de prevención y mitigación/cesación y la segunda (cumulativa) es que como consecuencia de ese incumplimiento, se produce algún efecto adverso que debería haber sido identificado,

21 El artículo Art. L. 225-102-4.-II establece que cualquier empresa concernida por la norma puede ser objeto de un requerimiento para que ponga en práctica el plan de vigilancia; en el caso de que no lo haga, la persona interesada que elevó el requerimiento puede acudir ante un juez que a su vez puede establecer una medida cautelar. Cuando una de las empresas obligadas a respetar las obligaciones según el apartado 1 no cumple en el plazo de tres meses siguientes al requerimiento, el órgano competente podrá, a petición de cualquier persona que demuestre un interés en la actuación, obligarle, en su caso bajo multa coercitiva, a cumplir con la obligación.

prevenido, mitigado, eliminado o minimizado en cuanto a su alcance mediante la aplicación de las medidas adecuadas establecidas en los artículos 7 y 8 y que este efecto ha provocado un daño.

El principal problema que plantea este artículo es el apartado segundo (ciertamente complejo), que limita esta responsabilidad a las situaciones en las que la empresa principal había adoptado algunas de las actuaciones referidas en determinados apartados los artículos 7 y 8, concretadas en la exigencia de garantías contractuales. No obstante, si se demuestra que las acciones adoptadas por las empresas no eran razonablemente apropiadas para la adecuada prevención, mitigación, cesación o minimización, esta limitación no podrá ser adecuada.

El artículo indica asimismo que, cuando se extienda la responsabilidad, deberán tenerse en cuenta los esfuerzos de la empresa por cumplir las medidas de remediación que haya podido establecer la autoridad supervisora o cualquier otra inversión o colaboración para abordar los efectos adversos. También señala expresamente que la responsabilidad civil aquí regulada se extiende sin perjuicio de aquella de las empresas subsidiarias o socios comerciales directos o indirectos o de cualquiera derivada de las normas de la Unión que sea más estricta.

En los apartados 3 y 4 se indica que la responsabilidad civil de una empresa por los daños y perjuicios derivados de su incumplimiento de la diligencia debida debe entenderse sin perjuicio de la responsabilidad civil de sus filiales o de los socios comerciales directos e indirectos de la cadena de valor y sin perjuicio de la aplicación de otras normas en la materia que exijan responsabilidad en situaciones no contempladas o que sean más estrictas que las establecidas en la Directiva. Por último, el apartado 22.5 indica que las normas de trasposición deberán ser de naturaleza imperativa y prevalente en aquellos casos en los que la ley aplicable a las denuncias correspondientes no sea la de un Estado miembro.

Vientos de cambio desde el Sur. ¿Qué esperar de las iniciativas de proyectos legislativos de debida diligencia latinoamericanos?[22]

A pesar de no existir, hasta el momento, ninguna ley vigente latinoamericana sobre empresas y derechos humanos, hoy soplan vientos que anuncian una tendencia creciente de discusiones en los parlamentos, en los partidos políticos y, muy especialmente, en la sociedad civil de los países de Latinoamérica, quienes muestran un interés por la creación de leyes o directivas en materia de debida diligencia. En tal contexto, se encuentran tres propuestas regulatorias: la primera, se trata del Decreto No. 9.571 del 22 de noviembre de 2018, siendo Brasil quien abre en la región la discusión con una norma vigente del

22 Nota de los autores: Queremos agradecer los aportes en la elaboración de este texto a Martín Posada, Sahara Rosero, Valentina Herrera y Koya Yarina Cabascango, investigadores del Observatorio Latinoamericano de DDHH y Empresas de la Universidad Externado de Colombia.

ejecutivo;[23] la segunda, un proyecto presentado por el partido político Movimiento de Regeneración Nacional-MORENA de la Ley General de Responsabilidad Empresarial y Debida Diligencia Corporativa en México, presentada el 6 de octubre del 2020;[24] y, la tercera, el Proyecto de Ley peruano que Regula la Actividad Empresarial y la Debida Diligencia en Derechos Humanos y Ambiente del 2022. Sin olvidar, Colombia, donde, en una fase muy preliminar, desde la Defensoría del Pueblo y acompañado de la sociedad civil, se debate la metodología y el alcance de una futura ley.

Ahora bien, esta tendencia de iniciativas legislativas latinoamericanas que buscan regular la relación entre las actividades empresariales y los derechos humanos no es fortuita o una casualidad, por el contrario, es la respuesta a problemas no resueltos de naturaleza sustancial (crisis climática, aumento de la pobreza de grupos e individuos en condición de vulnerabilidad, mayores violaciones de derechos humanos, profunda inequidad e injusticia del orden económico entre el Sur y el Norte, etc.), además, a problemas de naturaleza formal o jurídica (ausencia de responsabilidad internacional de las empresas por violaciones de derechos humanos, inexistencia de un tratado vinculante para las empresas y los derechos humanos, deficiencia o inoperancia de los Planes Nacionales de Acción, tanto del Sur como del Norte, entre otros). Precisamente, estos problemas no resueltos explican la diversidad e imaginación de los recientes proyectos presentados. En especial, la iniciativa peruana que, en el marco del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNAEDH) 2021-2025, se determinó la "...urgencia de contar con una regulación que garantice una acción asertiva y proactiva del Estado en la promoción de los derechos humanos en la actividad empresarial" (EQUIDAD, 2022). De ahí la importancia de analizar los aspectos más significativos de los proyectos presentados y la experiencia recogida por los países pioneros en estas iniciativas.

En esa línea, a continuación, se hará un análisis de las tres iniciativas normativas mencionadas, resaltando sus críticas y sus aspectos más progresistas, que sin duda orientarán las futuras leyes. Principalmente, se tiene en cuenta: i) el ámbito de aplicación de los proyectos; ii) las obligaciones; iii) el régimen de responsabilidad; iv) el sistema de reparación; v) la garantía de transparencia; vi) los mecanismos o métodos de participación; vii) los mecanismos de monitoreo; y, viii) el lenguaje problemático. Una vez revisados esos elementos en la legislación o proyectos de ley de los tres Estados *sub examine*, se concluirá con unas reflexiones que quizás puedan brindar luces a los futuros proyectos de legislación en la materia en Latinoamérica y, por qué no, en el Sur Global.

23 Para consultar el texto completo del Decreto No. 9.571 de 2018, ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9571.htm

24 Para consultar el texto completo del proyecto de Ley General de Responsabilidad Empresarial y Debida Diligencia Corporativa en México, presentado por el senador Germán Martínez Cázares, del Grupo Parlamentario Morena el 6 de octubre del 2020, ver: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/112449

Ámbito de aplicación de las iniciativas de debida diligencia

En Brasil, por ejemplo, el ámbito de aplicación de las llamadas Directrices Nacionales sobre Empresas y Derechos Humanos se reduce a las medianas y grandes empresas, incluidas las multinacionales que operan en el país. Las micro y pequeñas empresas cumplirán con las normas dispuestas dependiendo de su capacidad. Como se verá, a diferencia de las propuestas de México y Perú, las directrices brasileñas serán implementadas de forma voluntaria por las empresas.

Por su parte, el Proyecto de Ley mexicano es ambivalente, pues enmarca su objetivo en el desarrollo económico de la nación bajo la responsabilidad social y, luego, se refiere al respeto por los derechos humanos, buscando determinar unas reglas para regular la conducta responsable de las empresas y mitigar los impactos negativos asociados a sus actividades, cadenas de suministro y otras relaciones comerciales. Sin embargo, esta iniciativa es restrictiva en la clasificación del tamaño de las empresas (micro, pequeña, mediana y grande), ya que simplemente utiliza el criterio de número de trabajadores. Vale la pena destacar, que si bien el ámbito de aplicación abarca a todas las empresas mexicanas y las autorizadas para operar en el territorio, una novedad es que hace especial énfasis en las empresas de la industria textil, minera, energética, turística y agroalimentaria. Estas deberán estar sujetas a los estándares más altos que consagre la futura Ley. Y, en general, se refiere a que toda empresa debe conducirse de forma "responsable", primando siempre el respeto por los derechos humanos en su gestión operativa y comercial.

Mucho más amplio y ambicioso resulta el Proyecto de Ley de Perú, que establece la regulación de la actividad empresarial y la debida diligencia para las empresas nacionales o con capital extranjero, ya sea de naturaleza privada o pública, independiente de factores como el tamaño, ubicación, estructura, sector de la actividad o propietarios, cuyas actividades u operaciones se lleven a cabo y tengan impacto en el territorio nacional de Perú (EQUIDAD, 2022). Un aporte de esta iniciativa es incluir empresas cuyas actividades u operaciones se realicen o lleven a cabo a través de "medios digitales", o que no estén "jurídicamente domiciliadas" en el territorio nacional peruano. Por último, el proyecto aclara que se aplicarán reglas especiales para las micro y las pequeñas empresas, siempre y cuando se encuentren fundadas en causas objetivas y razonables.

Tipos de obligaciones establecidas de las iniciativas de debida diligencia

En el Decreto 9.571 de Brasil, las obligaciones se encuentran en el capítulo relacionado con la responsabilidad por el respeto de los derechos humanos. Señala obligaciones generales, tales como: la elaboración de un código de conducta para la empresa; la implementación de un compromiso político público y actualizado; promover la consulta libre, previa e informada de las comunidades afectadas por la actividad empresarial; la creación de

políticas e incentivos a los socios comerciales para el respeto de los derechos; la adopción de criterios y normas sociales o ambientales; la incorporación de los derechos humanos en la gestión de riesgo empresarial; contar con indicadores de supervisión; sacar adelante iniciativas públicas y accesibles de transparencia, entre otras. Adicionalmente, determina obligaciones específica para ciertos derechos, por ejemplo, respecto al trabajo forzado y el trabajo decente; la no discriminación en las relaciones laborales y la promoción del respeto a la diversidad; y la sostenibilidad ambiental. En definitiva, se trata de un listado relativamente extenso, pero de cumplimiento voluntario.

Respecto al proyecto de México, las obligaciones coinciden en la prevención y mitigación de los impactos de las actividades de las empresas e implementación de mecanismos de protección y remediación frente a un acto o hecho violento. Además, las empresas deberán contar con políticas y procedimientos que incluyan un compromiso político y corporativo de respeto de los derechos, la institucionalización de un proceso de debida diligencia para prevenir, mitigar, identificar y rendir cuentas y contar con procesos de reparación de las violaciones o afectaciones de los derechos humanos. Un aspecto para destacar de esta iniciativa de Ley es que exige la implementación de un mecanismo de debida diligencia como órgano de operación transversal dentro del más alto nivel corporativo. Este cumplirá con las funciones de elaboración, aplicación y actualización del compromiso; el desarrollo de un diagnóstico y valoración de los impactos empresariales; diseño de un plan de acción para implementar medidas de prevención y mitigación de riesgos; elaboración de indicadores de medida para la supervisión y seguimiento de las acciones implementadas; y, diseño de mecanismos de remediación de daños.

La visión de las obligaciones de debida diligencia del proyecto de Ley de Perú es la más ambiciosa. Por ejemplo, establece la obligación para las empresas de contar con un "Plan Empresarial en materia de derechos humanos y protección del medio ambiente", con el cual deberán ratificar su compromiso con la protección de los derechos humanos y el medio ambiente; establecer medios y recursos para ello; señalar las expectativas de los miembros de la empresa en el tema; y, determinar mecanismos de prevención ante posibles violaciones. Adicionalmente, se impone el deber de elaborar un Informe de la Política Empresarial, esto es, un reporte de las actividades que desarrollen para la garantía de los derechos humanos. Otra obligación para las empresas es que deben cumplir con la identificación, prevención y mitigación de riesgos reales o potenciales sobre los derechos humanos o el medio ambiente que sus actividades puedan ocasionar, un elemento transversal al proceso de debida diligencia, la consulta o participación de los potenciales afectados para integrar sus puntos de vista. Esta información también se publicará en el Informe de Política Empresarial. Además, se señala la obligación de implementar mecanismos de

monitoreo y supervisión internos o externos, que se realizarán de forma periódica y los resultados se reflejarán en el informe anual de la empresa. Igualmente, se encuentra que las empresas deben implementar procedimientos de atención de casos y denuncias frente a las afectaciones, las cuales deben ser confiables, accesibles, simples, que ofrezcan suficiente información sobre resultados, gratuitas, transparentes, equitativas y públicas.

La iniciativas de debida diligencia y la responsabilidad de las empresas frente a la vulneración de derechos humanos

Sin duda, la responsabilidad es el aspecto más complejo de la debida diligencia. No obstante, el Decreto 9.571 de 2018 de Brasil en su capítulo tercero, establece una regulación ambigua sobre el tema, ya que, en lugar de definir el tipo de responsabilidad que se aplicará por el incumplimiento de las obligaciones, el Decreto evade este aspecto y, simplemente, asigna tareas u obligaciones adicionales a las empresas. De ahí que, pese a establecer obligaciones generales y específicas de respeto de los derechos humanos frente a las actividades empresariales, el vacío u omisión normativa de la responsabilidad deja sin un procedimiento o mecanismos para garantizarlos.

En el caso de México es totalmente opuesto a Brasil, pues se avanza sustancialmente en el régimen integral de responsabilidad administrativa y penal en materia de debida diligencia. En el Proyecto de Ley presentado se indica que existe responsabilidad empresarial por afectaciones a los derechos humanos en los siguientes supuestos:

- cuando las actividades de la empresa estén o hayan provocado una afectación de manera directa;
- cuando la empresa, sabiendo que sus actividades contribuyen o pueden llegar a contribuir indirectamente a cualquier afectación, no las hubiese evitado; y,
- cuando las actividades de alguna entidad con la que la empresa mantenga relación comercial causen o estén causando una afectación y se vinculen directamente a las operaciones, productos o servicios de la empresa.

Asimismo, la iniciativa mexicana señala las siguientes sanciones: a. Amonestación pública o privada; b. Sanción pecuniaria o multa; c. Suspensión de sus actividades; d. Clausura de sus locales o establecimientos; e. Prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido o participado en la violación; f. Inhabilitación temporal consistente en la suspensión de derechos para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación del sector público; g. Intervención judicial para salvaguardar los derechos humanos de las personas; h. Disolución de la empresa; y, finalmente, j. Las demás que expresamente determinen las leyes penales. Sin olvidar que estas sanciones se aplican considerando la gravedad de la violación, clasificándolas en leves y graves.

El Proyecto de Ley mexicano explica que no se extingue la responsabilidad de las empresas cuando estas se transformen, fusionen, absorban o escindan, ni mediante su disolución aparente cuando su actividad económica o comercial continúe y se mantenga la identidad sustancial de sus clientes, proveedores o empleados.

Finalmente, en la iniciativa de Perú sí se establece de forma expresa que las afectaciones por parte de empresas a los derechos humanos o al medio ambiente constituyen responsabilidad administrativa, civil o penal. Lo anterior se puede presentar, al igual que en el proyecto de México, en tres supuestos:

- cuando la actividad empresarial ocasiona una afectación directa por acción, omisión o negligencia;
- cuando sabiendo o debiendo haber sabido que la actividad contribuye o puede contribuir a producir una afectación a los derechos humanos de manera indirecta, la empresa no la hubiese evitado; y,
- cuando las actividades de una persona natural o jurídica con la que la empresa mantiene o mantuvo relación contractual o comercial causen u ocasionen una afectación directamente vinculada a las operaciones, productos o servicios generados por la empresa.

Empero, el proyecto peruano es contundente al establecer que en ningún caso la debida diligencia podrá ser alegada como eximente de responsabilidad. Tampoco lo hace la fusión, absorción, ni la disolución aparente cuando continúe la actividad económica y la identidad de la empresa. En estos casos la responsabilidad será solidaria entre las empresas participantes. Cabe resaltar que esta iniciativa de ley determina que la responsabilidad de las personas jurídicas no excluye la responsabilidad civil o penal de las personas naturales involucradas, incluyendo a aquellas en instancias directivas.

Reparación de las violaciones a los derechos humanos en las iniciativas de debida diligencia

Coherente con lo establecido en la norma sobre responsabilidad, el Decreto 9.571 de Brasil es ambiguo, pues no determina si la reparación es obligatoria o voluntaria para las empresas. Sin embargo, el artículo 14.4 del Decreto, señala que la administración pública debe incentivar a las empresas a "reparar integralmente" a las personas y comunidades afectadas. El Decreto explica que se entienden por personas y comunidades afectadas aquellas cuyos derechos han sido afectados por las empresas. Aunque sigue siendo considerablemente ambiguo, la idea de reparación resulta todavía más controversial, en los términos del artículo 15 que retoma el artículo 14, para explicar que la reparación incluye las siguientes medidas:

- disculpas públicas;
- restitución;

- rehabilitación;
- compensación económica o no económica;
- sanciones punitivas, como multas, sanciones administrativas o penales;
- medidas de prevención de nuevos daños o garantías de no repetición.

Según preceptúa el Decreto, estas pueden ser acumulables. Ahora bien, esta norma no fija unas causales para imponer estas medidas de reparación, ni establece cuándo podrán acumularse, ni los mecanismos o procedimientos judiciales. Lo anterior, ciertamente, genera inseguridad jurídica al señalar de manera general "mecanismos de denuncia existentes" (como la línea 180 de atención a la mujer o el numeral 100 para denunciar violaciones de derechos humanos) y deja a las víctimas en la incertidumbre de cómo se implementan unas obligaciones de medio de las empresas, lo que pone en duda una reparación integral efectiva.

En la propuesta mexicana, por su parte, las empresas deben contar con políticas y procedimientos, de acuerdo con su tamaño y circunstancias que, inter alia, permitan reparar las consecuencias negativas que hubieren provocado o contribuido a provocar. De acuerdo con el artículo 28 del proyecto, la reparación se debe realizar a través de la celebración de un convenio de reparación de daños con las víctimas y/o afectados que garantice su plena rehabilitación, compense de manera efectiva el daño emergente, solvente las alteraciones, solvente las ganancias que la víctima dejó de percibir a causa de este, asegurar la no repetición de la violación e investigar y sancionar a los responsables dentro de la empresa.

Por su parte, la iniciativa de Ley peruana especifica que las víctimas de una violación de derechos humanos son personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de violaciones a la ley penal o civil vigente. En particular, las víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de empresas tendrán derecho a un acceso justo, adecuado, efectivo, rápido, no discriminatorio, con enfoque de género, a la justicia y a un recurso adecuado. Junto con las sanciones penales o administrativas aplicables a la empresa, el Proyecto de Ley señala que la responsabilidad por la afectación de derechos humanos o al medio ambiente genera la reparación integral que puede incluir compensaciones económicas o no económicas, medidas de rehabilitación y remediación del ambiente, la calidad o salud ambientales, disculpas públicas, medidas de prevención y de no repetición, entre otras.

La participación de la sociedad civil en las iniciativas de debida diligencia

Debido a su relevancia de este enfoque, algunas de las diferentes legislaciones expuestas se han encargado de incluir, en la medida de lo posible, medidas de participación, como es el caso del Decreto 9.571, que en su artículo 9, menciona que a las empresas les corresponde identificar riesgos de impacto y violación a los derechos humanos dentro de sus operaciones. Esto, con ánimo de implementar medidas preventivas y de control eficaces, lo cual incluye garantizar la participación de actores interesados, como las comunidades que puedan verse potencialmente afectadas por sus actividades. Empero, es relevante mencionar la existencia de un déficit democrático, desde una perspectiva deliberativa, generado por las dificultades para crear espacios que garanticen que las víctimas de violaciones de derechos humanos sean escuchadas por las empresas (HOMA, 2018).

Por otro lado, el artículo 25 de la iniciativa de México, fomenta la participación al ordenar, en caso de ser necesario medir los riesgos (sean reales o potenciales) en los que se vean implicadas las actividades de las empresas, recurrir a expertos, preferiblemente internos e independientes, que tienen que incluir consultas hacia los grupos potencialmente afectados. También, habrá participación cuando, con ánimo de tomar acciones puntuales en materia de prevención, mitigación y/o reparación, las empresas son obligadas a realizar un diagnóstico previo sobre las áreas de operación, con el que, posteriormente, se construya una política jerárquica y priorizada sobre los derechos afectados y la gravedad de los impactos. Esta política no solo debe estar construida, según el artículo 31, por el órgano transversal de debida diligencia de la empresa, sino por especialistas de derechos humanos y ciencias empresariales, los afectados y/o potencialmente afectados, permitiéndole a la comunidad, la sociedad o los titulares, participar en las actividades de la empresa y contribuir a un control social de mejoramiento de la región.

El Proyecto de Ley peruano tiene varios aspectos a resaltar en materia de participación. Por un lado, como se menciona anteriormente, se exige un Plan Empresarial en materia de derechos humanos. Este resulta relevante en términos de participación, puesto que debe ser compartido y consultado con las organizaciones de trabajadores propios –o de otras empresas implicadas, en caso de no contar con ellos–, pueblos indígenas, comunidades y posibles afectados. A estos actores, además, les deben realizar consultas anualmente en materia de identificación, prevención y mitigación de riesgos e informes sobre su aplicación y forma de operación. Amén de lo anterior, este Proyecto busca promover un "diálogo social sobre Empresas y Derechos Humanos" por medio de la creación de una Mesa Multiactor para la Política y el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos. Se trata de un espacio de diálogo entre el Estado, las empresas, las organizaciones sindicales, los pueblos indígenas, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones internacionales, para la implementación, seguimiento, monitoreo,

evaluación y actualización de la Política y el Plan Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos.

La narrativa y el lenguaje de las iniciativas de debida diligencia

Para terminar el análisis de estas visiones del Sur respecto a la regulación de la debida diligencia, es importante comprender la narrativa o el lenguaje que se utiliza en los países latinoamericanos. Así, es posible entender el alcance de algunas obligaciones o el espíritu de estas legislaciones a partir de ciertas definiciones y conceptos utilizados. Por un lado, en el Decreto de Brasil, se destaca el objeto de la norma, es decir, establece "directrices nacionales" sobre empresas y derechos humanos. En otras palabras, la norma brasileña se aparta de la tendencia europea de centrar sus marcos jurídicos nacionales en la debida diligencia, para hacer referencia a una dimensión amplia de la relación entre la actividad empresarial y los derechos humanos. Adicionalmente, estas directrices determinan políticas o lineamientos generales para el Estado y las empresas, con obligaciones de medio y algunas de resultado, pero su característica más cuestionable es la implementación voluntaria por las empresas.

A su turno, México incorpora en la iniciativa legislativa un concepto de *Responsabilidad Social Empresarial -RSE* que no es claro, pues, la divide de la responsabilidad empresarial por violaciones a derechos humanos y de la conducta empresarial responsable, además, establece la obligación de implementar de manera permanente y progresiva, un programa de RSE, que según el artículo 11, su impacto sea verificable y cuantificable entre sus clientes, proveedores, empleados, grupos en situación de vulnerabilidad y cualquier grupo de interés, sin duda, cambia la naturaleza voluntaria que históricamente explica la RSE. Sin contar los vacíos y omisiones del Proyecto en la creación de los criterios para identificar el cumplimiento de dicha responsabilidad que son verificados por la Secretaría, pero: ¿qué proyectos se deben priorizar para cumplir con esta responsabilidad?, ¿cuáles son los criterios?, ¿cómo se medirá el cumplimiento progresivo?, ¿qué tan exigente será su cumplimiento? Estas y otras preguntas no se resuelven.

La narrativa y el lenguaje de la propuesta legislativa de Perú devela las visiones del Sur, en particular, los reclamos de la sociedad civil, quienes desde una perspectiva *pro homine*, definen víctima individual y colectiva. Incluye, además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir o evitar la victimización.

No obstante, estos nuevos aires desde el Sur, al parecer las tres normativas no logran deconstruir o, al menos, repensar el paradigma antropocéntrico y coinciden en una comprensión superficial y poco reflexiva del desarrollo sostenible. Resulta precaria la aplicación de la perspectiva pro natura, ya que es insuficiente una protección del

medio ambiente y los derechos humanos, que se erige en el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida. La iniciativa de Ley mexicana, al referirse a la calidad de vida en su definición, demuestra que no existe una comprensión adecuada de las implicaciones del desarrollo, que históricamente cosifica o reduce el medio ambiente como un recurso para generar crecimiento económico. Para garantizar "sostenibilidad", como lo señala Boaventura de Sousa (2009), es necesario controlar el desarrollo (Eslava, Luis; Urueña, René; Obregón, Liliana, 2016; Du Pisani, J. 2006). De ahí que, la debida diligencia deba pensarse en la protección más amplia de los titulares de los derechos, esto es, más allá de los individuos, tener en cuenta a los grupos o colectivos (indígenas, campesinos, etc.) y sobre todo la protección del novel derecho humano al medio ambiente sano.

Conclusiones

La diligencia debida ha venido para quedarse, pero es importante seguir mejorando y construyendo un modelo aún para armar, a fin de que su aplicación sea efectiva en la lucha contra la impunidad de las ETN y la protección adecuada de los derechos humanos en el ámbito de la descentralización global de la producción y las cadenas globales de valor. Hasta el momento, la experiencia europea muestra un gran poder de iniciativa y voluntad de regulación pero resultados todavía débiles e inciertos.

Las previsiones más pesimistas, Lundan y Muchlinski (2012) señalaban que los mecanismos de diligencia debida degeneran rápidamente, con muy contadas excepciones, en un cuestionario rápido donde solo hay que marcar una casilla y así obtener beneficios publicitarios. Sin embargo, la aplicación de la ley francesa, único ejemplo con resultados incipientes pero evaluables, demuestra que, con todas las inconsistencias de un texto mejorable y frente a las reticentes prácticas empresariales, se están dando resultados de sumo interés para los procesos de elaboración normativa que se desarrollan tanto a nivel europeo como global (Guamán, 2022.c). Así, es necesario sostener que la DDDH adecuadamente regulada puede superar los fallos de los modelos iniciales y ser un buen instrumento para mejorar el comportamiento empresarial respecto de los derechos humanos, muy en particular los vinculados al trabajo, en las cadenas de las ETN. Las regulaciones en ciernes en el ámbito europeo deberán atender a los fallos detectados en la norma francesa y superar los límites ya detectados tanto en la norma alemana como en el borrador de Directiva de la Comisión Europea.

En el ámbito latinoamericano, sin duda, hay optimismo. Las tres propuestas analizadas dan cuenta de que la debida diligencia ha llegado a Latinoamérica para quedarse. El Decreto 9.571 abrió el camino, pero, como se evidenció, a pesar de establecer obligaciones generales y específicas de respeto de los derechos humanos frente a las actividades empresariales, la no inclusión de un régimen de responsabilidad deja sin un

procedimiento o mecanismos para garantizarlas. Sin embargo, tan solo dos años después, la propuesta mexicana incluyó obligaciones relevantes, como la implementación de un mecanismo de debida diligencia como órgano de operación transversal dentro del más alto nivel corporativo y, asimismo, fijó un régimen integral de responsabilidad administrativa y penal en materia de debida diligencia. Y, tan solo en 2022, el Proyecto de Ley de Perú avanzó sustancialmente en el esquema de responsabilidad, estableciendo de forma expresa que las afectaciones por parte de empresas a los derechos humanos o al medio ambiente pueden dar lugar a responsabilidad administrativa, civil o penal.

Este rápido avance en la materia permite concluir que los vientos seguirán soplando y que, como se hizo evidente de Brasil a Perú, cada nueva propuesta avanzará más que la anterior. No se trata de una competencia, es, más bien, una oportunidad de cooperación entre los Estados del Sur Global. Las experiencias legislativas de Brasil, México y Perú, ciertamente, serán guías para que otros Estados se acerquen a la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos y medio ambiente. Ahora bien, es fundamental realizar un seguimiento juicio al cumplimiento de estas propuestas. El caso de Brasil, con su naturaleza voluntaria, deja muchas dudas, pero resta esperar la efectividad en la implementación de los regímenes de responsabilidad en México y en Perú.

Cabe recordar, como última conclusión, que en ningún caso, la regulación de la diligencia debida obligatoria puede sustituir o convertir en innecesaria la aprobación de un instrumento internacional jurídicamente vinculante que regule en el ámbito del derecho internacional las obligaciones de las empresas de respetar los derechos humanos, donde se haga efectiva la inclusión de obligaciones directas dirigidas a las ETN de respeto de los derechos humanos,[25] garantizadas por mecanismos de responsabilidad que permita sancionar a las empresas por las violaciones de derechos humanos cometidas de manera directa o a través de los agentes implicados en su generación de valor (la cadena).[26] Esta y no otra es la finalidad de la Resolución 26/9 y del proceso del *Binding Treaty*, al menos en su origen y este debe ser el objetivo final de cualquier iniciativa que pretenda regular la obligación de las empresas transnacionales de respetar los derechos humanos. El proceso

25 De hecho, y ya como reflexión en el plano político, es importante remarcar que el establecimiento de un marco obligatorio de DDDH no debe actuar como un elemento "escudo" para proteger a los intereses de las ETN frente a la posible adopción de normas que establezcan responsabilidades directas de respeto de los derechos humanos. En este sentido, es bien sabido que desde que comenzó el proceso del Binding Treaty, la posición de la Unión Europea ha sido reticente e incluso obstruccionista. La propuesta de adoptar una Directiva podría considerarse una maniobra para obturar el debate sobre la necesidad de un instrumento internacional jurídicamente vinculante, sustrayéndolo del nivel internacional para afirmar que en el ámbito de la UE se avanza hacia propuestas de menor entidad, pero de mayor "consenso", descarrilando así el proceso de la Resolución 26/9.

26 Precisamente, el mandato de la Resolución 26/9 es "elaborar un instrumento jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos". El texto que resulte por tanto debe ser eminentemente procedimental, es decir, no se trata de un instrumento donde se reconozcan derechos sino donde se establezcan los mecanismos para conseguir que las actividades de las empresas transnacionales (y otras empresas) respeten los derechos humanos y que las posibles violaciones o vulneraciones de los mismos reciban la reparación adecuada.

hacia el *Binding Treaty* sigue siendo el paso necesario para poner fin a la impunidad y asegurar el acceso a la justicia de las personas y comunidades afectadas.❧

Bibliografía

Auvergnon, P. (2020) "El establecimiento de un deber de vigilancia de las empresas transnacionales, o cómo no dejar que los zorros cuiden libremente del gallinero mundial", Lex Social, vol. 10, núm. 2.

Barnidge, R. (2006). "The due diligence principle under international law". International Community Law Review, 8(1), 81-122

Barraud de Lagerie, P., Béthoux, E., Mias, A., et Penalva-Icher, E., (2020) « La mise en œuvre du devoir de vigilance : une managérialisation de la loi ? », Droit et société, 106, pp. 699-714

Barraud de Lagerie, P., Béthoux E., Mias A., Penalva-Icher E. (2021). «La mise en œuvre de la loi française sur le devoir de vigilance. Quand les entreprises ont rédigé les premiers plans», en Delautre G., Echeverría Manrique E. et Fenwick C. (dir.). *Le travail décent dans une économie mondialisée. Quelques leçons des initiatives publiques et privées*. Organisation Internationale du Travail (OIT)

Boaventura de Sousa, S. (2009). Una Epistemología del Sur: La Reinvención del Conocimiento y la Emancipación Social. CLACSO Coediciones y Siglo Veintiuno Editores.p. 162

Brabant, S. et al. (2022). Due Diligence Around the World. The Draft Directive on Corporate Sustainability Due Diligence (Part 1). Disponible en: https://verfassungsblog.de/due-diligence-around-the-world/

Brabandere, E.D. (2015) "Host States' Due Diligence Obligations in International Investment Law". Syracuse Journal of International Law and Commerce. Nº 42. 2.

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos (EQUIDAD). *Proyecto de Ley que Regula la Actividad Empresarial y la Debida Diligencia en materia de derechos humanos y ambiente*. Fernández-Maldonado, Enrique (Coord.). Lima: EQUIDAD, 2022. Disponible en: https://equidad.pe/

Du Pisani, J. A. (2006). "Sustainable Development – historical roots of the concept". Environmental Sciences, Vol. 3, No. 2. p. 84

Dubost, C. y Poitier, M.D. (Députés) (2022). *Rapport d'information déposé en application de l'article 145-7 du Règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation de la loi du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*. Assemblée Nationale.

Eslava, Luis; Urueña, René; Obregón, Liliana (2016). "Imperialismo(s) y Derecho(s) Internacional(es): Ayer y Hoy". *Imperialismo y Derecho Internacional: historia y legado*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, p. 44.

Guamán, A. (2021). *Diligencia debida en derechos humanos*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

Guamán, A. (2022.a). "Diligencia debida en derechos humanos: análisis crítico de los principales marcos normativos estatales" *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, Nº. 87.

Guamán, A. (2022.b) "El borrador de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad: Un análisis a la luz de las normas estatales y de la propuesta del Parlamento Europeo" *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, Nº. 88.

Guamán, A. (2022.c) "La aplicación de la ley francesa de deber de vigilancia: apuntes para una futura regulación española". *Revista de Derecho Social*. Nº99.

Guamán, A. y González, G. (2018). *Empresas Transnacionales y Derechos Humanos*. Bomarzo, Albacete.

Hernández Zubizarreta, J. (2009) *Las empresas transnacionales frente a los derechos humanos. Historia de una asimetría normativa*. Ed Egoa, Vitoria.

HOMA – Centro de Direitos Humanos e Empresas (2018). Reflexões sobre o Decreto 9571/2018 que estabelece Diretrizes Nacionais sobre empresas e Direitos Humanos. En. *Cadernos de Pesquisa Homa*. vol. 1, n. 7.

Koivurova, T., (2010) "Due Diligence". *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.

Krajewski, M. y Faracik, B. (2020). *Substantive Elements of Potential Legislation on Human Rights Due Diligence*. Policy Department, Directorate-General for External Policies. European Parliament

Lundan, S.M. y Muchlinski, P. (2012) "Human Rights Due Diligence in Global Value Chains" Van Tulder, R., Verbeke, A., Voinea, L. (Ed.) New Policy Challenges for European Multinationals. *International Business Research*, Vol. 7.

Martin-Ortega, O. (2014). "Human rights due diligence for corporations: From voluntary standards to hard law at last". *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 32(1), 44-74.

McCorquodale, R. (2009). "Corporate Social Responsibility and International Human Rights Law". *Journal of Business Ethics*, Nº. 87.

Ruggie, J., Sherman, J.F. (2017) "The Concept of 'Due Diligence' in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: A Reply to Jonathan Bonnitcha and Robert McCorquodale", *The European Journal of International Law* Vol. 28 no. 3.

Sachs, T. (2022) "Les dangers d'une dilution du devoir de vigilance dans la compliance", Controverse, 352. Revue de Droit du Travail.

Sanguineti, W. y Vivero, J.B. (2021) "El imparable avance de la diligencia debida en materia de derechos humanos" en Trabajo y Derecho, Número Monográfico 14.

Sherpa (2019) *Guide de Référence pour les Plans de Vigilance*. Première Édition. Disponible

en: https://plan-vigilance.org/vigilance-plan-reference-guidance/

Smit, L., Mccorquodale, R., Bauer, M., Deringer, H., Baeza-Breinbauer, D., Torres-Cortés, F., Alleweldt, F., Kara, S., Salinier, C., y Tejero Tobed, H. (2020) Study on due diligence requirements through the supply chain: Final Report, European Commission, enero de 2020. Disponible en https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en

Tole Martínez, J. (2019) Derechos Humanos y la actividad empresarial en Colombia: Implicaciones para el Estado Social de Derecho, Bogotá, Fundación Ford - Universidad Externado de Colombia. Disponible en: uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2020/07/derechos-humanos-y-la-actividad-empresarial-en-colombia-1.pdf

Tole Martínez, J. (2020) "La licencia social para operar en las industria extractiva del pos Covid-19: Importancia para la debida diligencia en derechos humanos de las empresas en Colombia", en D´AVILA LOPES, Ana María (Org.), *Direitos Humanos e Empresas em tempos da pandemia da Covid-19*, Livraria do Advocado editora, Porto Alegra.

Tole Martínez, J. (2021) Voces de la Amazonia: el presente y el futuro de los Derechos Humanos y los derechos de la naturaleza, Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Disponible en: https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-voces-de-la-amazonia-9789587906646.html

Tole Martínez, J. (2022) "Derechos humanos y su relación con el sector minero-petrolero: una lectura desde los Principios Rectores de las Naciones Unidas", en *Derechos humanos y empresa en el sector minero-petrolero*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

United Nations High Commissioner for Human Rights (2020) UN Human Rights "Issues Paper" on legislative proposals for mandatory human rights due diligence by companies. June.

Young, I. M. (2004) "Responsibility and Global Labor Justice". *The Journal of Political Philosophy*, 12 (4): 365-388.

The Relevance of 'International Society' in the 21st Century: Challenges and Opportunities in a Potential Post-Liberal Order[1]

Arie M. Kacowicz[2]

Abstract

In this paper, I aim to update and apply the idea and practices of "international society," as developed in the classic book written by Hedley Bull (1977). This, by assessing its continuing relevance in the first decades of the 21st century. For scholarly, practical, and policy reasons, I believe that Bull's masterpiece offers a relevant 'guide to the perplexed' to navigate world politics in our turbulent times. The two research questions to be addressed in the paper are: First, what are the challenges confronting the idea of the contemporary international society and its practices in the third decade of the 21st century? Second, what is the relevance of the idea of the international society and its practices nowadays?

To answer the first question, I compile a list of significant contemporary challenges to the international society. In a nutshell, these include the rise of non-state actors and their challenge to the centrality of states; the impact of globalization and the preponderance of global issues (such as COVID-19 and climate change); and the lack of agreed global and shared norms, in both cultural and normative terms, which make international cooperation more difficult to obtain. Facing these four intertwined challenges, I argue that the idea and practices of international society can be updated to face the complex realities of our times. I sustain this argument by linking the concept and practices of the international society to the relevant mechanisms of global and regional governance, including the institutions of the international society. I refer to alternative world orders from the North and the South that reflect the resilience of the international society. Moreover, the opportunities for the flourishing of international society might include its potential decoupling from the Liberal International Order.

Keywords: international society, post-liberal order, , international cooperation, global governance

Resumen

En este artículo, pretendo actualizar y aplicar la idea y las prácticas de la "sociedad internacional", tal como se desarrollan en el libro clásico de Hedley Bull (1977), evaluando su relevancia continua en las primeras décadas del siglo XXI. Por razones académicas,

1 I would like to thank Joseph Gratale, the late Carlos Escudé, Cody Levine, Galia Press-Barnathan, and Daniel Wajner for their comments in previous versions of this paper.

2 Prof. Arie M. Kacowicz is the Chaim Weizmann Chair in International Relations and Full Professor of International Relations at the Hebrew University of Jerusalem. A Faculty member of the Hebrew University since 1993, and an Adjunct Lecturer at Georgetown since 2003. Author would like to thank Joseph Gratale, Carlos Escudé, Cody Levine, Galia Press-Barnathan, and Daniel Wajner for their comments in previous versions of this paper.

prácticas y políticas, creo que la obra maestra de Bull ofrece una "guía para perplejos" relevante para navegar la política mundial en nuestros tiempos turbulentos. Las dos preguntas de investigación que se abordarán en el artículo son: Primero, ¿cuáles son los desafíos que enfrenta la idea de la sociedad internacional contemporánea y sus prácticas en la tercera década del siglo XXI? En segundo lugar, ¿cuál es la relevancia de la idea de la sociedad internacional y sus prácticas en la actualidad?

Para responder a la primera pregunta, compilo una lista de importantes desafíos contemporáneos para la sociedad internacional. En pocas palabras, estos incluyen el surgimiento de actores no estatales y su desafío a la centralidad de los Estados; el impacto de la globalización y la preponderancia de los problemas globales (como el COVID-19 y el cambio climático); y la falta de normas globales y compartidas acordadas, tanto en términos culturales como normativos, que dificultan la obtención de cooperación internacional. Frente a estos cuatro desafíos entrelazados, argumento que la idea y las prácticas de la sociedad internacional pueden actualizarse para enfrentar las complejas realidades de nuestro tiempo. Sostengo este argumento al vincular el concepto y las prácticas de la sociedad internacional con los mecanismos relevantes de gobernanza mundial y regional, incluidas las instituciones de la sociedad internacional. Me refiero a órdenes mundiales alternativos del Norte y del Sur que reflejan la resiliencia de la sociedad internacional. Además, las oportunidades para el florecimiento de la sociedad internacional podrían incluir su posible desvinculación del Orden Internacional Liberal.

Palabras clave: sociedad internacional, orden post-liberal, guía para perplejos, cooperación internacional, gobernanza global

Introduction

In this paper, I aim to update and apply the idea and practices of "international society," as developed in Hedley Bull's classic book *The Anarchical Society* (1977), by assessing its continuing relevance in the third decade of the 21st century. I want to reclaim the analytical importance of the idea of an international society, and test the extent to which it remains relevant for our present times. For scholarly, practical, and policy reasons, I believe that Bull's masterpiece offers a relevant 'guide to the perplexed' to navigate world politics in our turbulent times. The two major research questions to be addressed in the paper are: (1) What are the challenges confronting the idea of the contemporary "international society" and its practices in the first three decades of the 21st century?; and (2) What is the relevance of the concept and practices of international society nowadays?

To answer the first question, I compile a list of significant contemporary challenges to the international society. In a nutshell, these include the rise of non-state actors and their challenge to the centrality of states; the impact of globalization and the preponderance

of global issues (such as COVID-19 and climate change), and the lack of agreed global and shared norms, in both cultural and normative terms, which make international cooperation much more difficult to obtain. In this context, the normative dilemmas of juxtaposing considerations of order versus justice become paramount.

Facing these intertwined challenges, I argue that the concept and practices of international society can be –and actually they are – updated to the complex realities of the third decade of the 21st century. I sustain this argument by linking the concept and practices of the international society to the mechanisms of global and regional governance, as embedded in its primary institutions, including the nation-states themselves, the balance of power, international law, diplomacy, war, the management of great powers, and trade. Moreover, I demonstrate the continuing relevance of the international society by referring to alternative world orders, framed in the Global North and in the Global South. Thus, international society is broader and more resilient than the Liberal International Order, which is a crucial (but not unique) component of it.

In my own re-reading of Hedley Bull's *The Anarchical Society* about forty-five years after its publication, I will concur with Alderson and Hurrell (2000, viiii) that "Bull's work remains of continued relevance in understanding the political and moral dilemmas of the post-Cold War world." As my colleagues argued about twenty years ago, the intellectual framework of international society seems to be valid and useful nowadays, in these uncertain COVID-19 days. In this sense, and in order to answer the two research questions posed above, I will focus on three dimensions that explore the intricate links between theory and praxis: the idea or concept of international society; the practices of the international society, as evidenced in its institutions, alongside mechanisms of global and regional governance; and the relevance of the international society as questioned by the empirical challenges coping with the complex international realities. Hence, in order to assess the idea of international society we have to explain and understand the theoretical concept in any given historical reality (see Shaw 1994).

The Concept of the International Society

The concept or idea of an '"international society" or "society of states" is directly related to the Grotian tradition of international politics, carving a middle ground between the Realist conception of a mere system of states and the universalistic/idealistic Liberal (Kantian) view of a potential community of humankind. For Bull, the Grotian prescription for international behavior is that "all states, in their dealings with one another, are bound by the rules and institutions of the society they form" (Bull 1977, 27). According to Bull's definition (1977, 13), "*A society of states* (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the

sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions. If states today form an international society, this is because recognizing certain common interests and perhaps some common values, they regard themselves as bound by certain rules in their dealings with one another, such as they should respect one another's claims to independence, that they should honor agreements into which they enter, and that they should be subject to certain limitations in exercising force against one another. At the same time, they cooperate in the working of institutions such as the forms of procedures of international law, the machinery of diplomacy and general international organization, and the customs and conventions of war."

International societies can be traced at different levels of aggregation, from the global to the local. Historically, the idea of international societies has been translated and located at the level of regions, sharing a common culture or civilization. Thus, the European international society, evolving from medieval Europe through the nineteenth century Concert of Europe, became a global international society after World War II in the contemporary age of decolonization and economic globalization.

There are basically three major elements of any international society: common interests and values, common norms and rules, and common institutions. Like any other society, an *international* society includes a set of actors who share a sense of *common interests* in the elementary goals of social interaction, including the preservation of life, freedom, and the limitation of violence. At the level of the international society we can identify four such goals: (1) the preservation of the system and the society of states themselves; (2) maintaining the independence and sovereignty of the individual member-states; (3) the maintenance of peace, defined as the normal absence of war among the members of the society; and (4) the limitation of violence resulting in death or bodily harm, the keeping of promises, and the stabilization of possession by rules of property (Bull 1977, 16-19; see also Kacowicz 2005, 44-6; and Barnathan 2004, 196-197).

Among many other possibilities, norms can be defined as standards of behavior spelled out in terms of rights and obligations (Krasner 1982, 186). Similarly, rules are general imperative principles that require or authorize prescribed classes of persons or groups to behave in prescribed ways (Bull 1977, 54-55). The essential norm of international society is the principle of state sovereignty, which embodies the logic of national self-determination. This norm includes the principles of territorial integrity, political independence of existing states, legal equality, and nonintervention as its corollary.

Common interests, values, norms, and rules have a certain impact on the member-states of the international society through their articulation, formulation, and formalization into common *institutions*. Thus, institutions can be considered as a set of

habits and practices shaped toward the realization of common goals (see Bull 1977, 74).

According to Bull, the major institutions of international society are nation-states themselves, in the absence of a recognized supranational authority. States cooperate and collaborate with each other, shaping institutions such as the balance of power, international law, diplomatic mechanisms, great power management, and even the regulation of war. Institutions might sustain several and changing degrees of formalization and institutionalization, ranging from informal diplomatic contacts through elaborated schemes of economic and political integration (see Kacowicz 2005, 46). These major institutions actually embody the main practices of the international society.

The Practices of International Society

Emanuel Adler and Vincent Pouliot define practices as "competent performances." In their definition, practices can be understood as socially meaningful patterns of action that embody background knowledge and discourse in and on the material world (see Adler and Poulot 2011, 6-8). From their standpoint, we need to know more about the relationship between practices and norms, and in particular, how norms come to be enacted and performed by international practices. In terms of applying and implementing the idea and concept of international society (the 'theory') in practical terms, the *practices of the international society* are actually embodied in the institutions of the international society, including (1) the balance of power, transiting from unipolarity to multipolarity nowadays; (2) mechanisms of international law; (3) diplomacy; (4) war, including the transition from international wars to civil wars and 'intermestic' wars (civil wars with international intervention); (5) the management of the international order by great powers; and as a possible addition (and Bull's omission), (6) trade and other mechanisms of the international political economic system, in the context of complex interdependence and globalization (see Terrada 2020, 113-114).

By speaking of "institutions," Bull meant that the agents in question –sovereign states– were willing to adjust their behaviour in order to comply with a given norm or practice. Compliance in this case is normative (hence, voluntary and self-imposed), rather than coerced by other actors. Hence, we should emphasize the fact that the International Society approach embraces a normative, rather than a mechanical explanation for state behavior in international relations (in contrast to Waltz 1979). This means that states, who are the paramount members of the international society, do certain things not because they face external constraints, but because they themselves want to act in a particular way. In other words, states attach important value to their practices, which are the institutions of the international society itself.

In addition to these institutions, which have to be examined in their relevance and functions for keeping the international society relatively stable and thriving, I posit that the practices of the international society also include nowadays mechanisms of multilateralism, regional and global governance, and humanitarian intervention. Multilateralism in our contemporary international society refers to the role states keep playing in world politics, albeit through different and transformed mechanisms and structures. It is time to shed light not only on the development of mechanisms of regional and global governance, but also on the interstate interactions that construct and manage these mechanisms, and thus give new significance to the concept of international relations and of the international society. In other words, the main point of contact between the idea and the practices of international society is through the politics evidenced in the action of states in the contemporary international society (see Kacowicz and Mitrani 2016, 212).

The practices of international society through mechanisms of global and regional governance include the various institutionalized modes of social coordination aiming at the creation and implementation of collectively binding rules and regulations, to provide collective goods in specific issue areas (including security, economics, environment, health and many others). In this sense, *global governance* includes the possible regulation of the global sphere and the multiplicity of spheres of authority and nature of actors, both public and private, involved in the regulative process and the production of public global goods (see Kacowicz 2018, 63). Similar mechanisms might take place at the regional level, such as in the European Union or in Latin America.

As for the diverse, divergent, and contradictory practices of humanitarian intervention in the contemporary international society, they reflect the normative gaps between the 'pluralist' and 'solidarist' versions of the English School regarding the limits and scope of the international society. A pluralist international society privileges order and the freedom of states to protect the rights and lives of their own citizens, but not extending these duties beyond borders. In this sense, humanitarian intervention might infringe upon the sovereignty of states, which have different interpretation of what constitutes justice and values (Wheeler 2000, 29). Conversely, a solidarist international society privileges justice, by promoting universal norms that should be enforced by the international community that justifies humanitarian intervention (Rollwagen 2015, 2). As an illustration of these different practices, we could examine the (limited) international community's military actions against Kaddafi's Libya in 2011 and against ISIL in 2014-2017, in contrast to the lack of intervention in the civil wars in Syria and Yemen, at least on humanitarian grounds.

The Challenges to the Contemporary International Society

What are the challenges confronting the idea and the practices of the contemporary international society in the third decade of the 21st century? On the basis of these challenges, what is its continuing relevance, if any? In a multifarious process of political metamorphosis, from the inter-national society to a more global society, different alternative world orders as suggested in the Global North and in the Global South have translated into complicated international realities that still reflect the lingering relevance of the idea of international society, as manifested through mechanisms of regional and global governance and the contradictory nature of our age, already coined by Bull in 1977, as 'New Medievalism.'

We can compile a relative long list of significant challenges to the international society, which overlap but are not identical to the challenges to the existing Liberal International Order (which are usually domestic and internal). These include the rise of non-state actors and the challenge to the centrality of the state; the impact of globalization and the preponderance of global issues; and the lack of global, universal, and shared norms, in both cultural and normative terms. These challenges might differ from the contestations to the Liberal International Order, which usually are from within (see Boerzel and Zurn 2021; Cooley and Nexon 2022).

As Galia Press-Barnathan cogently argues, one of the major challenges posed to the contemporary international society is *the rise of non-state actors*, both benign and malign, which present a significant threat to the state's reign as the main actor in the international arena (Press-Barnathan 2004, 198). As Barnett and Sikkink argue (2011, 750), "the ecology of international politics is no longer dominated by states", so it increasingly includes non-state actors such as nongovernmental organizations, transnational corporations, IOs, and transnational networks operating in a global public domain. For example, we can briefly refer to 'malign' non-state actors in the security realm. Across the globe, the terms of the security debate have shifted dramatically over the last thirty years. Since the end of the Cold War, many countries in different regions of the world have confronted new types of security challenges that they have been hard-pressed to tackle effectively. The end of the Cold War brought with it a more permissive strategic environment, leading new non-state actors into the forefront of the security environment, including the proliferation of violent NSAs (non-sate actors). At the same time, this new post-Cold War era exposed the fragility and institutional underdevelopment of many of these states in terms of feeble governance, failing to address issues of human security, crime, and domestic violence (see Felbab-Brown 2017, 2; and Shelley 2014 and 2018).

Moreover, in more benign terms, one can argue that the traditional concept and practices of international society overlook the possible influence of non-state actors and

societies, including local and transnational non-governmental organizations (NGOs), which might constitute part of a local or even global transnational civil society. As Mor Mitrani argues, international political institutions within international society have become more open and responsive to the impact and influence of these non-state actors and public opinion, broadening the scope of international society in order to cope with the challenges posed by these non-state actors (Mitrani 2013, 183). In this context, some analysts further argue that globalization is bringing in its wake a new cosmopolitan culture, further promoting the solidarist version of international society and enhancing global civil society through NGOs like Amnesty and Greenpeace (Armstrong 2011, 47).

Second, the effect of *globalization* upon the international order stands in the core of Andrew Hurrell's 2007 study about the changes and future prospects of the contemporary international society in the age of global politics, referring to specific issues such as human rights and economic globalization. Hurrell locates the processes of globalization in the context of order, but refers to the existence of a "global order," rather than merely an international one, with an emphasis on the development of complex global governance around but also beyond the nation-state. Similarly, Barry Buzan suggests an alternative theoretical framework to refine the conceptualization of globalization and applying that to the traditional scheme of international society, based on the idea of 'world society.' This idea involves the analytical interplay among the three pillars of the English School: the concepts of the international system, international society, and world society. There is no simple zero-sum game between globalization and the international state system, they both coexist simultaneously. More specifically, Buzan distinguishes between international and world society by their respective composition of actors – territorial (states) and nonterritorial (nonstate) actors (Kacowicz and Mitrani 2016, 205). It should be added that the world society includes in itself the international society as one of its components. Nowadays, Buzan also refers to the emergence of a 'global international society' (Buzan 2020).

There is an enormous and unresolved ideological and normative debate regarding the complex relationship between the phenomena of globalization and the distribution of wealth, analyzed through the prism of poverty and inequality (see Kacowicz 2013). There is a myriad of recent analyses that 'blame' the uneven and unjust effects of economic globalization as one of the main causes for the democratic backlash and opposition to the Liberal International Order (for instance, see Kornprobst and Paul 2021; Miller 2021; and Paul 2021). I think the effects are more nuanced, and they are usually mediated through the actions of governments.

In the third place, and against the current global crisis of the coronavirus pandemic, we can refer to the relevance and salience of global issues, such as climate change or

poverty and inequality gaps, which are difficult to accommodate within a sovereign-based international society. Global issues such as the environment and climate change, as well as poverty and underdevelopment, demand global solutions and mechanisms of global governance that are rather inexistent or inefficient, due to the reluctance of states to give up on their sovereign rights (see Armstrong 2011, 47). Thus, global challenges impinge on the efficacy of both the primary and secondary institutions of international society, so we should endeavor to unpack their effects, and think about the revision and adaptation of these institutions to improve their deliverability and effectiveness.

Economic globalization and global problems demand the establishment or creation of new political mechanisms that transcend the state system in order to cope with the complexities of our world. In this sense, global governance mechanisms are necessary in order to manage the new world order of economic and environmental globalization and global challenges and problems. And yet, we are stuck with the 'tragedy of the commons' in the inability of nation-states to cooperate effectively beyond borders due to the lingering Westphalian structure (see Hardin 1968).

Thus, we can concur with Barnett and Sikkink (2011, 749), that world politics is transitioning from a focus on international relations towards the emergence of a global or world society, that challenges the relevance of the traditional international society. Barnett and Sikkink recognize that in the realities "of an increasingly dense fabric of international law, norms, and rules that promote forms of association and solidarity, the growing role of an increasingly dense network of state and non-state actors that are involved in the production and revision of multi-layered governance structures, and the movement toward forms of dialogue that are designed to help identify shared values of 'humankind'" (Barnett and Sikkink 2011, 750; see also Buzan 2004; Linklater and Suganami 2006).

Fourth, and in juxtaposition to the argument about solidarist values of humankind (as partially deployed in the attempts and practices of humanitarian intervention), and in a dialectical fashion, we experience nowadays a *remarkable withdrawal from solidaristic, cosmopolitan normative common framework back to nationalism and particularism*, which result in the erosion of the institutions of the liberal international order, though not necessarily those of the traditional international society. We have to keep in mind that earlier European international societies were always characterized by a common culture and shared values (see Armstrong 2011, 47). Although all states in the United Nations have formally agreed to what Robert Jackson coins a global covenant based on the mutual respect for sovereignty and self-determination, as well as the (at least formal) promotion of democracy and human rights, this has not happened in practice (see Jackson 2000; and Armstrong 2011, 46). We witness nowadays a global decline of ideologies and party politics (see Adler-Nissen and Zarakol 2021, 623). Two of the great world powers, China

and Russia, directly and openly challenge the common norms and values of the liberal international order, including the promotion of democracy and human rights, which were part of the unipolar system (i.e., the Liberal International Order), that reigned in the international order between 1991 and the first decade of the twenty first century under U.S. supremacy. At the same time, neither China nor Russia necessarily threaten or undermine the logic of the Westphalian order (with the potential volatile exceptions of Russia vis-à-vis Ukraine, and China vis-à-vis Taiwan, but that could possibly be justified in terms of sovereignty and/or national self-determination).

Liberals argue that the former U.S. Trump Administration itself eroded the Liberal principles of international society. Moreover, based on developments over the past few years, this democratic and Liberal backlash has been exacerbated by anti-globalist populism, as well as the practices and discourses of authoritarianism and nationalism, which corrode the underpinnings of Liberal internationalism, though not necessarily the institutions of the international society. Thus, in dialectic terms, and in direct ideological polarization and contradiction to solidarist versions of the international society, we find the growing influence of populist and nationalist leaders who support each other, from Trump in the USA (until the end of 2020), Duterte in the Philippines, Netanyahu in Israel (until June 2021), and Bolsonaro in Brazil. These trends further exacerbate the inherent obstacles to international cooperation, stemming from the anarchical nature of the international society (see Oye 1986).

Having said that, we should clearly distinguish, in both analytical and normative terms, between the Liberal principles of the international society and its 'Westphalian' (non-Liberal) elements. Hence, the normative consensus of the post-Cold War era was premised on U.S, normative primacy, rather than a more pluralistic approach, which allows for a myriad of different ideological and political ideas, beyond the Liberal International Order.

In this context, the lack of a normative and cultural consensus in the current international society poses a significant challenge when we have to confront the two paramount values and goals in international society that might clash with each other – the preservation of the international order, versus the promotion of justice. As Chan argues cogently, the international order with its status quo bias does not necessarily promote justice, liberty, or equality (Chan 2021, 1351). Since the end of the Cold War, the research agenda of the international society has expanded and changed to a certain degree, moving from order towards justice in world politics (see Jackson and Sorensen 2003, 170). Issues of poverty, inequality, and under-development, exacerbated by global challenges such as COVID-19 and climate change, reveal the inner contradictions of the international society.

Confronting these four intertwined challenges – the rise of non-state actors, globalization, the salience of global issues, and the lack of a common normative and cultural

framework – we should assess now the continuing relevance of the international society facing these challenges. In brief, the argument refers to the proliferation of mechanisms of regional and global governance, and the complex reality, already envisioned by Bull back in 1977, of 'New Medievalism.' Moreover, international society exists and persists even considering alternative scenarios of 'world order,' designed both in the Global North and in the Global South.

The Continuing Relevance of International Society in a Post-Liberal Order

As stated before, facing these substantial challenges, I argue that the idea and practices of international society can be – and actually they are—updated to the complex realities of the third decade of the 21st century. I want to sustain this argument by linking the concept and practices of international society to the mechanisms of global and regional governance. Moreover, alternative world orders, as depicted in the Global North and in the Global South, assume as a given the idea and practices of international society, whether in the traditional, inter-state form, or in the global/world politics transformed version.

International Society, World Society, World Order, and Global Governance

The relevance and persistence of the idea of international society can be argued by directly relating it to the concept and realities of 'global governance' and 'world order'. The term of global governance provides us with a proper theoretical terminology to describe and analyze the *complex* of systems of rule-making, political coordination, and problem-solving that transcends states and societies, constructing new political realities and reconstructing old ones. Global governance does that by describing the structures and processes of governing beyond the state where there is no single supreme supranational political authority (Held and McGrew 2002, 8; Kacowicz 2012, 686-687).

There is a long tradition in the discipline of International Relations (IR) of studying the present and the future of international politics by imagining alternative "institutional designs" of alternative world orders as objects of interest in themselves (see Hakovirta 2004, 47). In this sense, global governance should be located along a continuum of the changing architecture of world politics in terms of governance (regional and global), as the newest classification of world order. Thus, within the two extremes of 'international order' and 'world government' we might recognize the different phases (and faces) of global governance.

At the first phase of the continuum of global governance, its initial form takes the shape of a pluralist and limited society of sovereign states, which embodies the idea of an *anarchical international society* (see Bull 1977). There is an interesting parallel or

analogy between the idea of an 'anarchical international society' and the concept of 'global governance.' Both concepts suggest the feasibility of a peaceful, progressive, benign, and well-ordered international regime in the absence of a unifying governmental, supranational entity. Similarly, both ideas are imperfect, voluntaristic, lacking a real government, and aiming at the regulation of norms and the creation of common expectations (see Hurrell 2007, 3; Yunker 2005, 213).

At a second phase in the continuum, with the impact of globalization, international society still remains relevant by evolving into a *world or global society*. As a result of the dynamics of globalization, which imply more than just increased interstate interdependence but rather the de-territorialization of international relations, non-state entities such as benign and malign NGOs and less organized groups become crucial components of the international society, which becomes global rather than international (see Keohane 2005, 123).

Moreover, moving into the direction of world government (but without ever reaching it, otherwise the international/global society will cease to exist), it is obvious that globalization implies that we cannot still refer to an international order, but rather to a *world order*. By "world order" Bull meant "those patterns or dispositions of human activity that sustain the elementary or primary goals of social life among mankind [humankind] as a whole" (Bull 1977, 20). Thus, world order is a wider category of order than the international order, which embodies both the international society and the global/world society. It takes as its units of order not just nation-states, but rather individual human beings, and assesses the degree of order on the basis of the delivery of certain kinds of public goods (such as security, human rights, basic needs, or justice) for humanity as a whole (see Clark 2005, 730; Whitman 2005, 27; and Rosenau 1992, 5).

Alternative World Orders and the Lingering Relevance of the International Society: The View from the North

World order can mean alternative 'architectural' designs that include the international order itself (such as the ephemeral unipolar structure of the international system at the end of the Cold War, or the messy and uncertain transition to bipolarity (US-China) or even multipolarity nowadays). Several alternative (and sometimes overlapping) world order scenarios come to mind, all of them pointing to the continuing relevance of the international society and of the global society:

1. "New medievalism" and the overlapping of authorities and identities (see Bull 1977);
2. A "tale of two worlds": North-South divide and bifurcation of the world (see Goldgeier and McFaul 1992);

3. A cultural "clash of civilizations" (see Huntington 1993 and 1996);
4. A "coming anarchy," disorder and disarray spraying from the developing world into the developed one (see Kaplan 1994 and 2002);
5. Liberal globalism and the "end of history," the triumph of globalization and liberal values (Friedman 2005; Fukuyama 1989 and 2006);
6. A multilateral and polycentric world, characterized by the end of U.S. hegemony and a "multiplex" world instead (Acharya 2014; Kupchan 2012 and 2014). This is also a 'fluid' world (Bauman 2012), an international order of globalized states that includes the dynamic forces of globalization, nationalism, and regionalism (Clark 2011; Kacowicz 1999); and
7. A cosmopolitan and global democracy, but without necessarily reaching a world government (Falk 1999 and 2002).

For the sake of brevity, I will refer here in detail to the first and sixth world order's scenarios from the North, the 'New Medievalism'; a multilateral/polycentric and a 'fluid' world, which are particularly pertinent to address the continuing relevance of the contemporary international society.

The New Medievalism

One possible manifestation of world order is the idea (and practice) of new medievalism. In 1977, Bull coined the term to refer to a "modern and secular equivalent of the kind of universal political organization that existed in Western Christendom in the Middle Ages. In that system no ruler or state was sovereign in the sense of being supreme over a given territory and a given segment of the Christian population; each had to share authority with vassals beneath, and with the Pope and (in Germany and Italy) the Holy Roman Emperor above" (Bull 1977, 254).

Thus, neo-medievalism as a particular world order of the contemporary international society and/or world society encompasses a political order in which human beings are governed by a number of overlapping authorities and multiple identities. In this model of world order, the state would transfer some of its powers to international institutions (at the regional or global levels), which would deal with global problems, through mechanisms of global and regional governance. Moreover, the state would also transfer some other powers to domestic actors and regions (at the sub-national level), where the sense of a distinctive cultural identity and community remains strong (see Linklater 2011).

Bull spoke of a 'new medievalism' to connote the fragmentation of political authority reminiscent of the pre-Westphalian era, although he did not believe that other political

actors were yet strong enough to offer a serious challenge to the paramount role of the nation-state in global politics. About forty-five years later, the logic of 'new medievalism' and the overlapping of political authority and identities, at the sub-national, supra-national, transnational, and global levels have become more and more relevant, in order to make sense of our current world order, and as a depiction of global governance. Thus, the contemporary relocation, allocation, and delegation of political authority among several layers of global governance (international, sub-national, transnational, supra-national, public, and private) resembles the complexity of competing and overlapping jurisdictions and spheres of political action and responsibility that characterized medieval Europe (see Held and McGrew 2002, 10; and Linklater 2011). In practical terms, we can find innumerable contemporary examples of 'new medievalism' in the daily realities of Europe, the privatization of security across the world, the increasing role of international organizations, the disintegration of states, like the former Soviet Union and Yugoslavia, the rise of multinational corporations and social networks, and the technological shrinking of the world (see Jackson and Sorensen 2003, 172).

A Multilateral, Polycentric, and "Fluid" World: An International, Multipolar, and Hybrid Order of Globalized States

A multilateral or polycentric world order echoes the 1995 report of the Commission on Global Governance, which called for a radical reform of the United Nations and an assertive form of multilateralism without any clear hegemonic presence (see Hettne 2002, 21). Raymo Väyrynen calls this world order a form of plurilateralism, where the international system structure is complex and even volatile, because it is not stabilized by any hierarchical system, be it unipolar or bipolar (see Väyrynen 2002, 110 and 111). Similarly, Amitav Acharya refers to a "multiplex world," with multiple layers of authority and leadership (like "new medievalism"), with important roles assigned to regions, regional powers, and regional institutions within a thick web of complex interdependence. Finally, Charles Kupchan (2012 and 2014) refers to a world order that is no longer dominated by a single country or region, "no one's world". This world order then becomes an arena of competition and cooperation among traditional (Western) powers and the rise of 'new' powers, including China, India, and Brazil (see also Zakaria 2011).

What all of these scholars share in common is a vision of a world order after the end of the West's material and ideological hegemony; in more specific terms, the end of the U.S. hegemony and the erosion and decline of the Liberal International Order. This order consists of a myriad constellation of different (state) powers. The world is in the midst of a defining change in the distribution of power, in military and especially in economic terms. The crucial normative and practical question here is whether the emerging and traditional powers will be able to manage this systemic change in peaceful

terms against the background of ideological and normative diversity. Moreover, it is not clear whether these (great) powers might be able to cooperate in building and keeping the necessary equilibrium between demands of order and demands of justice. As Kupchan suggests, there is a towering normative contestation that requires serious deliberations about fundamental dimensions of order, "including legitimacy, sovereignty, intervention, democratic promotion, international justice, economic equity, the role of international law and institutions, and the balance between privacy and security" (Kupchan 2014, 7). The future remains uncertain, and the contestation will not be only economic and military, but essentially normative.

Unlike Huntington's doomsday scenario about a normative clash between "the West and the rest", it is uncertain whether the emerging powers, first and foremost China, have a clear normative agenda that would prioritize their alternative norms to the Liberal International Order (see Ikenberry 2011). We do not know whether and how China's growing power and influence will (re)shape world politics, and whether China plans to undermine not just the Liberal Order, but also the Westphalian principles of the international society it usually defends (see Weiss and Wallace 2021). Hence, as Acharya points out, there is a need for cooperation between the emerging powers and the established powers such as the United States and the major European countries in order to maintain this "multiplex" world. The world then becomes an arena of multiple great powers and regional powers tied together by complex forms of interdependence. Such interdependence comprises trade, finance and production networks, as well as shared vulnerabilities to transnational and global challenges such as climate change and COVID- 19. The metaphor is that of a multiplex cinema in which one can see several shows, directors, and actors under one roof, rather than one single (hegemonic) film about the United States. We should be aware that there is no guarantee that there will be a happy end in each of the movies shown simultaneously.

This multilateral, polycentric, and multipolar world also encompasses an international and hybrid order of globalized states, a 'fluid' world. Joseph Gratale (2016) suggested that the most accurate world order to describe today's world is encapsulated in Zygmunt Bauman's genial metaphor of globalization and modernity as "liquid." In Bauman's own terms, "liquid modernity is the growing conviction that change is the only permanence, and uncertainty the only certainty" (Bauman 2012, viii).

Without falling into the traps of sheer post-modern arguments, we might agree with Gratale's analysis that our contemporary international society is characterized by both change and continuity. Despite globalization (liquid), the nation-state still matters (in solid, material terms, and not just as an idea). While it might be 'imagined,' the idea of the nation remains robust and nationalism is still appealing, as the forceful return of

the state in the current COVID-19 crisis shows. Moreover, despite the increasing deterritorialization of international relations in the last few decades, geography and borders are not dead. Geopolitics matters, and national borders serve as both bridges and barriers, for inclusion and exclusion (see Gratale 2016).

Similarly, we might argue that the nation-state does not disappear, it is everything else that changes as well. The nation-state remains an important political actor in the contemporary international society, but in functional terms, it is no longer the same kind of institution (Hettne 2002, 12). Similarly, regionalism and regional institutions play a more relevant role in the architecture of 'new medievalism' that characterizes contemporary global politics.

Thus, international society remains relevant in this hybrid world order, both territorialized and deterritorialized. In a similar vein, Ian Clark suggested the categorization of the current world order as an *international order of globalized states*. Its agenda includes the managing of relations between states penetrated by the global system, but still distinguishable within it (Clark 2011, 547 and 554). In this analysis, globalization does not make the state disappear, but it affects and transforms its functions and role. After all, we might argue that 'globalization is what states make of it,' so the international order of the international society is still relevant, though it becomes a *globalized* international order.

In a similar vein, I suggested more than two decades ago that three political forces shape world politics in the contemporary international society, interacting among them: globalization, regionalization, and nationalism. These three forces cannot be assessed in isolation, independently from one another, nor from a perspective of either convergence or divergence among them. Rather, globalization, regionalization, and nationalism should be captured and studied as forces relative to and overlapping one another, sometimes antagonistic and sometimes cooperative toward each other, but never harmonious (see Kacowicz 1999).

Alternative World Orders and the Lingering Relevance of the International Society: The View from the South

As Barnett and Sikkink cogently argue, we should keep in mind that the design of alternative world orders that refer to the contemporary global international society is different if you look at the world from the perspective of the Global South rather than the Global North. In that sense, based on the historical record of colonialism and post-colonialism, scholars, analysts and practitioners of Third World states emphasize hierarchy, rather than anarchy, as the defining organizing principle of international relations and global politics (see Barnett and Sikkink 2011, 753). Still, reviewing the scholarship of

Latin American contributions, interpretations, and understandings of different world orders, we find different analyses that are still compatible and show the relevance of the international society, as follows:

1. The promotion and enhancing of a Latin American regional international society, including the enhancement of norms of international law and institutions (see Kacowicz 2005);
2. Developmentalism (desarrollismo), emphasizing the role of the state and the economic asymmetries in the 'terms of trade' between the North and the South (see Prebisch 1950, 1959; and Furtado 1964);
3. The Latin American dependency school (dependencia), emphasizing the negative role and impact of international structural factors, first and foremost the U.S. influence, the role of the international financial institutions, and the transnational presence of multinational corporations for the region's economics and politics. Still, there is an important role for states to play in order to bring justice, which should be prioritized over order (see Cardoso and Faletto 1979);
4. The 'autonomy approach', relying on a multi-level analysis at the national, regional, and global realms: diversifying alliances in terms of foreign policy, promoting region-building, and enhancing attempts to reshape the rules of the international regimes in the global economy (see Puig 1980; and Jaguaribe 1979).
5. "Peripheral Realism": Developing countries should adjust and adapt to the asymmetrical and unequal relations between the countries of the Global North and those of the Global South, by accepting the 'rules of the game' dictated by the great powers (see Escudé 1995; 1997; 2016).
6. Regionalism and multilateralism: Regionalism has been a central idea, school, approach and political praxis in the development of the international relations in the last two centuries of Latin America's history, embodying and reflecting upon the possibilities and challenges posed by the quest for economic development and political autonomy (see Deciancio 2016, 94-96; Deciancio and Tussie 2019, 6-7; Tussie 2009; and Tussie 2018; and Kacowicz and Wajner, 2022).

With the exception of the dependency school, which might pose a direct challenge (and alternative) to the global international society (but without necessarily transcending it), all the other approaches assume the reality and relevance of the international society. After all, the formulation of Latin American paradigms and blueprints have been a dialectical response to the overarching world order shaped by the North since the independence of the Latin American countries until the current third decade of the 21st century. In chronological

terms, that world order included the British economic hegemony until the turn of the 20th century; the U.S. hegemony in most of the 20th century, including the Cold War period of 1945-1989; the post-Cold War era and the unipolar moment of the 1990s and early 2000s; and the decline of the U.S. hegemony and the rise (or return) to a multilateral order in the last decade or so.

The Institutions of the International Society: Coping with Global Challenges (COVID-19 and Climate Change, and the Opportunities Ahead

The argument here, to be further elaborated, is that the primary and secondary institutions of the international society are well-equipped to confront the challenges of our times, including COVID-19, climate change, and the lack of a normative liberal consensus. The absence of a clear hegemon in the international system creates the incentives and the opportunities for reshuffling the international order anew, including the possibility of recreating a new global Concert and/or regulating the balance of power between the United States and China (see Haass and Kupchan 2021). Hence, despite the obvious dangers involved, the possibility of decoupling the Liberal Order from the international society might open new opportunities for the global international society to transcend the more limited and bounded Liberal International Order.

The Westphalian order of the international society (based on sovereignty, territoriality, and national self-determination) and the Liberal International Order have co-constituted each other historically, and have co-existed until recently. While they share common norms such as sovereignty, self-determination, and peaceful settlement of disputes, they differ as regarding the universal promotion of human rights and democracy (see Lake, Martin, and Risse 2021, 225, 229; Tourinho 2021; Simmons and Goemans 2021; and Ikenberry 2011). Whereas the Westphalian order is based on the premise of territorial sovereign nation-states, the Liberal International Order moves in a solidaristic and universalistic direction of human rights, democracy, and over-ruling the authority of the nation-state, when and if necessary. Thus, their decoupling might open new opportunities for the international society to remain relevant, even after the shrinking of the LIO to a limited 'zone of peace' of Western and Liberal countries. From a Liberal standpoint, this resilient international order might be 'degraded' in normative terms, but it will persist anyway. By the end of the day, we might have one international society divided into two bounded international orders, one Liberal (led by the USA and its Western liberal democratic allies), and another one non-Liberal (led by China) (see Owen 2021; and Mearsheimer 2019). In sum, this emerging post-Liberal global international society (GIS) will no longer be a US-led, Western-dominated order, but it will rather reflect a contested and 'deep pluralism', with great powers competing and cooperating among themselves, their behavior driven by domestic politics, while keeping intact the

contours of the international society. As stated before, this GIS will reflect a multilateral, polycentric, and 'fluid' word order (see Acharya and Buzan 2019; and Buzan 2020).

Conclusions

In this paper, I have argued that the idea, concept, and practices of 'international society' as developed by Hedley Bull in 1977 remain relevant to explain the complex realities of international relations and global politics in the third decade of the twenty-first century. In the last forty years, international society has evolved and merged into the broader idea and realities of world (or global) international society. Moreover, innumerable challenges to the current international system and society have questioned its relevance and vitality. Still a (global) international society remains an essential framework, both in analytical and normative terms, to make sense of our contemporary world.

The practices of the contemporary international society include the five original primary institutions as posited by Bull (i.e, the balance of power; mechanisms of international law; diplomacy; war; the management of great power), in addition to international trade and the secondary institutions (IOs and regimes). Moreover, these practices include mechanisms of multilateralism, regional and global governance, and humanitarian intervention. The major challenges to the contemporary global international society include the rise of non-state actors; the impact of globalization and the preponderance of global issues; and the lack of global and shared norms, in both cultural and normative (moral) terms.

Facing these substantial challenges, I argue that the contemporary international society remains relevant and pertinent by linking the concept and practices of international society to the mechanisms of global and regional governance. Moreover, I find that alternative world orders, as depicted in the Global North and in the Global South, still assume as given the idea and practices of the international society, whether in the traditional, inter-state form, or in the global/world politics version, transformed and adapted. This can be illustrated especially through the perusal of two such alternative world orders, 'new medievalism' and a pluralistic, polycentric, and hybrid order of globalized states.

By the end of the day, the ongoing discussion between the two versions of the English School, the 'pluralist' and the 'solidarist', reflect an important philosophical and normative discussion (in moral terms), regarding the possible clash and overlapping between two major principles and values that impact and regulate the global international society, order and justice (see Barnett and Sikkink 2011). The debate about which of these two values has to have paramountcy in shaping global politics remains relevant today, as it was forty years ago.

As a way of conclusions, I suggest the following assumptions/hypotheses to be further considered and explored:

- There are significant challenges to the idea, concept, and practices of the international society that erode the functioning and relevance of its primary and secondary institutions.
- World politics is transitioning from a focus on international relations towards the emergence of a global or world society, which challenges the relevance of the traditional international society, while simultaneously embodying and including it.
- Mechanisms of regional and global governance assume and prove the continuing relevance of the international society as part of its fundamental practices.
- The complex realities of current 'world orders,' such as 'New Medievalism' and multilateralism, coexist with the idea and practices of the international society.
- The major policy and moral dilemmas of the international society involve the potential clash between considerations of order and considerations of justice.
- It is important to disaggregate the tenets of the Liberal International Order from the continuing resilience of the contemporary global international society. The latter is premised on a plurality of independent and inter-dependent states, even when is normative underpinnings are moving away from its Liberal principles (like the universal promotion of democracy), back to the basic tenets of the Westphalian order, challenged by globalization, non-state actors, global issues, and the lack of a normative consensus.

Bibliography

Acharya, A. (2014), *The End of American World Order* (Cambridge: Polity).

Acharya, A. (2018), Constructing Global Order: Agency and Change in World Politics (Cambridge: Cambridge University Press).

Acharya, A. and B. Buzan (2019), *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR as its Centenary* (Cambridge: Cambridge University Press).

Adler, E. and V. Pouliot (2011), "International Practices: Introduction and Framework," in Emanuel Adler and Vincent Pouliot, eds., *International Practices* (Cambridge: Cambridge University Press).

Adler-Nissen, R. and A. Zarakol (2021), "Struggles for Recognition: The Liberal International Order and the Merger of its Discontents," *International Organization* 75 (2): 611-634.

Alderson K. and A. Hurrell (2000), "The Continuing Relevance of International Society," in Alderson, K., Hurrell A. (eds.), *Hedley Bull on International Society* (London: Palgrave Macmillan), pp. 54-73.

Armstrong, D. (2011), "The Evolution of International Society," in John Baylis, Steve

Smith, and Patricia Owens, eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2011), pp.35-49.

Barnett, M. N. and K. Sikkink (2011), "From International Relations to Global Society," in Robert E. Goodin (ed.), *The Oxford Handbook of Political Science*, pp. 749-768.

Bauman, Z. (2012), *Liquid Modernity*, 2nd edition (London: Polity).

Boerzel, T. and M. Zurn (2021), "Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism," *International Organization* 75 (2): 282-305.

Bull, H. (1977), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press).

Buzan, B. (2004), *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalization* (Cambridge: Cambridge University Press).

Buzan, B. (2020), "The Transformation of Global International Society and the Security Agenda: Interview with Professor Barry Buzan," August 2020, *Security Defense Quartelry* 30: 7-12.

Cardoso, F. H. and Enzo Faletto (1979), *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley, CA: University of California Press).

Chan, S. (2021), "Challenging the Liberal Order: The U.S. Hegemon as a Revisionist Power," *International Affairs* 97 (5): 1335-1352.

Clark, I. (2005), *Legitimacy in International Society* (Oxford: Oxford University Press).

Clark, I. (2011), "Globalization and the Post-Cold War Order," in John Baylis, Steve Smith, and Patrica Owens (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 5th edition (Oxford: Oxford University Pres), pp. 545-558.

Cooley, A., and D. H. Nexon (2022), "The Real Crisis of Global Order: Illiberalism on the Rise," *Foreign Affairs* (January-February).

Deciancio, M. (2016), "El Regionalismo Latinoamericano en la Agenda de la Teoría de las Relaciones Internacionales," *Iberoamericana* 16 (63): 91-110.

Deciancio, M. and D. Tussie (2019), "Globalizing Global Governance: Peripheral Thoughts from Latin America," *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*.

Escudé, C. (1995), *El Realismo de los Estados Débiles* (Buenos Aires: GEL).

Escudé, C. (1997), *Foreign Policy Theory in Menem's Argentina* (Gainesville, FL: University Press of Florida).

Escudé, C. (2016), "Who Commands, Who Obeys, and Who Rebels: Latin American Security in a Peripheral-Realist Perspective," in David R. Mares and Arie M. Kacowicz (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Security* (London: Routledge), pp. 56-66.

Falk, R. (1999), *Predatory Globalism: A Critique* (Cambridge: Polity Press).

Falk, R. (2002), "The Post-Westphalian Enigma," in Björn Hette and Bertil Odén (eds.), *Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order* (Styockholm: Almkvist and Wiksellyry), pp. 147-183.

Felbab-Brown, V. (2017), "The Hellish Road to Good Intentions: How to Break Political-Criminal Alliances in Contexts of Transition," Crime-Conflict Nexus Series 7, April.

Friedman, T. L. (2005), *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century* (New York: Farrar, Straus, and Giroux).

Fukuyama, F. (1989), "The End of History?," The National Interest, Summer.

Fukuyama, F. (2006), *The End of History and the Last Man* (New York: Simon and Schuster).

Furtado, C. (1964), *Development and Underdevelopment*. Los Angeles: University of California Press.

Goldegeier, J. M. and M. McFaul (1992), "A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era," *International Organization*, Vol. 46, No. 2, pp. 467-491.

Gratale, J. M. (2016), "Globalization and the Challenges to World Order," Paper presented at the CISS-ISA International Conference on "Boundaries and Borders in an Evolving World Order," Thessaloniki, Greece, June 16.

Haass, R. and C. Kupchan (2021), "The New Concert of Powers," *Foreign Affairs*, March 23.

Hakovirta, H. (2014), "Alternative World Orders and the Governance of Global Problems," in Harto Hakovirta (ed.), *Six Essays on Global Order and Governance* (Turku, Finland: Figare/Safir Press), pp. 11-21.

Hardin, G. (1968), "The Tragedy of the Commons," *Science* 162 (3849): 1243-1248.

Held, D. and A. McGrew (2002), "Introduction," in David Held and Anthony McGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority, and Global Governance* (London: Polity Press), pp. 1-21.

Hettne, B. (2002), "In Search of World Order," in Björn Hette and Bertil Odén (eds.), *Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order* (Stockholm: Almkvist and Wikesellyry), pp. 6-22.

Huntington, S. P. (1993), "The Clash of Civilizations," *Foreign Affairs* 72 (3): 22-49.

Huntington, S. P. (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon Schuster).

Hurrell, A. (2007), *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society* (Oxford: Oxford University Press).

Ikenberry, G. J. (2011), "The Future of the Liberal World Order: Internationalism after America," *Foreign Affairs*, May/June.

Jackson, R. (2000), *The Global Covenant: Human Conduct in a World States* (Oxford: Oxford University Press).

Jackson, R. and G. Sorensen (2003), 2nd edition, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches* (Oxford: Oxford University Press).

Jaguaribe, H. (1979), "Autonomía Periférica y Hegemonía Céntrica," *Estudios Internacionales* 12 (46): 91-130.

Kacowicz, A. M. (1999), "Regionalization, Globalization, and Nationalism: Convergent, Divergent, or Overlapping?," *Alternatives: Global, Local, Political* 24 (4): 527-555.

Kacowicz, A. M. (2005), *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001* (Notre Dame: University of Notre Dame Press).

Kacowicz, A. M. (2012), "Global Governance, International Order, and World Order," in David Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (Oxford: Oxford University Press), pp. 686-696.

Kacowicz, A. M. (2013), *Globalization and the Distribution of Wealth: The Latin American Experience, 1982-2008* (Cambridge: Cambridge University Press).

Kacowicz, A. M. (2018), "Regional Governance and Global Governance: Links and Explanations," *Global Governance* 24 (1): 61-80.

Kacowicz, A. M. and Mor Mitrani (2016), "Why Don't We Have Coherent Theories of International Relations about Globalization?, *Global Governance* 22 (2): 199-218.

Kacowicz, A. M., and Daniel F. Wajner (2022), "Alternative World Orders in an Age of Globalization," in Amitav Acharya, Melisa Deciancio, and Diana Tussie (eds.), *Latin America in Global International Relations* (London: Routledge), pp. 11-30.

Kaplan, R. D. (1994), "The Coming Anarchy," *The Atlantic Magazine*, February.

Kaplan, R. D. (2002), *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post-Cold War* (New York: Knopf Doubleday).

Keohane, R. O. (2005), "Global Governance and Democratic Accountability," in Rorden Wilkinson (ed.), *The Global Governance Reader* (London: Routledge), pp. 120-137.

Konprobst, M., and T.V. Paul (2021), "Globalization, Deglobalization, and the Liberal World Order," *International Affairs* 97 (5): 1305-1316.

Krasner, S. D. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," International Organization 36, No. 2, Spring: 185-205.

Kupchan, C. A. (2012), No One's World: The West, The Rising Rest, and the Coming Global Turn (Oxford: Oxford University Press).

Kupchan, C. A. (2014), "Reordering Order: Global Change and the Need for a New Normative Consensus," in Trine Flockhart et al., (ed.), Liberal Order in a Post-Western World (Washington, DC: Transatlantic Academy), pp. 1-12.

Lake, D. A., Lisa L. Martin, and Thomas Risse (2021), "Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization, " International Organization 75 (2): 225-267.

Linklater, A. (2011), "Globalization and the Transformation of Political Commuity," in John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens (eds.), The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations, 5th edition (Oxford: Oxford University Press), pp. 528-543.

Linklater, A. and H. Suganami (2006), The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment (Cambridge: Cambridge University Press).

Mearsheimer, J. J. (2019), "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order," International Security 43 (4), Spring 2019, 7-50.

Miller, B. (2021), "How 'Making the World in its Own Liberal Image,' Made the West Less Liberal," International Affairs 97 (5): 1353-1375.

Mitrani, M. (2013), "Global Civil Society and International Society: Compete or Complete?," Alternatives 38 (2), 172-188.

Owen, J. M. (2021), "Two Emerging International Orders? China and the United States," International Affairs 97 (5): 1415-1431.

Oye, K. (1986), ed., Cooperation under Anarchy (Princeton: Princeton University Press).

Paul, T.V. (2021), "Globalization, Deglobalization, and Reglobalization: Adapting Liberal International Order," International Affairs 97 (5): 1599-1620.

Prebisch, R. (1950), The Economic Development of Latin America and its Principal Problems (New York: United Nations Press)

Prebisch, R. (1959), "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries," American Economic Review 49 (2): 251-273.

Press-Barnathan, G. (2004), "The War against Iraq and International Order: From Bull to Bush," International Studies Review, Vol. 6, No. 2, June, pp. 195-212.

Puig, J. C. (1980), Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana (Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar).

Rollwagen, Joseph (2015), "International Society in Theory and Practice." Retrieved at: e-ir/info/2015/08/04/international-society-in-theory-and-practice.

Rosenau, J. N. (1992), "Governance, Order, and Change in World Politics," in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 1-29.

Shaw, M. (1994), *Global Society and International Relations: Sociological Concepts and Political Perspectives* (London: Polity Press).

Shelley, L. (2014), *Dirty Entanglements: Corruption, Crime, and Terrorism* (Cambridge: Cambridge University Press).

Shelley, L. (2018), *Dark Commerce: How a New Illicit Economy is Threatening Our Future* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Simmons, B. A., and Hein E. Goemans (2021), "Built on Borders: Tensions with the Institution that Liberalism (Thought It) Left Behind," *International Organization* 75 (2): 387-410.

Terradas, N. (2020), "The Quest for Order in Anarchical Societies: Antrhropological Investigations," *International Studies Review*, Vol. 22, No. 1, March 2020, pp. 98-121.

Tourinho, M. (2021), "The Co-Constitution of Order," *International Organization* 75 (2): 258-281.

Tussie, D. (2009), "Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects," *Review of International Studies* 35 (February): 169-188.

Tussie, D. (2018), "Bringing Power and Markets," in Jonas Talberg, Karin Backstrand, and Jan Aaart Scholte (eds.), *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences* (Oxford: Oxford University Pres), pp. 201-212.

Väyrynen, R. (2002), "Reforming the World Order: Multi-and Plurilateral Approaches," in Björn Hette and Bertil Odén, eds., *Global Governance in the 21st Century: Alternative Perspectives on World Order* (Stockholm: Almkvist and Wiksellyry), pp. 106-146.

Waltz, K. N. (1979), *Theory of International Politics* (Menlo Park, CA: Addison-Wesley Publishing Company).

Weiss, J., and J. L. Wallace (2021), "Domestic Politics, China's Rise, and the Future of the Liberal International Order," *International Organization* 75 (2): 635-664.

Wheeler, N. J. (2000), *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society* (Oxford: Oxford University Press).

Whitman, J. (2005), *The Limits of Global Governance* (London: Routledge).

Yunker, J. A. (2005), *Rethinking World Government: A New Approach* (Lanham, MD: University Press of America).

Zakaria, F. (2011), *The Post-American World and the Rise of the Rest* (London: Penguin).

Universidad del Mar
Campus Huatulco
Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

El Parque Internacional del Big Bend: propuesta de cooperación binacional México-Estados Unidos para crear un área de conservación internacional[1]

Indra Labardini Fragoso[2]

Resumen

En este trabajo se detalla el surgimiento de la propuesta de creación de un Parque Internacional en la región del Big Bend y se identifican las primeras acciones que para ello llevaron a cabo las diversas instancias administrativas y diplomáticas de México y de los Estados Unidos en la década de 1930. Este texto representa un primer avance de un proyecto de investigación más amplio cuyo fin es analizar los mecanismos de cooperación internacional, las estrategias implementadas en el ámbito binacional y las acciones de la diplomacia ambiental, para el manejo y la conservación del ecosistema regional compartido entre el Parque Nacional Big Bend en Texas y las Áreas Naturales Protegidas del Cañón de Santa Elena en Chihuahua y Maderas del Carmen en Coahuila. Esto se pretende lograr a través de explorar las acciones diplomáticas y las negociaciones que se han impulsado a nivel binacional entre ambos países para atender al manejo y la conservación del ecosistema regional mencionado.

El factor que incide en la consideración de este análisis es que es una zona en la que atraviesa el Río Bravo, un elemento natural impuesto como límite, que marca la frontera entre México y los Estados Unidos. En este orden de ideas, es menester conocer la manera en que se han configurado históricamente los actores involucrados en las preocupaciones ambientales que atañen a la región, para comprender las soluciones locales dentro de un problema regional y transnacional. En este sentido, el tema de investigación que se propone parte del estudio de un área natural en una región determinada, cuya situación de frontera entre dos países le ha dotado de divisiones políticas impuestas por los seres humanos, acción que ha trascendido en su manejo y conservación internacional en la historia contemporánea.

Palabras clave: Parque Internacional Big Bend, México, Estados Unidos

Abstract

This paper details the emergence of the proposal for the creation of an International Park in the Big Bend region and identifies the first actions carried out by the various

1 El presente artículo fue elaborado gracias a la beca recibida por la Secretaría de Relaciones Exteriores a través del Programa de Investigaciones Conjuntas Matías Romero 2018-2019.

2 Profesora-investigadora en el Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela* de la Universidad del Mar, en donde también se desempeña como coordinadora de la Maestría en Relaciones Internacionales: Medio Ambiente. Es licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestra y Doctora en Historia Moderna y Contemporánea por el Instituto Mora.

administrative and diplomatic instances of Mexico and the United States in the decade of 1930. This text represents the first advance of a broader research project whose purpose is to analyze the mechanisms of international cooperation, the strategies implemented in the binational sphere and the actions of environmental diplomacy, for the management and conservation of the regional ecosystem shared between Big Bend National Park in Texas and the Protected Natural Areas of Santa Elena Canyon in Chihuahua and Maderas del Carmen in Coahuila. This is intended to be achieved by exploring the diplomatic actions and negotiations that have been promoted at the binational level between the two countries to attend to the management and conservation of the aforementioned regional ecosystem.

The factor that affects the consideration of this analysis is that it is an area in which the Río Bravo crosses, a natural element imposed as a limit that marks the border between Mexico and the United States. In this order of ideas, it is necessary to know the way in which the actors involved in environmental concerns that affect the region have been configured historically, to understand local solutions within a regional and transnational problem. In this sense, the proposed research topic is based on the study of a natural area in a given region, whose border situation between two countries has endowed it with political divisions imposed by human beings, an action that has transcended its management and international conservation in contemporary history.

Keywords: International Park Big Bend, Mexico, United States

Introducción

La creación de un Parque Internacional para conformar un área de conservación compartida entre México y Estados Unidos generó grandes expectativas y un interés inédito por parte de las autoridades correspondientes de ambos países. La idea de construir un esquema de cooperación internacional para la preservación de un ecosistema compartido entre dos naciones que históricamente habían tenido una convivencia bastante ríspida, por decir lo menos, propició un inusitado entusiasmo que rebasó, las más de las veces, la capacidad real de llevarlo a cabo por ambas partes. El objetivo de este trabajo consiste en detallar el surgimiento de la propuesta de creación de un Parque Internacional en la región del Big Bend e identificar las primeras acciones que para ello llevaron a cabo las diversas instancias administrativas y diplomáticas de México y de los Estados Unidos en la década de 1930.

Este texto representa un primer avance de un proyecto de investigación más amplio cuyo fin es analizar los mecanismos de cooperación internacional, las estrategias implementadas en el ámbito binacional y las acciones de la diplomacia ambiental, para el manejo y la conservación del ecosistema regional compartido entre el Parque Nacional Big Bend en Texas y las Áreas Naturales Protegidas del Cañón de Santa Elena en Chihuahua

y Maderas del Carmen en Coahuila. Este objetivo se pretende lograr a través de explorar las acciones diplomáticas y las negociaciones que se han impulsado a nivel binacional entre México y los Estados Unidos para atender al manejo y la conservación del ecosistema regional mencionado.Resulta de suyo trascendental para comprender qué entienden por medio ambiente cada uno de los países involucrados y analizar la forma en que enfrentan y resuelven los asuntos particulares basados en las características propias y naturales del ecosistema mencionado.

El factor que incide en la consideración de este análisis es que es una zona que atraviesa el Río Bravo, un elemento natural que marca la frontera entre México y los Estados Unidos. Para comprender las soluciones locales dentro de un problema regional y transnacional es menester conocer la manera en que se han configurado históricamente los actores involucrados en las preocupaciones ambientales que atañen a la región, así como su forma de influir en la toma de decisiones en el proceso legislativo y el diseño de políticas ambientales de los gobiernos de Estados Unidos y México. En este sentido, el tema de investigación que se propone parte del estudio de un área natural en una región determinada, cuya situación de frontera entre dos países le ha dotado de divisiones políticas impuestas por los seres humanos, acción que ha trascendido en su manejo y conservación internacional en la historia contemporánea.

Existen obras sobre la historia del Parque Nacional Big Bend, así como algunos textos que han hecho referencia a la cooperación binacional e, incluso, trinacional, sobre las áreas naturales que se comparten en la región de América del Norte. Sin embargo, en su mayoría son obras de autores estadounidenses y la perspectiva que proporcionan se circunscribe a las acciones que Estados Unidos ha impulsado al respecto.[3] El presente proyecto de investigación se propone realizar un estudio histórico desde la perspectiva mexicana, a través del análisis de fuentes primarias y secundarias ubicadas en acervos nacionales y la consulta de acervos internacionales para la contrastación y crítica de fuentes. Para esta primera entrega se consultaron documentos originales en los acervos documentales del Archivo Histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

La propuesta de crear un Parque Internacional en la región del Big Bend provino de Estados Unidos en el año de 1935, específicamente del Secretario del Interior, Harold

3 Algunas de las obras más representativas son: Garrison, L. (1954). "A History of the Proposed Big Bend International Park; Summarized by L. A. Garrison, Superintendent, Big Bend National Park." *NPS files*, Big Bend National Park, Texas. Sirotnak, J. (2011). "Binational Cooperation in the Big Bend Region", *The George Wright Forum,* 28(3), 291–295. http://www.georgewright.org/283sirotnak.pdf Stoett, P. and Temby, O. (2015). "Bilateral and Trilateral Natural Resource and Biodiversity Governance in North America: Organizations, Networks, and Inclusion," *Review of Policy Research*, 32, 1–18. https://doi.org/10.1111/ropr.12110 Tyler, Ronnie C., (1996) *The Big Bend: a history of the last Texas frontier*, 1a. ed. College Station, Tex.: Texas A & M University Press ed. NOTE: Originally published: Washington: Office of Publications, National Park Service, U.S. Dept. of the Interior: Supt. of Docs., U.S. Govt. Print. Off., 1975. Welsh, M. (2002). *Landscape of Ghosts, River of Dreams: An Administrative History of Big Bend National Park. Big Bend National Park*, Texas: National Park Service. Welsh, M. (2021). *Big Bend National Park: Mexico, the United States, and a Borderland Ecosystem* (America's National Parks) (English Edition) [Edición Kindle], University of Nevada Press.

Ickes, quien le solicitó al Secretario de Estado, Cordell Hull, que elaborara el protocolo diplomático para hacer la proposición al gobierno mexicano. (Welsh, 2021, s/p). Ésta derivaba de la iniciativa del presidente norteamericano, Franklin Delano Roosevelt, de desplegar una nueva política internacional en el hemisferio americano, conocida como la "Buena vecindad". Lo que significaba replantear la manera en que Estados Unidos se había relacionado con sus vecinos en el continente, especialmente con México, país con el que había tenido ya un conflicto bélico (la Guerra de 1847), además de varias intervenciones militares justo un par de décadas antes, en el Puerto de Veracruz en 1914 y en el norte, con la Expedición punitiva de 1916 a 1917. Este giro en la política internacional estadounidense tuvo lugar justo después de la grave crisis de 1929 y durante la década que precedió al inicio de la Segunda Guerra Mundial, cuando la Casa Blanca tuvo el interés de modificar su actuación injerencista en la región del Caribe y Centroamérica durante los primeros decenios del siglo XX.

Fue en ese breve periodo que desde Washington se procuró desarrollar una vocación pacifista, cuando surgió el proyecto de instaurar un "Parque Internacional de la Paz" en la delimitación de un ecosistema compartido en la frontera con México. Incluso Ickes ya había pensado en el nombre que podría llevar, si no todo el parque, al menos la parte del lado de los Estados Unidos, que sería "Jane Addams International Peace Park", en alusión a la activista que en 1931 había ganado el Premio Nobel de la Paz, y había impulsado un programa de reclutamiento de inmigrantes latinos para poblar el Medio Oeste en sustitución de los grupos étnicos europeos que se encontraban en dicha región entre los años de 1880 y 1890. Michael Welsh (2021) menciona que, Ickes observó una estrecha vinculación entre el servicio que Addams prestó a los inmigrantes de origen latino, la política del presidente Roosevelt de mejoramiento de relaciones con nuestro país y la emergencia de un Parque Internacional dedicado a la paz en una era en la que las tensiones en Europa y el lejano Este iban en escalada. (s/p).

Por su parte, el gobierno mexicano estaba presidido por el general Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuyo sexenio fue emblemático en cuanto a la administración de los recursos naturales que posee el país. Hay que recordar que, en este periodo presidencial se cumplió el compromiso establecido sobre varias demandas sociales emanadas de la lucha armada de la Revolución mexicana, a saber: se dio el mayor reparto de tierras a los campesinos en nuestra historia como nación independiente y se expropió el petróleo, cuya explotación había estado en manos extranjeras desde su descubrimiento.

Precisamente, la explotación irracional del medio ambiente en general fue un tema que al presidente Cárdenas le preocupaba. Para ello creó el Departamento Forestal y de Caza y Pesca y nombró a Miguel Ángel de Quevedo como jefe responsable, con el fin de que se encargara de los asuntos relativos al medio ambiente y los recursos naturales. M.

A. de Quevedo se distinguió por ser de los pioneros en impulsar el cuidado del medio ambiente, específicamente en preservar la flora y la fauna representativa de nuestro país. Estudió Conservación Forestal en la *Ecole Polytechnique* de París, en donde recibió el diploma de bachiller en ciencias y se graduó como Ingeniero Civil en 1889. A instancias de M. A. de Quevedo, se creó el Primer Parque Nacional fuera de la Ciudad de México, conocido como el "Desierto de los Leones", en 1917. Sin embargo, fue hasta el sexenio de Cárdenas que se planteó el objetivo de crear más de cuarenta Parques Nacionales. (Carabias, 2017, p. 54).

El embajador de Estados Unidos en México, Josephus Daniels, le escribió a Hull, secretario del Interior, para informarle que se había entrevistado con Daniel F. Galicia, visitador del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, quien le comentó que nuestro país estaba interesado en la propuesta de creación del Parque Internacional y que se estaba preparando una expedición que partiría a Chihuahua y Coahuila, para explorar la posibilidad de establecer una reserva correspondiente del lado mexicano. En su misiva, Daniels también comentó que M. A. de Quevedo estaba verdaderamente entusiasmado con la idea, lo que auguraba que el gobierno mexicano, específicamente el presidente Cárdenas, apoyara el proyecto. Con el fin de aprovechar la buena disposición de las autoridades mexicanas y su solicitud de información al respecto, sus homólogos estadounidenses comisionaron a Herbert Maier, Agente Director Regional del Servicio de Parques Nacionales, para que organizara un encuentro previo en la frontera con Arizona en el mes de octubre de 1935. A la reunión asistieron Daniel Galicia, Maynard Johnson and Walter McDougall, para acompañar la inspección del Servicio Biológico de EE.UU. (U.S. Biological Survey), una unidad creada dentro del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, con el fin de que observaran los trabajos de campo que elaboraban para la identificación de la flora y la fauna del lugar. (Welsh, 2021, s/p).

Galicia se entusiasmó con esta visita y después de estar en el lugar, notó que el ecosistema en esa parte de la frontera también podría proyectarse como otro Parque Internacional, de forma similar al de la región del Big Bend. Esto se lo comunicó a Maier, quien se lo confió a su superior en Washington, Conrad Wirth, con la observación de que debían de canalizar ese buen ánimo para apresurar e iniciar los trabajos necesarios para negociar la delimitación territorial que requeriría la preservación del ecosistema compartido en la frontera entre Texas, Coahuila y Chihuahua, pues por el momento no había un proyecto de creación de otro Parque Internacional por parte de Estados Unidos en alguna otra región fronteriza con México. Maier incluso le aconsejaba que debían invitar a M. A. de Quevedo y otros oficiales mexicanos encargados del proyecto de creación del parque, a la Conferencia Anual de Superintendentes del Servicio de Parques Nacionales (NPS) a realizarse en Washington en enero de 1936, porque pensaba "que, después de

todo, la conferencia final del nacimiento del Parque Internacional debería ser considerado más bien como un evento histórico". (Welsh, 2021, s/p). Todo esto nos indica el nivel de entusiasmo y el alto grado de expectación que generó un proyecto de esta envergadura en el ánimo de las autoridades encargadas de los dos países.

En esa reunión informal previa de octubre fijaron la fecha del 24 de noviembre de 1935 para el primer encuentro oficial que tuvieron las autoridades de ambos países en El Paso, Texas. Al respecto, en las pesquisas realizadas en el Archivo Histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se encuentra la documentación relativa a los trabajos que se realizaron por la parte mexicana para iniciar las negociaciones, así como las inspecciones *in situ*, con el fin de comenzar a delimitar el área en donde se asentaría el Parque Internacional, además de los diversos temas que debían de tratarse para que se pudiera llevar a cabo.

La invitación expresa por parte del gobierno de los Estados Unidos se hizo a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencia a la que M. A. de Quevedo mantuvo informada de todo el proceso. La primera acción oficial que realizó M. A. de Quevedo fue nombrar al Ingeniero Forestal Daniel F. Galicia, como Visitador Oficial del Departamento Forestal, de Caza y Pesca. La comisión que le encomendó consistió en: tomar a su cargo los trabajos relacionados con la creación del Parque; formular estudios y proponer a ese Departamento las medidas que debían dictarse para conseguir ese fin. De esto le notificó al Subsecretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Ceniceros con el objetivo de que le brindara "la información y facilidades necesarias para el mejor desempeño de su comisión".[4]

El original y diversas copias del acuerdo al que llegaron después de los encuentros que sostuvieron en el mes de noviembre de 1935 las autoridades de ambos países, se titula "Resoluciones para la creación de una Comisión Mixta que estudie las zonas a ambos lados de la frontera entre México y los Estados Unidos." El convenio está escrito en un formato de dos columnas, cada una de ellas atiende al idioma oficial de los Estados participantes, es decir, la de la izquierda está escrita en español y la de la derecha en inglés. Al ser un documento oficial en donde se dejó plenamente establecido el compromiso inicial de los dos gobiernos de trabajar en conjunto y cooperar binacionalmente por un proyecto de esta envergadura, merece la pena reproducir el texto completo de los resolutivos a los que llegaron:

> En la Conferencia de Funcionarios de México y de Estados Unidos celebrada en El Paso, Texas, el 24 de noviembre de 1935, con respecto a la creación y funcionamiento de Parques Internacionales y Reservas de la Flora y de la Fauna a lo largo de la frontera entre México y los Estados Unidos, se adoptaron las siguientes resoluciones:

4 Ing. Miguel A. de Quevedo a Lic. José Ángel Ceniceros, México, D. F., 6 de septiembre 1935, Archivo Histórico Genaro Estrada, Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante AHGE-AHD-SRE), Fondo de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos (en adelante Fondo CILA México-Estados Unidos), Clasificación: C-192-26, Caja 279, Expediente 10, f. 14.

1. El Gobierno de México acepta la sugestión del Gobierno de los Estados Unidos para la creación de Parques Internacionales que abarquen zonas adyacentes de bellezas escénicas notables en ambos lados del límite internacional, lográndose así mayor acercamiento entre los pueblos de ambas naciones y un mutuo esfuerzo para la conservación de sus propios recursos naturales.

2. Ambos Gobiernos establecerán reglamentos para el cuidado especial y la preservación de las bellezas escénicas y para la conservación de flora y fauna y demás condiciones naturales de los parques.

3. La administración de cada uno de estos parques y reservas, estará al cuidado del Departamento respectivo de cada Gobierno, sujeta a las reglamentaciones que sean concertadas para conservar y proteger las zonas citadas.

4. Se recomienda también que, además de los Parques Internacionales proyectados, se establezcan refugios especiales para la fauna a lo largo de la frontera.

5. Se reconoce la necesidad de concertar reglamentaciones para la conservación y propagación de la flora y fauna en estos refugios y para que los guardas y los animales crucen la frontera de un lado a otro en los mismos.

6. Se recomienda el establecimiento de Reservas Nacionales a lo largo de la frontera, en ambos países para la preservación de especies forestales típicas y hermosas, y de riscos u otros accidentes geológicos notables.

7. A fin de mejorar las condiciones de higiene urbana, de estética y las recreativas de las actuales poblaciones a lo largo de la frontera, se recomienda que ambos Gobiernos cooperen para el establecimiento de reservas forestales o de reforestación en ambos países, en contorno de las mismas poblaciones.

8. Con objeto de que se lleven a cabo a la brevedad posible los estudios e investigaciones para determinar las zonas que deben abarcar los Parques Internacionales, los Refugios de fauna y las Reservas forestales protectoras, se constituye desde luego una Comisión Mixta en la forma siguiente:

En representación del Gobierno de México:

Por el Departamento Forestal, de Caza y Pesca:

Daniel F. Galicia, Visitador

Estanislao Muñoz A.

Raúl Santos Ibarra, Técnico.

Juan F. Treviño, Agente en Chihuahua

R. Montes de Oca, Agente en Coahuila

Fco. Salazar Delgado, Agente en Sonora

Luis Lombardo, Técnico de Caza

Juan A. Thacker, Organizador

Por la Secretaria de Relaciones Exteriores:

Armando Santacruz Jr. Comisionado de México en la Comisión Internacional de Límites.

En representación del Gobierno de los Estados Unidos de América:

Las personas cuyos nombres indicarán posteriormente el Servicio de Parques Nacionales y el Servicio Biológico de los Estados Unidos. Por lo cual esta Comisión mixta se tendrá que reunir a más tardar el 15 de enero de 1936.[5]

Al calce del documento se dejaron asentadas las firmas autógrafas de las siguientes personas: Por la parte mexicana; Ing. M. A. de Quevedo, Jefe del Departamento Forestal y de Caza y Pesca; Ing. José H. Serrano, Oficial Mayor del Departamento Forestal y de Caza y Pesca; Ing. Daniel F. Galicia, Visitador Especial del Departamento Forestal y de Caza y Pesca; Juan. A. Zinser, Jefe del Servicio de Caza; Juan A. Thacker, Organizador Honorario Forestal y de Caza y Pesca; Alejandro Santacruz Jr., Comisionado de México. Comisión Internacional de Límites. Por la parte estadounidense: Herbert Maier, Agente Regional del Servicio de Parques Nacionales de los EE.UU.; Frank Pinkley, Superintendente de los Monumentos Nacionales en el Suroeste; Vincent W. Vandiver, Geólogo Regional del Servicio de Parques Nacionales de los EE.UU.; Don A. Gilchrist, Director Regional Distrito 3, Servicio Biológico de los EE.UU.; Charles E. Gillham, Agente de Caza, Servicio Biológico de los Estados Unidos.[6]

Apenas concluidos los trabajos de la primera reunión entre los comisionados de los gobiernos de México y Estados Unidos, M. A. de Quevedo le dio a conocer a Ángel Ceniceros, subsecretario de Relaciones Exteriores, Encargado del Despacho, los acuerdos a los que se habían llegado y le envió un ejemplar del Convenio firmado. En la misiva es ostensible el alto grado de expectación que tenía el Jefe del Departamento Forestal y de Caza y Pesca. Esto se lee cuando escribe que en las conferencias celebradas el 23 y 24 de noviembre de 1935 el tema tratado fue el "establecimiento de Parques Internacionales en terrenos inmediatos a la frontera de ambos países".[7] Cuestión que Maier había percibido y comentado con su jefe inmediato, tal y como se mencionó líneas arriba, puesto que la intención de las autoridades estadounidense concernía únicamente a la creación de un solo Parque Internacional: el del Big Bend. En la correspondencia, M. A. de Quevedo también informaba de la solicitud que hizo para que el Ing. Armando Santacruz Jr., Jefe de la Comisión de Límites de Ciudad Juárez, formara parte de la Comisión negociadora de México que él encabezó, puesto que se tratarían cuestiones relativas a "consagrar terrenos

5 "Resoluciones para la creación de una Comisión Mixta que estudie las zonas a ambos lados de la frontera entre México y los Estados Unidos", AHGE-AHD-SRE, Fondo CILA México-Estados Unidos, Clasificación: C-192-26, Caja 279, Expediente 10, ff. 17-19.

6 *Ibíd*., ff. 19-21.

7 Ing. Miguel A. de Quevedo a Lic. José Ángel Ceniceros, Los Ángeles, California, 27 de noviembre 1935, AHGE-AHD-SRE, Fondo CILA México-Estados Unidos, Clasificación: C-192-26, Caja 279, Expediente 10, f. 15.

fronterizos en calidad de Reservas Nacionales para la constitución de aquellos Parques".[8]

Si bien la reunión se llevó a cabo para dejar asentada la conformación de las comisiones de ambos países para la implementación del proyecto del Parque Internacional, el Jefe del Departamento Forestal y de Caza y Pesca señaló, de forma particular, la inclusión de un tema adyacente, que era la creación de sitios específicos "en calidad de Refugios para la fauna silvestre, ya sea para aves migratorias o para otros animales".[9] M. A. de Quevedo consideraba trascendental este tema para afrontar un problema que afectaba la conservación del medio ambiente en el norte de nuestro país: la caza ilegal y furtiva de diversas especies. Por ello veía con optimismo que, a través de las negociaciones de las comisiones, se obtuviera el compromiso de colaboración al respecto por parte de las autoridades estadounidenses, como se observa en la siguiente cita: "medida ésta de grandísima importancia para nuestro país que ha estado siendo tan despiadadamente explotado por cazadores norteamericanos, no residentes y, que hacen sus incursiones sin sujetarse a las prevenciones protectoras de nuestras leyes para cuya debida observancia también se estipula la cooperación eficaz del Gobierno Americano".[10]

Del acuerdo concertado, M. A. de Quevedo hace mención especial de dos artículos en la carta dirigida a Ceniceros. Sobre el artículo 7 se desprende la constante consternación que le producía el problema de la desertificación, particularmente en las zonas contiguas a la frontera que observó durante el recorrido que realizó en automóvil de Laredo hasta El Paso. En la carta menciona lo siguiente: "me di cuenta de las desastrosas condiciones que a esos respectos se encuentran aquellas, rodeadas de malsanos y molestos desiertos, siendo sin duda mucho más provechoso para ambos países reforestar los terrenos de sus contornos, cosa muy factible por lo que pude observar, en vez de atender tan solo a la constitución de Parques y Refugios lejos de ellas".[11] Esto quiere decir que el Jefe del Departamento Forestal, de Caza y Pesca tenía una perspectiva más amplia sobre el cuidado del medio ambiente que abarcara la región colindante a lo largo de la línea fronteriza y que no se circunscribiera únicamente a ciertos ecosistemas delimitados por el ser humano. Le preocupaba, sobre todo, que afectara a "las poblaciones de Laredo como también sobre todo las de El Paso y Ciudad Juárez están circundadas por verdaderos desiertos que a ésta, nuestra ciudad, particularmente la perjudican, habiendo ya médanos pelados y arrastres considerables de tierras polvosas que amenazan no sólo con invadir la población sino aún el mismo cauce internacional del Río Bravo, y todo ello por la excesiva explotación de los mismos chaparrales nuestros, o raquítica y rala vegetación forestal que para leña o carbón se ha venido haciendo en los últimos años".[12]

8 *Ídem.*
9 *Ídem.*
10 *Ídem.*
11 *Ibíd.*, f. 16.
12 *Ídem.*

La segunda cláusula del acuerdo a la que hace referencia M. A. de Quevedo es la número 8, en la que se consigna "la constitución de una Comisión Mixta compuesta por delegados de ambos Gobiernos", además de señalar expresamente la fecha del 15 de marzo de 1936 como límite para que la comisión recién formada presentara "el proyecto de la creación de los Parques Internacionales, Refugios de la Fauna y Reservas de la Flora típica comarcana, así como de las Zonas Protectoras de Conservación Forestal o Reforestación en contorno de las ciudades fronterizas".[13] El Jefe del Departamento Forestal y de Caza y Pesca al final de la correspondencia menciona que una vez concluido "este importante capítulo del programa de mi actual gira autorizada por el Sr. Presidente de la República" continuaría entonces en el recorrido al que lo invitó el gobierno estadounidense por los Parques Nacionales de la región. Posteriormente se trasladaría a Baja California como parte de los trabajos de reorganización de las oficinas de Pesca en Ensenada, en lugar de las de San Diego y San Pedro.[14]

En la correspondencia se observa que también se inició la coordinación intersecretarial de colaboración para coadyuvar en los trabajos correspondientes a la conformación del Parque Internacional. Al respecto, Armando Santacruz Jr., Comisionado de Límites, informó al secretario de Relaciones Exteriores sobre su inclusión en la Comisión Mixta por parte de M. A. de Quevedo, a reserva de ser ratificada la designación por esa Secretaría. El objetivo de que Santacruz se integrara en dicha comisión estribó en aprovechar el conocimiento, la experiencia, los estudios y los trabajos que ya había llevado a cabo en la frontera la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites entre México y los Estados Unidos. Esto se observa en la misiva, en donde también notificaba sobre el envío de una copia del convenio al que se llegó para la creación de la Comisión Mixta mencionada y el establecimiento del Parque Internacional. Santacruz indicó que M. A. de Quevedo le solicitó los planos y demás información relativa a "la ejecución de trabajos de reforestación de la cuenca del Arroyo de Nogales",[15] debido a que se había hecho esta recomendación en el acuerdo al que se había llegado. Y agregó que:

> Al visitar esta ciudad el C. Jefe de dicho Departamento Forestal, tuvo oportunidad de informarse de que, además del problema de corrección torrencial del Arroyo de Nogales, existe el de procurar la fijación del cauce rectificado del Río Bravo en lo relativo a la erosión, y algunos otros problemas relacionados con las obras de defensa y de conservación del cauce del Río Bravo en las poblaciones fronterizas.[16]

Lo anterior hace ver que la iniciativa de crear el Parque Internacional fue considerada por la parte mexicana como una punta de lanza para introducir en el debate diversas problemáticas que se presentaban a lo largo de la frontera de las dos naciones involucradas,

13 *Ídem*.
14 *Ídem*.
15 Alejandro Santa Cruz Jr., al Secretario de Relaciones Exteriores, Ciudad Juárez, Chih., 10 de diciembre 1935, AHGE-AHD-SRE, Fondo CILA México-Estados Unidos, Clasificación: C-192-26, Caja 279, Expediente 10, f. 34.
16 *Ídem*.

en torno al medio ambiente y la delimitación política de la línea divisoria. Esto fue una preocupación para las autoridades estadounidenses, puesto que querían aprovechar el entusiasmo de sus vecinos del sur para que se pudiera concretar el proyecto del parque. Sin embargo, sabían que debían de actuar con cautela con el fin de centrarse en ese tema y evitar que en las negociaciones se concatenara con otros asuntos cuya resolución fuera más compleja, sin que ello desalentara a su contraparte mexicana.

A su vez, el Jefe del Departamento Forestal y de Caza y Pesca solicitó en enero de 1936, la asistencia del Ing. Javier Sánchez Mejorada, Consultor de la Comisión Internacional de Límites entre México y Estados Unidos, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que le proporcionara al Visitador, Daniel F. Galicia, "toda clase de ayuda e informes relacionados con el desempeño de su comisión", que consistía en el establecimiento del Parque Internacional.[17] En ese mismo mes, Manuel J. Sierra, Director General del Servicio Exterior, le respondió y le aseguró que Sánchez Mejorada lo atendería y le suministraría los informes relativos al asunto.[18]

Otra de las secretarías a las que se recurrió para solicitar su colaboración fue la de Comunicaciones y Obras Públicas. En la correspondencia en ese mismo mes y año se observa lo incipiente de la coordinación interministerial que se pretendía lograr, puesto que el Oficial Mayor de dicha secretaría, Enrique Angli L., le manifiesta al Secretario de Relaciones Exteriores que sobre el asunto sólo tiene conocimiento de las reuniones que sostuvieron M. A. de Quevedo junto con los delegados del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, así como con autoridades estadounidenses, pero que sin que se le hayan dado mayores detalles sobre el fondo de la cuestión. Por lo que solicitaba que se sirviera "precisar qué es lo que se desea de esta secretaría con ese motivo, pues en esta Dependencia del Ejecutivo no existen antecedentes que pudieran orientar respecto a su actuación en el caso, suponiéndose que estos antecedentes pueden encontrarse más bien en el Departamento Forestal y de Caza y Pesca".[19]

El Cónsul General de México en El Paso, Texas, el Teniente Coronel M. Esparza, informó al Secretario de Relaciones Exteriores sobre las conferencias binacionales que iniciaron el 8 de noviembre de 1936 para fijar los límites del Parque Internacional entre la región del Big Bend y la Sierra del Carmen. Enlistó a los participantes que por la parte mexicana fueron: Daniel F. Galicia, R. S. Ibarra, Juan Zincer, y Juan F. Treviño; y por la contraparte estadounidense fueron: Arno B. Cammerer, Conrad L. Wirth, G. A. Moskey, Frank Pinkley, Herbert Maier, Dr. W. D. McDougall, Merel S. Sager, E. E. Townsend, Don A. Gilchrist, Charles Gilham, Dr. Brown W. Randel y L. M Lawson.[20] Un detalle

17 Ing. Miguel A. de Quevedo a Ing. Javier Sánchez Mejorada, México, D. F., 7 de enero de 1936, AHGE-AHD-SRE, Fondo CILA México-Estados Unidos, Clasificación: C-192-26, Caja 279, Expediente 10, f. 35.
18 Lic. Manuel J. Sierra a : Ing. Miguel A. de Quevedo, México, D. F., 21 de enero de 1936, Ibíd., f. 37.
19 Enrique Angli L., al Secretario de Relaciones Exteriores, México, D. F., 16 de enero de 1936, Ibíd., f. 36.
20 Tte. Corl. M. Esparza al Secretario de Relaciones Exteriores, El Paso, Texas, 9 de noviembre de 1936, Ibíd., f. 38.

que se apunta en esta misiva es la venia con la que recibieron los texanos esta iniciativa de cooperación internacional, como se observa en la cita a continuación:

> La Cámara de Comercio y autoridades locales obsequiaron a los Comisionados con un lunch que se efectuó hoy. Al finalizar, el Mayor de la Ciudad señor R. E. Sherman dio la bienvenida a los visitantes y explicó la satisfacción con que las autoridades norteamericanas ven esta nueva forma de acercamiento entre los dos países y tuvo elogios sinceros y elevados para el Señor Presidente de la República de quien es gran admirador, según lo ha demostrado nuevamente.[21]

Una vez más es ostensible el entusiasmo que generaba en el ánimo de las autoridades de ambas naciones la iniciativa de la creación de un Parque Internacional. Lo que llama la atención de la información que el Cónsul General, M. Esparza, proporciona al respecto, es la referencia en plural que hace sobre la propuesta de los "parques". Esto indica que los delegados mexicanos aún tenían la percepción de que éste esfuerzo de cooperación binacional para el establecimiento de un área de conservación conjunta sería el primero de varios. Cuestión que, de acuerdo con Michael Welsh(2021) en el capítulo en el que narra las gestiones administrativas y las negociaciones diplomáticas impulsadas por las autoridades de los Estados Unidos, nunca fue la postura ni la intención de su gobierno. (s/p) Vale la pena citar las palabras del Tte. Corl. M. Esparza, al respecto:

> El jefe de la Delegación norteamericana expresó el deseo de que estos *parques* sirvan, no únicamente para los residentes de la región sino para todos los habitantes de ambos países y los Delegados mexicanos hicieron historia de la creación del Departamento Forestal y de Caza y Pesca que por decreto del Señor Presidente de la República se estableció hace muy poco tiempo y tuvieron la feliz idea de llamarlos "Parques Internacionales de Paz".[22]

Y si bien informa que por separado proporciona un reporte detallado de las conferencias, en el expediente revisado no se encontró tal documentación.

Un año después de celebrado el inicio de dichas conferencias, el 27 de agosto de 1937, la Embajada de los Estados Unidos de América en México envió una carta al Secretario de Relaciones Exteriores, el General Eduardo Hay. En ella le informaba que habían "colocado placas de bronce en determinados puntos sobre los linderos Oriental y Occidental del proyecto del Parque Nacional de "Big Bend", en la línea divisoria internacional, como resultado de una conferencia celebrada en El Paso, Texas, el 8 de noviembre de 1936, entre representantes del Departamento del Interior y los funcionarios mexicanos correspondientes".[23] Esto con el fin de solicitar al gobierno mexicano su aprobación sobre la ubicación de las placas en puntos de la línea divisoria internacional, en donde se debía enlazar la delimitación de la parte mexicana del Parque Internacional. El Encargado de

21 *Ídem*.
22 *Ídem*. Las cursivas son propias.
23 Pierre de L. Boal a Gral. Eduardo Hay, México, D. F., 27 de agosto de 1937, AHGE-AHD-SRE, Fondo CILA México-Estados Unidos, Clasificación: C-192-26, Caja 279, Expediente 10, f. 42.

Negocios *ad interim*, Pierre de L. Boal, pedía que se le comunicara si tal ubicación era satisfactoria de acuerdo con los fines de la propia creación del parque.[24]

El hecho mismo de que la diplomacia estadounidense requiriera de la autorización del gobierno de México prácticamente un año después de celebradas las conferencias en donde se trató el asunto de los límites del Parque Internacional, es indicativo de que no se estaba atendiendo el tema con celeridad. Esto puede deberse a los mismos trabajos que era necesario llevar a cabo para recabar la información que se precisaba para poder trazar la delimitación que fuera adecuada para el establecimiento del área de conservación. Sin lugar a dudas, el seguimiento puntual de dichos trabajos para analizar la forma en que se estableció y colaboró el equipo interdisciplinario conformado por ambas naciones es materia pendiente. No obstante, debido a los objetivos específicos establecidos para el desarrollo del presente artículo no me detendré en ello debido a razones de tiempo y espacio. Baste mencionar que es un factor de consideración para comprender la magnitud de una empresa como lo es la configuración y establecimiento de los límites de un ecosistema compartido entre dos países, con fines de conservación y protección.

A lo anterior hay que sumarle otros factores que pudieron haber ocasionado el retraso, como es la falta de una comunicación fluida y constante entre las contrapartes involucradas. Incluso, entre las mismas dependencias que estaban atendiendo el asunto en cada una de las naciones. Al respecto, por la parte mexicana al menos, es posible observar, si no un descuido, sí al menos una desatención al respecto. Para empezar, un mes después, el 21 de septiembre del mismo año, el Oficial Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores le transcribió la nota diplomática enviada por la Embajada de Estados Unidos al Ing. Joaquín Pedrero Córdova, Comisionado Mexicano de Límites ubicado en Ciudad Juárez, Chihuahua, y le solicitó que "emitiera su opinión sobre el particular".[25] La respuesta la emitió, el 4 de octubre siguiente, J. C. Bustamante, Ingeniero Consultor de la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites entre México y los Estados Unidos y fue suficientemente amplia, como detallaré a continuación.

Bustamante inició con una relación de los asuntos que se trataron en la reunión del 8 de noviembre de 1936, en donde los principales acuerdos fueron: la construcción de monumentos a cada lado del río Bravo en los linderos oriental y occidental del parque proyectado por parte de la Comisión Internacional de Límites; la ubicación de los monumentos en el lindero occidental debían quedar junto a las poblaciones de Lajitas, Chihuahua y Lajitas, Texas, y en el oriental a la altura del arroyo de Stillwell o Las Vegas.[26]

24 *Ibíd*., f. 43.
25 Ernesto Hidalgo a Ing. Joaquín Pedrero Córdova, México, D. F., 21 de septiembre de 1937, AHGE-AHD-SRE, Fondo CILA México-Estados Unidos, Clasificación: C-192-26, Caja 279, Expediente 10, f. 46.
26 Ing. Joaquín C. Bustamante al Secretario de Relaciones Exteriores, Ciudad Juárez, Chih., 4 de octubre de 1937, *Ibíd*., f. 47.

También menciona que diez días más tarde, el Comisionado de Límites de Estados Unidos, envió por duplicado las copias de los "mosaicos aéreos" con números 4 y 15, en donde se señalaban con cruces de color rojo el lugar en donde se ubicarían los monumentos para delimitar en el extremo superior e inferior del Parque Internacional. El Consultor de la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites señala que, en esa misma misiva, su contraparte norteamericana le sugería que obtuviera "la aprobación del Departamento Forestal y de Caza y Pesca para la localización definitiva de los monumentos".[27]

Por lo anterior, Bustamante le envió el 24 de noviembre de 1936 el oficio no. 524 a Daniel Galicia, Visitador General del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, del que no tuvo contestación.[28] Al no recibir una respuesta, lo intentó de nuevo el 4 de marzo de 1937 con el oficio no. 92,[29] (en el expediente se encuentran las copias de ambos documentos). Por fin recibió la contestación del Jefe del Departamento Forestal y de Caza y Pesca el 15 de julio de 1937, en la que M. A. de Quevedo se disculpa por la tardanza en responder, la que atribuye a un posible extravío de los originales de ambos oficios. Asimismo, confirma que "según el cambio de impresiones tenido en la Ciudad de El Paso, Texas, en noviembre del año próximo pasado se convino en que dichos monumentos se establecieran en Lajitas y en la desembocadura del Arroyo de Stillwell o Las Vegas".[30]

Sin embargo, la Sección Estadounidense de la Comisión Internacional de Límites le informó a Bustamante, el 30 de abril de 1937, que ya habían sido construidos "dos monumentos provisionales en la margen izquierda del Río Bravo, para marcar los linderos del Parque Internacional. Uno de dichos monumentos quedó en las cercanías de Lajitas, Texas, como estaba convenido. El otro quedó en un cordón como a 5 kilómetros, en línea recta, aguas arriba de la desembocadura del arroyo de Stillwell".[31] El ingeniero Consultor de la Sección Mexicana indicó al Secretario de Relaciones Exteriores que ya se había solicitado una partida de gastos extraordinaria para poder hacer la monumentación y que en cuanto se recibieran los fondos comenzarían los trabajos. Respecto a la ubicación de los monumentos de la parte estadounidense, mencionó que "la colocada en Lajitas está de acuerdo con lo convenido por los funcionarios de parques. En cuanto a la placa colocada en el extremo oriental, quedó un poco aguas arriba del arroyo de Stillwell; pero como dichas placas son provisionales, los monumentos definitivos podrán colocarse en los lugares convenidos y ligarse a estas placas provisionales".[32]

Finalmente, 16 de octubre de 1937 la Secretaría de Relaciones Exteriores tuvo a

27 *Ídem*.
28 Ing. Joaquín C. Bustamante a Ing. Daniel F. Galicia, Ciudad Juárez, Chih., 24 de noviembre de 1936, AHGE-AHD-SRE, Fondo CILA México-Estados Unidos, Clasificación: C-192-26, Caja 279, Expediente 10, f. 49.
29 Ing. Joaquín C. Bustamante a Ing. Daniel F. Galicia, Ciudad Juárez, Chih., 4 de marzo de 1937, *Ibíd*., f. 50.
30 Ing. Miguel A. de Quevedo a Ing. Joaquín C. Bustamante, México, D. F., 15 de julio de 1937, *Ibíd*., f. 51.
31 Ing. Joaquín C. Bustamante al Secretario de Relaciones Exteriores, Ciudad Juárez, Chih., 4 de octubre de 1937, *Ibíd*., f. 48.
32 *Ídem*.

bien responder a Josephus Daniels, Embajador de los Estados Unidos de América, en una misiva en la que le transmitieron que el Gobierno de México aprobaba la ubicación de las placas de bronce de los monumentos que fijaban la delimitación del Parque Nacional del "Big Bend" en la línea divisoria internacional.[33]

La siguiente comunicación que se encuentra en la documentación revisada se emitió prácticamente dos años más tarde, el 27 de marzo de 1939, con el Informe Común que remitieron los Ingenieros Consultores a la Comisión Internacional de Límites entre México y los Estados Unidos. El objetivo era dar cuenta de la colocación de marcas para definir los linderos provisionales del proyectado Parque Internacional, con la inclusión de los planos en los que se muestra la ubicación de las placas.[34] El Jefe del Departamento Diplomático, Anselmo Mena, acusó de recibido el informe y, por orden del Secretario, manifestó la aprobación del mismo un mes más tarde.[35]

A su vez, Ernesto Laveaga, Vice-cónsul en Alpine, Texas, el 17 de mayo de 1939 le informó al Secretario de Relaciones Exteriores sobre "las recientes medidas decretadas por el Estado de Texas, para la creación de un Parque Internacional que comprenderá parte de nuestros Estados de Chihuahua y Coahuila, así como el de éste de Texas".[36] En primer lugar menciona a E. E. Townstend, residente del lugar a quien identifica como "El originador de la creación del parque" y describe el empeño que realizó para promoverla en ambas naciones, desde entrevistarse con diversos Jefes de Departamento de la Secretaría de Agricultura y Fomento, de la Secretaría de Gobernación y, en especial, con el Departamento Forestal y de Caza y Pesca en México; como toda una labor de propaganda activa con el fin de formar una opinión pública a favor, al lograr que se interesaran en ello diversas Cámaras de Comercio, clubes deportistas, colegios y universidades, periódicos regionales y especialistas.[37]

El Vice-cónsul Laveaga menciona que el Gobernador electo, "W. Lee O'Daniel, en su visita a Marfa, Texas, prometió cooperar a la formación del parque, elogiando su localización en viaje que hizo al terreno que lo formará".[38] Incluso, envió una iniciativa a la Legislatura local para que el área del Parque fuera adquirida por suscripción pública, con el fin de donarla al Gobierno federal para la construcción de caminos, establecimiento de campos, garitas de resguardo, etc.[39] El Presidente Franklin D. Roosevelt escribió una

33 Secretaría de Relaciones Exteriores (firma ilegible) a Emb. Josephus Daniels, México, D. F., 16 de octubre de 1937, AHGE-AHD-SRE, Fondo CILA México-Estados Unidos, Clasificación: C-192-26, Caja 279, Expediente 10, f. 53.

34 Ingeniero Consultor de la Sección mexicana e Ingeniero Consultor de la Sección de los Estados Unidos a Comisionados de la Comisión Internacional de Límites entre México y los Estados Unidos, Ciudad Juárez, Chih., 27 de marzo de 1939, *Ibíd*., ff. 72-75.

35 Ing. Joaquín Pedrero Córdova a Lic. Alsemo Mena, México, D. F., 17 de abril de 1939, *Ibíd*., f. 77.

36 Ernesto Laveaga a Secretario de Relaciones Exteriores, Alpine, Texas, 17 de mayo de 1939, *Ibíd*., f. 54.

37 *Ídem*.

38 *Ídem.*

39 *Ídem.* En la carta el Vice-cónsul indica que anexa copia de varios documentos, entre ellos la iniciativa, pero no se encuentra en el expediente.

carta a O'Daniel, que se publicó en el periódico *The Alpine Avalanche*, para expresarle que estaba muy interesado en la propuesta de establecer el Parque Nacional Big Bend. En ella, además, expresa que estaba esperanzado en que ese proyecto se concretara durante su administración y asevera que la suma que se erogara para la compra de tierras adyacentes para que formaran parte del parque resultaría insignificante en comparación con las ganancias que obtendría el estado de Texas y la nación. Concluye con la observación de que, si la Legislatura local lo aprobaba, sería muy gratificante para él y estaba seguro de que obtendría el apoyo generalizado de la población.[40]

El Vice-Cónsul Laveaga hace mención de la extensión de terrenos que las autoridades estadounidenses proyectaban adquirir en el estado de Texas para el parque, así como de la delimitación geográfica de éste. Sin embargo, se centra en la proyección turística que la propaganda estaba haciendo, principalmente de la ciudad de Alpine, Texas, pero que se esperaba que los beneficios fueran para todo el estado. Para ello ya se había iniciado la construcción de un aeródromo y se pensaba acondicionar los caminos a la orilla del Río Bravo, con relativamente poco gasto, para atraer a los turistas que, generalmente sólo iban de paso y el Parque sería esa atracción que se consideraba necesaria para retenerlos y tener un aprovechamiento mayor.[41] Llaman la atención las cifras que proporciona sobre las principales actividades económicas del estado de Texas, en donde el turismo y la producción petrolera están casi a la par, como se observa en la siguiente cita: "La industria del petróleo en 1937 produjo en el Estado de Texas, cuatrocientos cincuenta millones de dólares, la industria del turismo, cuatrocientos cuarenta y seis millones y la agricultura que es tan ponderada, solamente trescientos ochenta y cuatro millones, por esas cantidades se puede apreciar la importancia del turismo".[42]

De nueva cuenta, es ostensible el ingente entusiasmo en la redacción del Vicecónsul Laveaga, a quien, como otros funcionarios que ya he comentado aquí, la idea del establecimiento del mencionado Parque Internacional le generó altas expectativas, que, evidentemente, rebasaban la capacidad real que el Estado mexicano tenía para llevarlas a cabo. Al respecto, vale la pena reproducir el párrafo en el que Ernesto Laveaga expresa sus proyecciones:

> Si México realiza la formación, en la parte del Territorio Nacional, la creación de este Parque, recibirá beneficios incalculables, porque verá poblarse una región prácticamente desierta; porque el turista que entre a México, tomará ya sea rumbo a Chihuahua, para salir por El Paso, o bien, si va para el interior del país, continuará por Coahuila rumbo a Saltillo, o bien saldrá por Villa Acuña. Hay que tener presente que ya una gran cantidad de lo que compone el turismo, empieza a cansarse de la monotonía de las planicies y grandes distancias que tiene que recorrer para ir a lugares que ya le son conocidos, así

40 Ernesto Laveaga a Secretario de Relaciones Exteriores, Alpine, Texas, 17 de mayo de 1939, Ibíd., f. 57 – Anexo 1 (recorte de periódico).
41 *Ibíd*., f. 55.
42 *Ídem.*

> pues, si el Gobernante mexicano quiere aprovechar para desenvolver nuestras regiones fronterizas, ésta será una oportunidad, porque para el turista que viene del Este rumbo a California, podrá introducirse por Villa Acuña, cruzar Coahuila y Chihuahua y continuar por El Paso, Texas, cosa que repetirá en cada ocasión. Este influjo de turismo dará vida a innúmeros campos de turismo y según ha acontecido en este país, influirá poderosamente para la formación de poblaciones y desenvolvimiento de ciudades, con la creación de hoteles, garajes, talleres de reparación, agencias de turismo, etc., donde gran número de personas encuentra un trabajo remunerador y estable.[43]

De esta correspondencia trasciende que el interés de crear el Parque del lado mexicano estribaba en la derrama económica que se tuviera en la región, principalmente derivada del turismo que se podría generar. No se vierte una opinión ni se advierte un pensamiento sobre el Parque como un tema de protección al medio ambiente, ni se conceptualiza como un área de conservación como tal, al menos por parte de la diplomacia mexicana. A diferencia de las primeras comunicaciones, sobre todo las emitidas por M. A. de Quevedo y el personal del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, que él encabezaba. Al respecto, es sugerente la respuesta que le dio Ernesto Hidalgo, el Oficial Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la que, además de acusar de recibido, le menciona que "Ya se envía un tanto de los informes que usted remitió, al Departamento de Turismo de la Secretaría de Gobernación".[44] Pero no se envió copia a ninguna otra Secretaría o dependencia de gobierno, tal y como se constata en el oficio que envió Hidalgo al Secretario de Gobernación.[45]

Dentro del periodo de estudio en el que se enmarca este trabajo, que es el sexenio de la presidencia del Gral. Lázaro Cárdenas (1934-1940), la última comunicación que se encuentra en la documentación es una misiva de Francisco Castillo Nájera, Embajador de México en Estados Unidos.[46] En ella le envía al Secretario de Relaciones Exteriores dos anexos en los que se hace una relación de los estudios y las leyes referentes a la creación de un Parque Internacional entre Estados Unidos y Canadá.[47] La siguiente carta en la que se menciona el proyecto del Parque Internacional del Big Bend está fechada el 13 de noviembre de 1941, en la que Santiago A. Campbell, Vice-cónsul Encargado en Alpine, Texas, le comenta al titular de Relaciones Exteriores sobre el profundo interés que continuaban teniendo las autoridades y la opinión pública estadounidenses en la creación del Parque.[48] Sin embargo, es ostensible que el tema se había abandonado, puesto que las autoridades del nuevo gobierno en México demuestran un total desconocimiento del

43 *Ibíd*., f. 55-56.
44 Ernesto Hidalgo a Ernesto Laveaga, México, D. F., 6 de junio 1939, AHGE-AHD-SRE, Fondo CILA México-Estados Unidos, Clasificación: C-192-26, Caja 279, Expediente 10, f. 68.
45 Ernesto Hidalgo a Secretario de Gobernación, México, D. F., 6 de junio 1939, *Ibíd*., f. 69.
46 Emb. Francisco Castillo Nájera a Secretario de Relaciones Exteriores, Washington, D. C., 4 de octubre 1940, *Ibíd*., f. 78.
47 *Ibíd*., ff. 79-123.
48 Santiago A. Campbell a Secretario de Relaciones Exteriores, Alpine, Texas, 22 de septiembre de 1941, AHGE-AHD-SRE, Fondo CILA México-Estados Unidos, Clasificación: C-192-26, Caja 279, Expediente 10, ff. 124-125.

estado de las negociaciones y del avance de los trabajos realizados para la conformación del Parque Internacional. Al respecto, el Cónsul General de México en El Paso, Texas, Raúl Michel, menciona lo siguiente:

> A mayor abundamiento, el C. Vicecónsul Campbell se ha servido informarme que hace alrededor de tres años, cuando este magno proyecto se inició, estuvieron en la población de Alpine, Texas, unos Comisionados de nuestro gobierno que fueron con el propósito de investigar todo lo relacionado con el mismo, e informar en consecuencia a nuestro Gobierno. Dichos comisionados, según me asegura el señor Campbell, no establecieron contacto alguno con él, por lo cual desconocemos el nombre de la Dependencia a que pertenecían.[49]

En esta nueva indagatoria sobre el tema, el Comisionado de la Sección Mexicana, Rafael Fernández MacGregor, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos, envió a la Secretaría de Relaciones Exteriores una relación de la documentación correspondiente, resguardada en los archivos de la Comisión. Al tiempo que solicitaba instrucciones sobre la nueva conformación de la Comisión de Parques Internacionales, como se lee a continuación:

> ... en vista de que el Departamento Forestal y de Caza y Pesca ya desapareció como departamento autónomo pasando a ser una dependencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento, me permito suplicar a usted se sirva instruirme acerca de quiénes integran, por parte de México, la Comisión de Parques Internacionales y si el Comisionado de Límites y Aguas debe formar parte de dicha Comisión.[50]

El porqué de la discontinuidad en el desarrollo de los trabajos y negociaciones del proyecto de creación del Parque Internacional del Big Bend, al menos por parte de las autoridades mexicanas, se explica, hasta cierto punto, por la supresión del Departamento Forestal y de Caza y Pesca. Las causas por las que esto sucedió son diversas, la principal de ellas, a decir de Julia Carabias (2017), se produjo debido a que "Las críticas de Quevedo sobre el reparto agrario le generaron mucha tensión con el presidente Cárdenas, por lo cual no terminó su responsabilidad al frente del DAFCP [Departamento Autónomo Forestal, de Caza y Pesca], y Cárdenas decidió cerrar el Departamento en 1940." (p. 54). Tal y como mencioné al inicio de este artículo, la prioridad del gobierno de Cárdenas se concentró en la política agraria, por haber sido una de las principales demandas sociales manifestadas con vehemencia desde la fase armada de la Revolución mexicana, cuya postergación por más años era inadmisible. Ello, a pesar de los cuestionamientos ecológicos o de conservación del medio ambiente que hubiera podido tener la puesta en marcha del ordenamiento territorial del gran proyecto cardenista.

Otra de las causas que esclarecen la suspensión del proyecto del Parque Internacional

49 Raúl Michel a Secretario de Relaciones Exteriores, El Paso, Texas, 29 de septiembre de 1941, *Ibíd*., f. 160.
50 Rafael Fernández MacGregor a Secretario de Relaciones Exteriores, Ciudad Juárez, Chih., 21 de octubre de 1941, *Ibíd*., f. 193.

estriba en la gestión, nacional e internacional, que se vio obligado a hacer el Gral. Lázaro Cárdenas respecto a dos de los principales recursos naturales con los que cuenta, hasta la actualidad, nuestro país: la plata y el petróleo. Sobre el primero, Paolo Riguzzi (2016) hace un análisis sobre el diseño y la aplicación de la política monetaria y las acciones diplomáticas que llevaron a cabo los Estados Unidos, China y México de 1933 a 1940 respecto a la plata, justo en el sexenio presidencial de Cárdenas. Poco conocido es el intenso trabajo de negociación que realizó la Embajada de México en Washington, encabezada por Francisco Castillo Nájera, para estabilizar el precio de dicho mineral precioso, cuya trascendencia para México residía en que poseía un doble valor: el metálico en sí mismo; y el monetario, al ser el material del que estaba hecha la moneda en curso legal. (pp. 119-154). Respecto al petróleo, hay que recordar que, en el mismo periodo de gobierno, también se generaron tensiones entre las autoridades mexicanas y estadounidenses derivadas del conflicto entre las empresas petroleras norteamericanas y los trabajadores nacionales, que se dirimían ante la Junta de Conciliación y Arbitraje. La consecuencia final del controversial litigio orilló al gobierno cardenista a tomar la decisión de expropiar el petróleo el 18 de marzo de 1938. Sobre este tema, Lorenzo Meyer (1968) tiene un amplio estudio del diferendo entre México y Estados Unidos ocasionado por el hidrocarburo.

En retrospectiva, es posible comprender que, aun cuando el Presidente Lázaro Cárdenas sí tuvo una preocupación legítima por el estado del medio ambiente y su conservación en la República mexicana, lo cierto es que, en el orden de prelación, se privilegió el tratamiento de temas considerados estratégicos en términos económicos y sociales para nuestro país. En tal sentido, la atención prestada a los trabajos requeridos para concretar el proyecto del Parque Internacional del Big Bend se jerarquizó muy por debajo del resto de temas prioritarios en materia de cooperación internacional de México con los Estados Unidos. No obstante, la propuesta se retomaría en el siguiente sexenio, lo que es materia de un futuro trabajo, en aras de darle continuidad a la investigación que se requiere sobre este tema.

Fuentes de consulta

Archivos

AHGE-AHD-SRE Archivo Histórico Genaro Estrada, Acervo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ciudad de México. *Fondo de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos* (Fondo CILA México-Estados Unidos).

Bibliografía

Carabias J., Rabasa, A. (2017). Cien años de política ambiental y normatividad ambiental. En Esquivel, G., Salazar Ugarte, P., Ibarra Palafox, F. A. (coords.) *Cien ensayos para*

el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 3: Estudios económicos y sociales. México. 49-67. ISBN obra completa: 978-607-02-8670-4 ISBN tomo 3: 978-607-02-8673-5 https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4320/6.pdf

Garrison, L. (1954). "A History of the Proposed Big Bend International Park; Summarized by L. A. Garrison, Superintendent, Big Bend National Park." NPS files, Big Bend National Park, Texas.

Meyer, L. (1968). *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, México, México: El Colegio de México.

Riguzzi, P. (2016). Política monetaria y diplomacia de la plata en el New Deal. Estados Unidos, China y México, 1933-1940. En Lopes, M. A. y Zuleta, M. C. (coords.) *Mercados en común: estudios sobre conexiones transnacionales, negocios y diplomacia en las Américas (siglos XIX y XX)*, Ciudad de México, México: El Colegio de México.

Sirotnak, J. (2011). "Binational Cooperation in the Big Bend Region", The George Wright Forum, 28(3), 291–295. http://www.georgewright.org/283sirotnak.pdf

Stoett, P. and Temby, O. (2015). "Bilateral and Trilateral Natural Resource and Biodiversity Governance in North America: Organizations, Networks, and Inclusion," *Review of Policy Research*, 32, 1–18. https://doi.org/10.1111/ropr.12110

Tyler, Ronnie C., (1996) *The Big Bend: a history of the last Texas frontier*, 1a. ed. College Station, Tex.: Texas A & M University Press ed. NOTE: Originally published: Washington: Office of Publications, National Park Service, U.S. Dept. of the Interior: Supt. of Docs., U.S. Govt. Print. Off., 1975.

Welsh, M. (2002). *Landscape of Ghosts, River of Dreams: An Administrative History of Big Bend National Park*. Big Bend National Park, Texas: National Park Service.

Welsh, M. (2021). *Big Bend National Park: Mexico, the United States, and a Borderland Ecosystem (America's National Parks)* (English Edition) [Edición Kindle], University of Nevada Press.

La Política Exterior Argentina en la administración de Alberto Fernández: Puntos de partida y posicionamiento frente a la invasión Rusia-Ucrania

María Elena Lorenzini[1]

Resumen

El objetivo principal de este capítulo es analizar la política exterior del gobierno de Alberto Fernández en general y su posicionamiento frente a la invasión iniciada por Rusia sobre Ucrania el 24 de febrero de 2022. Para alcanzar esta meta se utiliza la clasificación de las coaliciones a partir de sus preferencias elaboradas por Etel Solingen (1994; 2001). Así, examinamos en esa clave el estado de situación de la política exterior argentina tomando como referencia las prioridades existentes cuando Alberto Fernández tomó posesión del cargo. Dicha clasificación nos permite mostrar los cambios y ajustes de la política exterior a partir del cambio de gobierno.

Para abordar el posicionamiento del gobierno argentino frente a la invasión de Rusia a Ucrania, contextualizamos sintéticamente la relación bilateral argentino-rusa y lo utilizamos como marco de referencia para comprender el desplazamiento de la posición oficial argentina a medida que transcurría el conflicto. La conjetura que guía el capítulo sostiene que las preferencias bien diferenciadas dentro del Frente de Todos junto con las dificultades para llegar a puntos de acuerdo básicos sobre la política exterior redundaron en una posición oficial de condena a Rusia en el marco de Naciones Unidas rodeada de un halo de confusión y ambivalencia por las declaraciones cruzadas y/o contradictorias de distintos funcionarios claves del gobierno. Este perfil signado por las ambivalencias y las ambigüedades se condice con la tipificación de una coalición híbrida elaborada por Solingen (2001).

Palabras Claves: política exterior, Argentina, Guerra, Rusia, Ucrania

Abstract

This chapter's main objective is to analyze the foreign policy of Alberto Fernández's administration in general and its positioning to the invasion of Ukraine by Russia on February 24, 2022. To accomplish this goal, we use the classification of coalitions according to their preferences (Solingen, 1994; 2001). Therefore, we examine in these terms the current state of Argentina's foreign policy, by taking as a baseline the existing priorities at the time Alberto Fernández took office. Such classification enables us to outline the

1 María Elena Lorenzini. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Actualmente es Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Fac. de Ca. Pol. y RRII-UNR.

changes and adjustment made in Argentina's foreign policy.

To deal with the Argentine government's position in the face of Russia's invasion of Ukraine, we contextualize, briefly, the Argentina-Russia bilateral relationship and use as a frame of references to understand the shift in Argentina's official position as this conflict was going on. The guess that drives this chapter argues that the very different preferences inside the Frente de Todos coupled with difficulties in achieving some basic agreements about foreign policy have resulted in an official position that condemned Russia in the United Nations forum, which was surrounded by a halo of turmoil and ambivalence caused either by crossed and/or contrasting statements from different senior officials in the government. Such a profile marked by ambivalences and ambiguities is in line with Solingen's (2001) typology of a so-called hybrid coalition.

Keywords: Foreign Policy, Argentina, War, Russia, Ukraine

Introducción

El 10 de diciembre de 2019, asumió la presidencia en Argentina, Alberto Fernández (AF) luego de haber triunfado en primera vuelta en las elecciones celebradas el 27 de octubre. Las fórmulas que compitieron con mayores posibilidades de obtener un triunfo fueron Alberto Fernández (AF)-Cristina Fernández (CFK) por el 'Frente de Todos' (FdT) quien obtuvo el 48, 24 % de los votos y Mauricio Macri-Miguel Ángel Pichetto por la coalición 'Juntos por el Cambio' quien obtuvo 40, 28% de los sufragios (Ministerio del Interior, 2019).

El triunfo de AF representó un nuevo cambio de partido político en la conducción de los destinos del país lo que hacía presumir que las orientaciones generales de las políticas públicas en general y de la política exterior (PE) en particular serían modificadas.

El objetivo principal de este trabajo es analizar la política exterior[2] del gobierno de AF en general y su posicionamiento frente a la invasión iniciada por Rusia sobre Ucrania el 24 de febrero de 2022. Para alcanzar esta meta se utiliza la clasificación de las coaliciones a partir de sus preferencias elaboradas por Etel Solingen (1994; 2001). En esos trabajos, el autor identifica tres tipos ideales de coaliciones: *inward-nationalist*, *outward-nationalist* y las híbridas. Se describen las características de los tres tipos ideales y se aplican a las tres coaliciones que gobernaron Argentina en el Siglo XXI. Esto nos permite examinar en esa clave el estado de situación de la política exterior argentina tomando como referencia las prioridades existentes cuando AF tomó posesión del cargo. Asimismo, la clasificación de Solingen nos permite mostrar los cambios y los ajustes de la política exterior a partir del cambio de gobierno.

2 Siguiendo a Clemente (2007), la PE es la resultante de complejas articulaciones entre factores internos y externos que operan en un contexto de cambio constante de acuerdo con la coyuntura, modificando las opciones posibles de inserción internacional. A ello se agrega lo que señalan Garcé y López (2014, p. 1) "la importancia de las ideas y sus interacciones con las instituciones" en el proceso de configuración de las preferencias de los partidos políticos y/o coaliciones políticas.

Para abordar el posicionamiento del gobierno argentino frente a la invasión de Rusia a Ucrania, contextualizamos sintéticamente la relación bilateral argentino-rusa y lo utilizamos como marco de referencia para comprender el desplazamiento de la posición oficial argentina a medida que transcurría el conflicto. En la realización de esta tarea, centramos la atención en los discursos de los principales líderes políticos que componen la coalición del FdT. El análisis de esos discursos nos permitió identificar la divergencia existente en torno a sus preferencias respecto de la invasión rusa y las dificultades por las que atravesó el gobierno para llegar a puntos de consenso mínimos y aceptables para la mayoría de los sectores que lo integran.

Las fuentes empleadas para alcanzar el objetivo propuesto fueron, principalmente, los discursos oficiales. De los discursos, se seleccionaron los del presidente Alberto Fernández y funcionarios relevantes -el canciller, Santiago Cafiero y los embajadores en los organismos internacionales en los que se debatió el tema-, las intervenciones de la vicepresidente Cristina Fernández de Kirchner, los comunicados de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y la intervención del entonces presidente de la Cámara de Diputados, Sergio Massa.

La conjetura que guía el capítulo sostiene que las preferencias bien diferenciadas dentro del FdT junto con las dificultades para llegar a puntos de acuerdo básicos sobre la política exterior redundaron en una posición oficial de condena a Rusia en el marco de Naciones Unidas rodeada de un halo de confusión y ambivalencia por las declaraciones cruzadas y/o contradictorias de distintos funcionarios claves del gobierno. Ese perfil signado por las ambivalencias y las ambigüedades se condice con la tipificación de una coalición híbrida elaborada por Solingen (2001).

Los puntos de partida de la administración Fernández en materia de Política Exterior

El 10 de diciembre de 2019 cumplió su mandato el gobierno liderado por la coalición Cambiemos y asumía uno nuevo liderado por otra coalición, el FdT. El traspaso de mando representaba un cambio de partido político en la conducción de los destinos de Argentina. A su vez, llevaba implícita una modificación en las preferencias en materia de política exterior de los actores en tanto tenían cosmovisiones diferenciadas del escenario internacional, en cuanto los intereses que debían orientar esta política pública y en la selección de actores prioritarios para el relacionamiento externo argentino.

Solingen (1994, p. 139) identifica dos tipos ideales de coaliciones políticas "*inward-nationalist and outward-internationalist*" y en un trabajo posterior (Solingen, 2001, p. 517) agrega un tercero que denomina "híbridas". A cada tipo de coalición Solingen (1994; 2001) le asigna un conjunto de preferencias relativas a la política exterior.

En las primeras, predomina una orientación que desconfía y/o impugna algunos principios y normas internacionales establecidas en tanto los considera una imposición de los Estados más poderosos. Esta reticencia a respetar las normas del orden internacional suele hacerlas más proclives a iniciar o involucrarse en crisis y/o conflictos internacionales. Esta última característica no se aplica para el análisis de la política exterior argentina que ha estado involucrada en el proceso de hacer de la región una 'zona de paz' libre de armas nucleares y de destrucción masiva, abogando por el uso pacífico de la energía nuclear. Asimismo, expresan "rechazo de los planes de estabilización económica provenientes del Fondo Monetario Internacional, así como de otras instituciones que componen la arquitectura financiera internacional" (Solingen, 1994, p. 140). También "se basan en un punto de vista nacionalista, adoptan medidas proteccionistas y aspiran a la autonomía y el control estatal en varios ámbitos" (Merke y Pereyra Doval, 2022, p. 3); promueven la sustitución de importaciones" (Solingen, 2001, p. 517); no simpatizan con la apertura comercial; imponen controles de cambio y de precios que alejan las inversiones externas y apelan al uso de una retórica antioccidental (Solingen, 2001, p. 537). Esa retórica suele ser utilizada como fundamento de las posiciones externas que una estrategia predominantemente orientada hacia adentro y con tintes nacionalistas asume, y que tiene el potencial de traducirse en acciones concretas. El denominado carácter antioccidental nos conduce a afirmar que entre las preferencias de este tipo de coalición se cuentan actores internacionales que 'desafían' al orden internacional vigente como por ejemplo China y Rusia, el conglomerado de actores que componen el 'Sur global y los actores regionales entre los cuales existen orientaciones políticas similares —por ejemplo, Sudamérica durante la 'marea rosa' en la primera década del Siglo XXI—.

De acuerdo con Merke y Pereyra (2022) la política exterior de la administración de Néstor Kirchner (2003-2007) y las dos administraciones de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) pueden ser caracterizadas a partir del tipo ideal de una coalición *inward-nationalist* (Solingen, 1994; 2001).

Las segundas, "dependen en gran medida de la economía mundial y del apoyo político de las grandes potencias dentro de los regímenes e instituciones en la gestión de las relaciones económicas internacionales" (Solingen, 1994, p. 139). En consonancia con ello expresan preferencias por "el libre comercio, la apertura económica, la expansión de exportaciones y la atracción de inversiones" (Solingen, 2001, p. 517). La estrategia externa de este tipo de coaliciones procura alcanzar una buena sintonía en las dimensiones de política institucional y económica doméstica con los estándares predominantes en el ámbito internacional como, por ejemplo, el respeto de la democracia, el estado de derecho, la división de poderes, la transparencia; los principios y normas vigentes en el orden internacional, la baja tasa de inflación; el equilibrio macroeconómico; el sistema de cambio

unificado y el respeto de la seguridad jurídica entre los más destacados. En líneas generales, las coaliciones internacionalistas configuran sus preferencias con el objetivo de acercarse y mantener buenas relaciones con los centros de poder sin descuidar los actores y los espacios de integración en el entorno regional. Su cosmovisión del escenario internacional descansa en la creencia de que el mundo constituye una oportunidad más que una amenaza para la inserción externa del país y que cuánto más diversificado sea el elenco de actores en su esquema de relaciones, mayores serán las posibilidades de alcanzar los objetivos propuestos.

De acuerdo con Busso (2019) y Merke y Pereyra (2022) los lineamientos de la política exterior de la administración Macri se aproximan al tipo ideal de coaliciones *outward-internationalist*. En la misma dirección, Busso (2017) agrega que se trató de una estrategia de inserción internacional "pro-occidental" (p. 335). Esa afirmación halla su sustento empírico en las acciones desplegadas por Cambiemos para recomponer los vínculos con Estados Unidos y Europa, en la resolución del tema de los bonos de deuda argentina en *default* con los *hold outs*, en la búsqueda por mejorar su reputación para atraer fondos frescos de inversiones, en el cumplimiento de la Resolución de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para eliminar las Declaraciones Juradas Anticipadas y en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Lorenzini y Pereyra, 2019; Fernández, 2018). Sin embargo, el gobierno de Cambiemos continuó cultivando sus vínculos con China, Rusia y otros actores del 'Sur Global' en un esquema de geometría variable (Lechini, 2009) como parte del esquema de diversificación de sus vínculos externos. Tal como se mencionó, las preferencias de este tipo de coaliciones descansan en la creencia que el mundo y la globalización ofrecen oportunidades y no representan una amenaza a los intereses principales del país.

En el caso de la administración de Cambiemos es importante marcar que los hacedores de la política exterior se equivocaron en la lectura que hicieron del escenario del escenario internacional para elaborar el diagnóstico de la situación. Esto teniendo en cuenta que se expresaron a favor de la globalización en un mundo que progresivamente se venía cerrando (Busso, 2019), donde las conversaciones sobre el libre comercio se encontraban estancadas y donde las prácticas en esa área de cuestiones adoptaron un cariz más bien proteccionista.

En lo que respecta a las preferencias en el entorno regional, se identifica con claridad un cambio en la posición sobre la crisis en Venezuela que pasó de un "silencio ensordecedor" durante el gobierno de CFK a una crítica fuerte y abierta que tuvo como corolario la adhesión de Argentina al Grupo de Lima y las votaciones que promovían el diálogo, la recomposición de las instituciones democráticas y el estado de derecho en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el gobierno de Macri (Lorenzini, 2021, p. 103). El Mercosur continuó siendo una prioridad de la agenda externa al mismo tiempo que se ajustaron las prioridades reimpulsando las aquellas de orden económico y comercial más próximas a la lógica de un regionalismo abierto que a las del regionalismo pos liberal predominante en la década anterior (Lorenzini y Pereyra, 2019; Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2009).

Las coaliciones de tipo "híbridas" adoptan preferencias oscilantes. En algunos momentos bregan por la apertura económica acercándose a las coaliciones internacionalistas, pero lo hacen de manera intermitente e inconsistente (Solingen, 2001, p. 517). Podría decirse que su carácter híbrido se deriva de una combinación aleatoria e intempestiva de las preferencias típicas de las coaliciones orientadas hacia adentro-nacionalistas y de las orientadas hacia afuera-internacionalistas. En definitiva, su rasgo más destacado es la indefinición y la imprevisibilidad teniendo en cuenta que pueden variar sus preferencias sin previo aviso, de manera repentina y en un lapso breve. La oscilación antes mencionada se refleja también en el plano discursivo y en el comportamiento adoptado en las votaciones en organismos internacionales lo que redunda en la proyección de una imagen confusa y/o ambivalente tanto para los actores domésticos como para los externos. Es decir, por momentos se aproximan a una lógica 'antioccidental' y en otros momentos se alejan de ella. Lo mismo ocurre respecto de las lógicas de cooperación y de conflicto en el relacionamiento con los actores y los espacios de integración en el entorno contiguo y regional. En el caso de la política exterior argentina cuando se menciona la lógica del conflicto en el contexto regional se excluye la dimensión militar del mismo en tanto se respetan los fuertes compromisos asumidos en ese marco.

Cuando el FdT asumió la presidencia, tenía una cosmovisión del escenario internacional en la que destacaba el "fin del orden unipolar" y la "paulatina emergencia de un sistema multipolar" lo que traía aparejados grados crecientes de tensión entre los grandes jugadores de la política internacional —Estados Unidos, China y Rusia— derivados de la puja por la hegemonía global (Frente de Todos, 2019). En términos empíricos ambos procesos tenían ya cierta antigüedad. Esta referencia corresponde a un mundo más multipolar, que, en la perspectiva de este grupo de actores, es una crítica a la recomposición de los vínculos con Estados Unidos y Europa realizada por el gobierno anterior. Se advierte allí un germen de la retórica 'antioccidental' típica de las coaliciones inward-nationalist. Esta orientación de las preferencias del FdT entró en tensión cuando el presidente Fernández mantuvo reuniones oficiales con los primeros mandatarios de Estados Unidos —noviembre de 2020, octubre de 2021, diciembre de 2021 en el marco de la Cumbre por la Democracia y junio de 2022 en el marco de la Cumbre de las Américas, entre las más destacadas—, durante sus giras europeas —principios de 2021 y mayo de 2022— y, más adelante, cuando buscó el apoyo de dichos actores para lograr una renegociación satisfactoria del acuerdo con el FMI.

También dejó al descubierto las diferencias preexistentes intra-coalición[3] visualizándose en la posición que adoptaron los grupos de legisladores nacionales del FdT cuando votaron el acuerdo con el FMI en marzo de 2022.[4] La aprobación del acuerdo con el

3 Para mayores detalles sobre las diferencias en las preferencias en materia de política exterior en la coalición del FdT se puede ver Merke (2019).

4 En la Cámara de Diputados el acuerdo obtuvo 202 votos a favor, 37 en contra y 13 abstenciones. Entre quienes

FMI en el Parlamento puede ser interpretada, al menos, de dos maneras. La primera, como un elemento que aproxima las preferencias de esta coalición 'híbrida' a las características de las *outward-internationalist*. La segunda, como un gesto de pragmatismo puro frente la crisis económica y social por la que atraviesa el país en un escenario que se ha complejizado más aún en la etapa post-pandemia COVID 19 —desequilibrio macroeconómico, elevada y creciente inflación, control de cambios, restricción de importaciones, escasez de divisas y reservas en el Banco Central, aumento de la pobreza y preocupantes indicadores sociales, entre los más destacados—.

En la plataforma electoral, la coalición afirmaba que resultaba indispensable "pensar una política exterior distinta[5] que nos permita relacionarnos con todos los países del mundo bajo la premisa de una clara defensa de la soberanía, el interés nacional, la integración regional y el multilateralismo [...] entendiendo que democracia, desarrollo y derechos humanos conforman un trinomio indisoluble que forma parte de las políticas fundamentales de las naciones más justas" (Frente de Todos, 2019). Es importante advertir la tensión entre algunos de los elementos estructurantes del discurso y la práctica de la política exterior. Si focalizamos la atención exclusivamente en la construcción discursiva se pueden identificar elementos típicos de las preferencias de las coaliciones *outward-internationalist* —relaciones diversificadas, integración regional, multilateralismo, democracia, derechos humanos—. Ahora bien, si analizamos discurso y praxis se observa esa ambivalencia entre *inward-nationalist* —resistencia a la apertura y liberalización comercial, control de cambios, desequilibrio macroeconómico, volatilidad de la seguridad jurídica— y *outward-internationalist* —honrar los compromisos con los organismos financieros internacionales tales como el FMI y el Club de París—.

Esta ambigüedad también se pone de manifiesto en el vínculo bilateral con Brasil y en el marco del Mercado Común del Sur (Mercosur); en las posiciones frente a la crisis multidimensional en Venezuela y, como veremos en el siguiente apartado en la posición frente a la invasión de Rusia a Ucrania.

En el caso de la relación argentino-brasileña, la divergencia ideológica entre Alberto Fernández y Jair Bolsonaro se transformó en un obstáculo para sostener un buen nivel de diálogo y entendimiento tanto en el plano bilateral como en el seno del Mercosur. Más allá de los dichos desafortunados e inoportunos de ambos presidentes las diferencias más importantes fueron sobre los grados de apertura y liberalización comercial en la

votaron en contra hubo representantes de la coalición gobernante del FdT —el diputado Máximo Kirchner fue una de figuras políticas que lideró el rechazo—, representantes de la oposición y de sectores de izquierda (Serra, 11 de marzo 2002). En la Cámara de Senadores, CFK —quien en su rol de vicepresidente de la Nación se desempeña como presidenta de esa cámara— se ausentó durante el proceso de debate para la votación. El resultado fue 56 votos a favor, 13 en contra —todos del sector más kirchneristas del FdT— y 3 abstenciones (Serra, 17 de marzo de 2022).

5 En el contexto de la plataforma electoral del FdT "una política exterior distinta" a la que había diseñado e implementado el gobierno de Cambiemos.

administración de la Unión Aduanera de la que forman parte en el Mercosur. Este es un dato más relevante para Argentina en tanto Brasil es uno de los destinos de exportación más importante y su principal socio comercial en la región.

Si bien un análisis en profundidad del caso de Venezuela en la política exterior de la administración del FdT excede las metas de este capítulo, se decidió hacer una pequeña mención con el objetivo de mostrar otros elementos empíricos que permiten caracterizar a las preferencias del FdT como una coalición 'híbrida'. Además de las cuestiones vinculadas al comportamiento oscilante en las votaciones sobre la situación política, institucional y de DD.HH. en Venezuela, el gobierno argentino decidió 'normalizar' las relaciones con su antiguo socio caribeño. ¿Qué significa 'normalizar' este vínculo? Por el momento, el primer paso ha sido designar un embajador en Caracas ya que ese puesto había quedado vacante en 2015 y desde entonces quien estuvo a cargo de la sede diplomática era el encargado de negocios, Eduardo Porretti. El 25 de julio de 2022, Oscar Laborde presentó sus cartas credenciales al gobierno de Maduro y desde entonces se desempeña como embajador argentino en Caracas. La decisión de 'normalizar' los vínculos con un gobierno al que se acusa de no respetar los cánones democráticos, la división de poderes, el estado de derecho y los Derechos Humanos (DD.HH.) resulta cuanto menos polémica. De acuerdo con lo que se sostiene en este capítulo es un dato empírico que permite fundamentar la caracterización del FdT como una coalición híbrida.

Posicionamiento del gobierno argentino frente a la invasión Rusia-Ucrania

A principios de enero de 2022 el clima de tensión fue escalando entre Rusia y Ucrania. La administración norteamericana de Joe Biden había alertado sobre una alta probabilidad de que Rusia tomara la decisión de invadir el territorio de Ucrania. En ese contexto, el presidente AF realizó una gira oficial que tuvo una primera escala en Moscú y luego se dirigió a China como destino final.

A la luz de lo que se mencionaba en la plataforma electoral del FdT, ambos viajes oficiales se inscribirían dentro de esa búsqueda por una política exterior que se diferenciara del gobierno anterior 'permitiendo' relaciones con todos los países del mundo y que respondería al principio de multilateralismo al que allí se aludía. El factor que parece no haber sido tomado en cuenta es que la visita a Rusia se realizaba en un contexto signado por la amenaza del estallido de un inminente conflicto militar. De hecho, la administración Biden había mantenido conversaciones con funcionarios argentinos advirtiendo la complejidad de la situación. En la opinión de Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro (2022), la decisión de AF de realizar el viaje guardaba relación con dos cuestiones: las expectativas de recibir apoyo financiero por parte de Moscú —concretamente que le cediera una parte de sus Derechos Especiales de Giro (DEG) para engrosar las reservas

y captar fondos frescos en inversiones— y el hecho de que el gobierno argentino se encontrara en pleno proceso de negociación con el FMI. De esa manera, se puede suponer que el presidente argentino procuraba hacer equilibrio entre las preferencias del sector político liderado por CFK expresando cierta afinidad con Putin y las de su propio sector con preferencias más orientadas a alcanzar el acuerdo con el FMI.

De la reunión bilateral entre Vladimir Putin y AF se subrayan cuatro cuestiones. La primera guarda relación con el tema de la compra-venta de las vacunas Sputnik V como herramienta para inmunizar a la población argentina en la lucha contra el COVID 19 en el contexto de la pandemia, y de la puja en una 'carrera' entre los grandes poderes' por llegar primero a tan anhelada meta. Al respecto, AF dijo que "Argentina tiene una deuda con la Federación de Rusia porque fue la primera que se preocupó porque los argentinos tuviéramos vacunas, y por eso siempre estaremos agradecidos" (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 3 de febrero 2022).

En efecto, la Sputnik V fue la primera vacuna que llegó a la Argentina, aunque el proceso de negociación del gobierno para su adquisición fue mucho más tardío —se inició entre octubre y noviembre de 2020— que los desarrollados con los laboratorios AstraZeneca[6] y Pfizer-Biontech.[7] Es posible identificar múltiples factores para comprender cómo fue que la última vacuna negociada fue la primera en llegar al país, sin descartar razones vinculadas a preferencias de orden geopolítico, ideológico y de visiones contrapuestas entre los distintos sectores políticos del gobierno.

La segunda, fue el pedido por parte de AF de poner efectivamente en práctica el acuerdo firmado por CFK y Putin en abril de 2015. Este Acuerdo de Asociación Integral comprende una multiplicidad de áreas de cuestiones en la que se proyecta la cooperación bilateral, incluyendo la dimensión estratégica militar como la capacitación de personal de las Fuerzas Armadas argentinas en centros de entrenamiento rusos.

La tercera, fue la referencia de AF acerca de que la profundización del vínculo ruso-argentino podría ser "la manera en que la Argentina se convierta en la puerta de entrada" de Rusia en la región latinoamericana (Bimbi, 3 de febrero 2022). Tales declaraciones resultaron llamativas en tanto este vínculo bilateral es caracterizado como

6 En este caso, los gobiernos de Argentina y México habían firmado acuerdos con AstraZeneca y empresas farmacéuticas y de biotecnología de ambos países —mAbxience en Argentina— para participar en la producción de esa vacuna (Blanco, 19 de julio 2022). Hubo demoras en el proceso de producción por la escasez de algunos insumos en el contexto de las restricciones derivadas de la pandemia y las fechas de entrega pautadas no se cumplieron. En el caso argentino, este es un factor que explica por qué Sputnik V fue la primera vacuna en llegar al país.

7 En el caso de Pfizer, también participó como laboratorio asociado Caeme por parte de Argentina y esa fue la primera vacuna que recibió la aprobación para uso de emergencia por parte de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) el 22 de diciembre de 2020. Además, Argentina había sido seleccionada por Pfizer-Biontech como país de prueba de dicha vacuna. El proyecto estuvo a cargo del Doctor Fernando Pollack y su equipo (Lavieri, 10 de julio 2020). Sin embargo, el ingreso de dicha vacuna al país se demoró mucho más de lo previsto. Las razones principales respondieron a cuestiones de naturaleza político-ideológica antes que a cuestiones médicas, clínicas, técnicas, legales y vinculadas a la salud.

una 'relación intermedia' cuando se la compara con otros vínculos bilaterales a partir de los datos empíricos. En ese sentido, ni el volumen del intercambio comercial ni el flujo de inversiones son muy significativos. En la opinión del exembajador en Moscú, Ricardo Lagorio, el vínculo entre Argentina y Rusia "hace muchos años que no está a la altura de ser una relación bilateral importante" (Dolabjian, 24 de febrero 2022) y Marcelo Elizondo lo graficó indicando que el volumen de comercio e inversiones con China es más de 10 veces mayor que con Rusia (La Nación, 9 de marzo 2022).

La cuarta, fue la polémica frase de AF cuando afirmó "Estoy empecinado en que la Argentina tiene que dejar de tener esa dependencia tan grande que tiene con el Fondo [Monetario Internacional] y Estados Unidos, tiene que abrirse camino hacia otros lados y ahí Rusia tiene un lugar muy importante" (Bimbi, 3 de febrero 2022). Esta frase del presidente AF fue la que despertó más polémica ya que generó preocupación en el gobierno norteamericano —en tanto la administración Biden había venido colaborando con Argentina en la negociación con el FMI y tenía otras expectativas respecto de la posición de la Casa Rosada sobre el entonces potencial conflicto entre Rusia y Ucrania—, en los países de la Europa continental y, a nivel doméstico —en los distintos sectores de la oposición política—. Es probable, también, que esos dichos del presidente argentino hayan estado en la base de los cuestionamientos y las exigencias sobrevinientes de una posición clara y firme del gobierno una vez que la invasión de Rusia a Ucrania se consumó el 24 de febrero.

Como se expresó más arriba, no hubo pronunciamiento oficial del gobierno argentino antes del viaje a Rusia ni en la víspera de este. El primer comunicado de la Cancillería fue el 22 de febrero y ponía de manifiesto "la preocupación por el desarrollo de la situación generada en Ucrania" al mismo tiempo que se instaba a las partes, sin mencionar expresamente a Rusia, a iniciar un proceso de diálogo diplomático como "salida política a la creciente tensión en el Este de Ucrania" (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto [MRECIC], 2022a).

Por su parte, el Representante Permanente Alterno ante la Organización de Naciones Unidas (ONU) en la 58 Sesión Plenaria remarcó —como lo hacía el Comunicado de la Cancillería— la preocupación del gobierno por "el desarrollo de la situación generada en Ucrania [...] y la posibilidad de que ésta se siga agravando". También apeló al respeto del derecho internacional y la soberanía de los Estados, el apego a la solución pacífica de controversias, los principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas y el respeto de los DD.HH. (MRECIC, 2022b).

Estas dos primeras expresiones oficiales tienen en común que sólo mencionan de manera explícita a una de las partes del conflicto —Ucrania— y omiten mencionar a Rusia que es el otro actor protagonista involucrado en la situación. Ese silencio discursivo

respecto de Rusia fue el aspecto más criticado tanto por los actores internacionales como por los actores domésticos que integran la coalición opositora —Juntos por el Cambio—.

Otra cuestión que llamó la atención de estos primeros pronunciamientos estuvo relacionada con el tono de neutralidad del discurso en tanto no se vislumbraba indicio alguno acerca de si Argentina estaría dispuesta a condenar o no una probable invasión rusa al territorio de Ucrania lo que en caso de ocurrir, representaría una violación del principio de soberanía así como de la integridad territorial —dos principios del derecho internacional que Argentina reivindica como orientadores de su política exterior en general y, en su defensa de los territorios de Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, en particular—.

En el Comunicado de la Cancillería del 24 de febrero, Argentina "hace su más firme rechazo al uso de la fuerza armada y lamenta profundamente la escalada de la situación generada en Ucrania [...] Por ello llama a Rusia a cesar las acciones militares en Ucrania" (MRECIC, 2022c). En esa ocasión se puede observar un 'endurecimiento' de la posición argentina frente al conflicto. No obstante, ciertas ambivalencias discursivas —de distintos líderes políticos de la coalición— y de comportamiento —votación en el Consejo de DD.HH. de la ONU y OEA— ponen de relieve la ambigüedad típica de las coaliciones 'híbridas', tal como lo mencionamos más arriba.

De hecho, la delegación argentina en la OEA no apoyó la "Declaración sobre la Situación de Ucrania"[8] que se presentó en el Consejo de dicha organización internacional el 25 de febrero. Los funcionarios argentinos argumentaron que la decisión de no acompañar esa declaración se basó, principalmente, en la falta de pertinencia y de competencias de la OEA frente a los hechos sucedidos entre Rusia y Ucrania (Infobae, 25 de febrero de 2022). En un clima de incertidumbre marcado por declaraciones poco precisas o bien por el silencio de distintos funcionarios dieron lugar a especulaciones de todo tipo respecto de cuál era, realmente, la posición del gobierno argentino y de qué manera se comportaría unos días después en el Consejo de Derechos Humanos y en la Asamblea General de la ONU.

En medio de todo ese 'ruido', se inscribe lo expresado por el presidente de la Cámara de Diputados que integra la coalición del FdT, Sergio Massa, quien asumió una posición más 'dura' que otros sectores del gobierno, y más en línea con las expectativas de los actores externos y de la oposición. En su cuenta de Twitter, el diputado escribió "[...] el ataque e invasión ejecutado por Rusia en las últimas horas constituye, no sólo uno de los hechos más graves de las últimas décadas, sino que además pone en peligro a todo el pueblo ucraniano, a Europa y desestabiliza al resto del mundo" (Massa, 2022). En ese mismo hilo,

8 Tampoco acompañaron esa declaración Brasil, Bolivia, El Salvador y Nicaragua. De acuerdo con Sanahuja, Stefanoni y Verdes Montenegro (2022) esa posición puede ser leída como un reflejo de la cercanía de los gobiernos de esos países con el de Rusia.

también condenó "[...] enérgicamente la agresión unilateral ordenada por el presidente ruso Vladimir Putin y solicitamos a Moscú cesar las hostilidades que desequilibran el frágil escenario internacional, librando un conflicto cuyo costo en vidas sería incalculable" (Massa, 2022). De lo expresado por el entonces diputado Massa —actual ministro de Economía— se subraya que hace referencia explícita a Rusia como protagonista del conflicto, que considera que la acción constituye una 'invasión', que se trata de 'una agresión unilateral' y que él 'condena' tales hechos.

El 28 de febrero estaba prevista la primera reunión del Consejo de DD.HH. de la ONU. Cabe recordar que el 6 de diciembre de 2021 Argentina fue elegida para ejercer la presidencia de dicho Consejo y que el embajador Federico Villegas Beltrán era quien se desempeñaba en dicho cargo (Télam, 6 de diciembre de 2021).

Las omisiones discursivas sobre Rusia, el tono de 'neutralidad' y las diversas voces de los actores que componen el FdT habían generado expectativas sobre cuál sería, finalmente, la posición que el gobierno asumiría en el Consejo de DD.HH. de Naciones Unidas. En esa ocasión, el Canciller Santiago Cafiero reiteró aspectos que ya habían sido expresados en los Comunicados anteriores, resaltando el conjunto de principios del derecho internacional a los que adhiere el país como orientadores de su política exterior, pero agregó, al menos, dos cuestiones que es indispensable destacar. Afirmó que "[...] la comunidad internacional no tiene derecho a condenar la preocupación de ningún Estado sobre su seguridad. Tampoco eventuales denuncias por el supuesto incumplimiento de acuerdos preexistentes. Toda preocupación es legítima, y en todo caso será materia discutible en una mesa de negociaciones o en el foro pertinente".

Este tramo de la intervención del ministro resulta algo confusa acerca de si está reconociendo, en alguna medida, la 'legitimidad' de las preocupaciones relativas a la seguridad expresadas por Rusia cuando el gobierno de Putin se refería a la amenaza que representaba una ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hacia el Este del continente europeo en la que se incluyera a los nuevos Estados nacidos de la desintegración de la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y las acciones desplegadas.

Sin embargo, más adelante, el canciller argentino decía "[...] lo que no es legítimo es recurrir al uso de la fuerza y violar la integridad territorial de otro Estado como forma de resolver un conflicto". A ello sumó que "[...] las guerras preventivas son condenables porque no son lícitas [...]. La Argentina reitera a la Federación de Rusia que cese inmediatamente en el uso de la fuerza y condena la invasión a Ucrania, así como las operaciones militares en su territorio" (MRECIC, 2022d). Ese tramo del discurso puso de manifiesto que, finalmente, el gobierno argentino mencionaba a Rusia como parte del conflicto, asumía una posición de 'condena' de las acciones militares desplegadas por dicho país y consideraba que éstas

violaban los principios internacionales del derecho internacional tales como la soberanía e integridad territorial de los Estados, así como también los DD.HH. de las poblaciones afectadas.

Ahora bien, ese mismo día se hizo oír otra voz que no se había expresado hasta entonces y que generaba expectativas e incertidumbres a la vez. La vicepresidente, CFK publicó un comunicado en su cuenta de Twitter. En él recordó que durante su segundo período presidencial (2011-2015) Argentina había ocupado un asiento como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y que ello había coincidido con la crisis por la anexión por parte de Rusia de la península ucraniana de Crimea en 2014. En esa ocasión, dijo CFK, el gobierno argentino votó a favor del principio de integridad territorial en consonancia con lo que sostiene respecto del tema Malvinas (Kirchner, 2022). Es decir, Argentina votó a favor de Ucrania. La resolución fue vetada por Rusia, votada a favor por Estados Unidos y China se abstuvo. Lo que la vicepresidente no mencionó es que Argentina se abstuvo —junto con los otros Estados Parte del Mercosur— en la votación de la Resolución 68/262 sobre la cuestión de Crimea en el marco de la Asamblea General de la misma organización ese mismo año. En el lenguaje popular argentino se diría 'una de cal y una arena' para marcar la ambivalencia.

A ello sumó "[...] y en este episodio que relato radican los dos principales problemas que afectan la seguridad y la paz globales: uno, el doble estándar de las grandes potencias en materia de derecho internacional [...] Remember Malvinas y el referéndum de los Kelpers, y dos, el anacronismo del Consejo de Seguridad de la ONU [...] que se acordaron a sí mismos sillas permanentes con derecho a veto [...]" (Kirchner, 2022). Frente a lo expresado por la vicepresidente cabe preguntarnos, entonces, cuál es su posición frente a la invasión de Rusia a Ucrania en 2022. La posible respuesta no genera sorpresa ya que pone de manifiesto, nuevamente, un discurso elíptico que elude la expresión de una posición clara, y revela ambivalencias y ambigüedades de las posiciones que los líderes de una coalición híbrida asumen en consonancia con el tipo ideal propuesto por Solingen (2001). También se puede identificar un elemento de retórica antioccidental y revisionista cuando cuestiona la composición del Consejo de Seguridad.

Desde el posicionamiento asumido en el Consejo de DD.HH., las dudas sobre la posición que oficialmente el gobierno expresaría sobre la guerra entre Rusia y Ucrania en los distintos foros internacionales se irían despejando. Pese a ello, las declaraciones más informales de los principales líderes del espacio político del FdT, no contribuyeron a despejar las ambivalencias y ambigüedades en general.

Un ejemplo que ilustra lo señalado se encuentra en la intervención de la embajadora María del Carmen Squeff como Representante Permanente ante Naciones Unidas el 1 de marzo. De su alocución se seleccionan sólo los segmentos que introducen elementos

nuevos en relación con expresiones oficiales anteriores. La embajadora dijo "[...] la República Argentina condena la invasión a Ucrania y reitera a la Federación Rusa que cese inmediatamente en el uso ilegítimo de la fuerza, así como las operaciones militares en territorio ucraniano" (MRECIC, 2022e). Luego expresó que "[...] ninguna adquisición territorial puede ser reconocida como legal a partir del uso o la amenaza del uso de la fuerza. Es la lógica consecuencia del respeto por la soberanía e integridad territorial de todo Estado [...] todo atentado contra la integridad territorial de un Estado es contrario a los propósitos y principios de la Carta" (MRECIC, 2022e). Y en el tramo final de su intervención sostuvo, en sintonía con lo expresado por el canciller, su preocupación por las consecuencias humanitarias que el conflicto acarrearía no sólo para la población ucraniana sino también por las migraciones forzadas que de ella se derivarían. Para colaborar y asistir a la población frente a estos problemas, Argentina envió un contingente Cascos Blancos.

Otro ejemplo lo hallamos en la intervención del presidente AF en el marco de la IV Cumbre entre la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en la que participó en su carácter de presidente Pro Tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) el 3 de marzo. En esa ocasión, AF señaló "el mundo vive horas dramáticas" producto de la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania y afirmó que "la humanidad no debe resignarse ante la guerra" (MRECIC, 2022f). Además, expresó su rechazo a la guerra, situación que "nos obliga a ser claros y contundentes" (MRECIC, 2022f).

Hasta el momento en el que se escriben estas líneas, el último Comunicado de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores lleva como título "A seis meses de iniciada la invasión de Rusia a Ucrania". Si bien el contenido del comunicado se mantiene dentro los parámetros expresados en documentos anteriores, resulta llamativo su título en tanto alude expresamente a la invasión iniciada por Rusia sobre el territorio de Ucrania.

Del análisis de los discursos y declaraciones de los principales referentes de la coalición política que conduce los destinos de la Argentina se puede observar que la posición frente al conflicto entre Rusia y Ucrania experimentó movimientos progresivos.

En los días previos a la invasión, la Casa Rosada tuvo un discurso en el que sobresalían las omisiones y los silencios: no se mencionaba a Rusia como actor protagónico del problema, no se aludía a la ilegitimidad del uso de la fuerza por parte de ésta y se evitaba el uso de las palabras 'invasión' y 'condena'.

Una vez que la invasión tuvo lugar, el gobierno adoptó una posición más clara como se evidencia en el discurso del canciller, Santiago Cafiero, en la primera reunión del Consejo de DD.HH. de Naciones Unidas. Es posible pensar que el hecho de que Argentina presida dicho Consejo, refleja la reconocida trayectoria del país en la lucha por la defensa

y protección de los DD.HH. —que constituyen un principio ordenador de la política exterior argentina desde la redemocratización hasta la actualidad—, los principios que se defienden en la causa Malvinas —soberanía e integridad territorial— y la necesidad de conseguir apoyos en la negociación con el FMI pueden haber sido factores que influyeron en el proceso de desplazamiento de la posición oficial. Una posición oficial que se volvió más nítida, aunque estuvo atravesada por episodios de confusión generados a partir de las expresiones de voces disidentes de otros líderes importantes de la misma coalición de gobierno. Así, la posición oficial partió de una retórica con matices antihegemónicos y se fue acercando hacia otra con un tono más prooccidental.

Reflexiones Finales

Reflexionar sobre la política exterior argentina en una coyuntura internacional y doméstica compleja como la actual, representa un gran desafío. En estos tiempos en los que predomina la incertidumbre y la rapidez con la que suceden y/o desencadenan los hechos supone un grado de dificultad adicional para el análisis académico.

Este capítulo se inició con la exposición de las características de las coaliciones denominadas por Solingen como *inward-nationalist*, *outward-internationalist* y las 'híbridas'. Esos tipos ideales nos permitieron clasificar las políticas exteriores de los últimos tres gobiernos en Argentina identificando sus similitudes y diferencias. El FdT en tanto coalición 'híbrida' muestra una combinación aleatoria y variable -que incluye cambios 'intempestivos'- de las preferencias de las dos anteriores y ello se puede observar tanto en el diseño general de la política exterior como en el posicionamiento oficial frente a la invasión de Rusia a Ucrania. En lo que atañe a este último tema, el análisis de los discursos de los principales actores del gobierno y las voces de otros líderes políticos relevantes nos permitieron mostrar las divergencias en sus puntos de vista. Tales diferencias implicaron, necesariamente, febriles negociaciones entre los sectores políticos que conforman el FdT en pos de alcanzar, no son sin dificultades, puntos de acuerdo mínimo respecto de la guerra iniciada por Rusia. En un principio —y cuando se supone que los consensos no habían sido alcanzados— los comunicados del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto evitaron mencionar explícitamente a Rusia y se concentraron en enfatizar la necesidad de que se respeten los principios del derecho internacional tales como soberanía, integridad territorial, solución pacífica de las controversias, DD. HH. entre los más destacados. Esta posición basada en argumentos legales fue sostenida por la mayoría de los líderes políticos que se expresaron públicamente sobre el conflicto.

Ahora bien, una vez consumada la invasión de Rusia sobre el territorio de Ucrania, la posición oficial de la cancillería y de los funcionarios que representan a la Argentina en Naciones Unidas se fueron haciendo más críticas. El canciller, Santiago Cafiero, fue

una de las primeras voces en la que se advirtió ese desplazamiento desde una retórica con componentes antihegemónicos hacia una más prooccidental. En su intervención en el Consejo de DD.HH. de la ONU se refirió explícitamente a Rusia, calificó el uso de la fuerza militar como ilegítimo y condenó la guerra preventiva. No obstante, Argentina no se adhirió al esquema de sanciones acordado por Estados Unidos, Europa y Canadá.

A partir de entonces, las dudas sobre la posición que oficialmente expresó el gobierno sobre la guerra entre Rusia y Ucrania en los foros internacionales se fueron despejando. Pese a ello, las declaraciones más informales de los principales líderes del espacio político del FdT, continuaron exhibiendo ambivalencias y ambigüedades en sus preferencias, rasgo que distingue a las coaliciones 'híbridas' como se sostuvo en la conjetura.

Referencias Bibliográficas

Bimbi, B. (3 de febrero de 2022). Argentina tiene que ser la puerta de entrada para que Rusia ingrese a América Latina. *Agencia Télam*. Disponible en: https://www.telam.com.ar/notas/202202/582589-argentina-tiene-

Blanco, D. (19 de julio de 2022). Los expedientes secretos de la pandemia: qué revelan los documentos clasificados de la vacuna Oxford-AstraZeneca hecha en Argentina. *Infobae*. Disponible en https://www.infobae.com/america/ciencia-america/2022/07/19/los-expedientes-secretos-de-la-pandemia-que-revelan-los-documentos-desclasificados-de-la-vacuna-oxford-astrazeneca-hecha-en-argentina/

Busso, A. (2019). Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri. En E. Iglesias & J. B. Lucca (Eds.), *La Argentina de Cambiemos* (pp. 331–350). UNR Editora

Clemente, I. (2007). Inserción internacional desde la región. *Cuadernos del CLAEH* 94-95(30), 11-33.

Dolabjian, C. (24 de febrero de 2022). Ataque a Ucrania: los negocios y expectativas de la Argentina con Rusia. *La Nación*. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/economia/ataque-a-ucrania-los-negocios-y-expectativas-de-la-argentina-con-rusia-nid24022022/

Fernández, J. (2018). Las relaciones entre Argentina y FMI durante la administración Macri: análisis de la (re)vinculación a partir de los condicionantes intermésticos. IX Congreso de Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de La Plata

Frente de Todos. (2019). Plataforma del Frente de Todos. Disponible enhttps://frentedetodos.org/plataforma

Garcé, A. y López, C. (2014). La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política. Paper presentado en la Conferencia FLACSO-ISA 23, Buenos Aires, Argentina, pp. 1-21. Disponible

en http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/f99a7c58-e431-4c99-95df-719c3b8a7e5c.pdf

Infobae (25 de febrero de 2022). Invasión de Rusia a Ucrania: Argentina no apoyó en la OEA una condena a Vladimir Putin. Disponible en https://www.infobae.com/politica/2022/02/25/invasion-de-rusia-a-ucrania-argentina-no-apoyo-en-la-oea-la-condena-a-putin-propuesta-por-estados-unidos/

Kirchner, C. (@CristinaKirchner) (28 de febrero de 2022). A 40 años de Malvinas y a 8 del conflicto entre Ucrania y Rusia. Tweet. Twitter. https://twitter.com/CFKArgentina/status/1498040486317084673

La Nación (9 de marzo de 2022). Cómo es la relación entre Rusia y la Argentina, según un especialista en negocios internacionales. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/lnmas/un-especialista-en-negocios-internacionales-analizo-cual-es-la-relacion-de-rusia-con-la-argentina-nid09032022/

Lavieri, O. (10 de julio de 2020). Argentina fue seleccionada para probar la vacuna de Pfizer contra el coronavirus. *Infobae*. Disponible en: https://www.infobae.com/salud/2020/07/10/argentina-fue-seleccionada-para-probar-la-vacuna-de-pfizer-contra-el-coronavirus/

Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?". *Relaciones Internacionales* 11, 55-81.

Lorenzini, M. E. (2021). La Política Exterior de Cambiemos y la posición frente al caso Venezuela. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina* 1(1), 94-107.

Lorenzini, M. E. y Pereyra, G. (2019). Posneoliberalismo y después. El Centro Relativo del Sistema Político y el ascenso de la marea celeste en el espejo de la Política Exterior Argentina y Chile. *Revista de Ciencia Política* 39(3), pp. 435-457.

Massa, S. (@SergioMassa) (24 de febrero de 2022). El ataque e invasión ejecutado por Rusia en las últimas horas [Tweet]. Twitter. https://twitter.com/SergioMassa/status/1496852424782655492

Merke, F. (2019). Preferencias, Herencias y Restricciones: Elementos para examinar la política exterior del Frente de Todos. *Análisis Carolina* 24/2019. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/AC-24.pdf

Merke, F. y Pereyra, G. (2022). *Argentinian Foreign Policy. Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford: International Studies Association and Oxford University Press, pp. 1-22.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2022a). Información para la Prensa N º 089/22. Disponible en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-de-la-republica argentina-sobre-la-situacion-en-ucrania

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2022b). Información para la Prensa N º 094/22. Disponible en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/naciones-unidas-argentina-realizo-un-firme-llamado-la-paz-en-ucrania

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2022c). Información para la Prensa N º 095/22. Disponible en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-reitera-su-firme-rechazo-al-uso-de-la-fuerza-armada-y-llama-rusia

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2022d). Información para la Prensa N° 105/22. Disponible en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/cafiero-en-el-consejo-de-derechos-humanos-de-la-onu-el-mundo-no-soporta-mas

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2022e). Información para la Prensa N° 117/22. Disponible en https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/intervencion-de-la-representante-permanente-de-la-republica-argentina-ante

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2022f). Información para la Prensa N° 119/22. Disponible en https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-humanidad-no-debe-resignarse-ante-la-guerra-que-arrasa-con-dolor-y

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (3 de febrero de 2022). Alberto Fernández: "Estamos dando un paso importante para que la Argentina y Rusia profundicen sus lazos". Disponible en: https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/alberto-fernandez-estamos-dando-un-paso-importante-para-que-la-argentina-y-rusia

Ministerio del Interior (2019). Elecciones generales 2019. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultados-y-estadisticas/elecciones-2019

Sanahuja, J. A. (2009). Del "regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. En *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)., pp. 11-54.

Sanahuja, J. A., Stefanoni, P. y Verdes-Montenegro, F. (2022). América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas. Documentos de Trabajo 62/2022. Disponible en https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/03/DT_FC_62.pdf

Serra, L. (11 de marzo de 2022). Con apoyo opositor y fractura oficialista, Diputados aprobó el acuerdo con el FMI. *La Nación*. Disponible en https://www.lanacion.com.ar/politica/con-apoyo-opositor-y-dispersion-oficialista-diputados-refrendara-el-acuerdo-con-el-fmi-nid10032022/

Serra, L. (17 de marzo de 2022). Así fue la votación en el Senado del acuerdo con el FMI. *La Nación*. Disponible en https://www.lanacion.com.ar/politica/votacion-en-el-senador-del-acuerdo-con-el-fmi-en-vivo-nid17032022/

Solingen, E. (1994). The Political Economy of Nuclear Restraint. *International Security* 19(2), 126-169.

Solingen, E. (2001). Mapping internationalization: Domestic and Regional Impacts. *International Studies Quarterly* 45(4), 517-555.

Télam (6 de diciembre de 2022). Quién es el argentino que presidirá, por primera vez, el Consejo de DD.HH. de la ONU. Disponible en: https://www.telam.com.ar/notas/202112/577068-villegas-diplomatico-de-carrera-presidira-durante-2022-el-consejo-de-derechos-humanos-de-la-onu.html

Veiga, P. y Ríos, S. (2007). *O regionalismo pos liberal. na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Comisión Económica Para América Latina. Serie Comercio Internacional 82, pp. 9-26



La globalización de la crisis y la localización de la desigualdad en América Latina y México

José Ignacio Martínez Cortés[1]

Resumen

La economía mundial se encuentra ante una década de gran importancia a diferencia de los dos decenios anteriores, ya que durante estas, la producción internacional experimentó un rápido crecimiento a diferencia del decenio que nos llevará hasta el 2030 en donde se hace presente un cierto estancamiento. Esto claramente refleja el impacto que ha tenido la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19, pero también existen otra serie de factores que profundizan la globalización de la desigualdad.

Palabras clave: globalización, crecimiento, desigualdad, América Latina, México

Summary

The world economy is facing a decade of great importance, unlike the previous two decades, since during these decades international production experienced rapid growth, unlike the decade that will take us until 2030, when a certain stagnation is present. This clearly reflects the impact of the crisis caused by the COVID-19 pandemic, but there are also a number of other factors that have deepened the globalization of inequality.

Keywords: globalization, economic growth, inequality, Latin America, Mexico

La destrucción de capital en 2008 y la detención del EBITDA en 2020

La globalización conllevó a la mayoría de los países a la apertura de sus mercados para la recepción de capitales foráneos con el ánimo de complementar su ahorro interno una vez que realizaron programas de estabilización y reformas de cambio estructural. Esta inversión representada en empresas trasnacionales que producen a través de cadenas locales y ventas globales provocó que muchos mercados dependieran de la exportación. Por lo que un incremento en el comercio internacional se reflejaba inmediatamente en las ganancias de esas empresas, pero no necesariamente en los salarios ni en el nivel de vida de los trabajadores.

En este sentido, las naciones ven en la globalización un factor de creación de riqueza. Pero, en contrasentido, cuando la producción internacional entra en una fase de recesión, como en la de 2008, las exportaciones mundiales tienen una fuerte caída provocando una ola fuerte de desempleo, principalmente en aquellas naciones que apostaron su crecimiento a las variables exógenas (exportaciones y atracción de inversión extranjera,

1 Profesor del Centro de Relaciones Internacionales, UNAM. Coordinador del Laboratorio de Análisis en Comercio, Economía y Negocios.

principalmente).

Ello provocó que, ante la contracción del gasto monetario se redujeran las expectativas de la prosperidad social. Países como España, Portugal, Grecia, Italia, México, Brasil, Argentina, entre otros, tuvieron que aumentar el déficit público para rescatar a las empresas financieras y manufactureras en quiebra a costa del gasto social, además de la escalada de impuestos que se establecieron para cubrir el faltante en las finanzas públicas.

En este contexto, la crisis de 2008 refleja lo endeble de la globalización y el aumento de la desigualdad social a raíz de la caída de la producción mundial, donde se destruyó capital productivo, la cual se profundiza con la crisis de 2020, donde se paró la producción y no se generó nueva plusvalía.

El comercio internacional, el gran mantra de la globalización, está en medio de un colapso sin apenas referencias; en realidad, con un precedente: la Gran Depresión. Entre 1998 y 2008, con el Producto Interno Bruto (PIB) mundial avanzando a una velocidad de crucero del 3%, el comercio se expandía a casi un 6%. En la crisis de 2008 se desplomó 10 veces más deprisa que el PIB.

En 2008 la economía mundial tuvo una profunda recesión arrastrando consigo al comercio internacional que registró la mayor contracción después de la Segunda Guerra Mundial. El colapso afectó principalmente a los países más dependientes del exterior —principalmente a Estados Unidos— y la sequía crediticia derivada de la crisis financiera, combinados con una incipiente escalada proteccionista, redujeron el volumen del

Gráfica 1. Crecimiento de exportaciones de mercancías y servicios 1999-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Reportes anuales de la Organización Mundial de Comercio OMC. Reportes del 2001 al 2013.

comercio mundial un 9% en 2009, por lo que exportar es una actividad aún más difícil ya que las repercusiones en el crecimiento fueron negativas. Para detener la competencia externa diversos países adoptaron medidas proteccionistas para estimular su demanda microeconómica.

Para el 2009 el comercio internacional creció menos que el PIB mundial, teniendo resultados de menos del 12%. Por su parte, el volumen del crecimiento de servicios presentaba para el año 2000 un crecimiento del 5 por ciento, frente al desplome de 2001 que fue del orden de menos 1%, teniendo una pérdida total en el comercio de mercancías del 3.5%. Posteriormente se presentó un crecimiento paulatino con caídas en el volumen de servicios para los años 2005 y 2006, presentando un crecimiento considerable del 10% para el 2007, para el año posterior la caída total fue de aproximadamente el 8.4% y para el 2009 un desplome total fue del orden de menos 10%[2] (ver gráfica 1).

El crecimiento económico mundial, medido en función de la producción total o el producto interno bruto (PIB) se desaceleró bruscamente en 2008 y a principios de 2009 en el contexto de la peor crisis financiera desde los años 30. El debilitamiento de la demanda en las economías desarrolladas, provocado por la caída de los precios de los activos, y la mayor incertidumbre económica, contribuyeron a reducir el crecimiento de la producción mundial del 3.5% en 2007 al 1.7% en 2008. El crecimiento de 2008 fue el más lento desde 2001 y muy inferior al promedio decenal del 2.9%. Tanto en las exportaciones de mercancías, como en las exportaciones de servicios comerciales disminuyeron drásticamente en 2008 en comparación con el año anterior.

Esta caída del comercio internacional es resultado de la profunda recesión por la que atravesó la economía mundial a raíz del colapso del mercado estadounidense, afectando a su vez la demanda y la oferta de naciones importadoras y exportadoras de mercancías y por ende, provocando una fuerte reducción en el ingreso monetario de su población ya que su producción, ingreso, gasto y consumo se vieron menguados, producto de la contracción en el volumen del comercio mundial en un 9% en 2009 con respecto a 2008. Por ejemplo, en ese año las exportaciones cayeron en torno al 20% con respecto a 2008 en Francia y Alemania, los países más volcados al exterior en Europa. Y se desplomaron en las llamadas *fábricas del mundo*: la exportación en China tuvo un retroceso del 25%, y en India, cuyas ventas al resto del mundo tuvieron un ritmo muy similar. En Japón el descenso rozó la catástrofe del 50%.

La desigualdad de la riqueza ha aumentado en las últimas décadas en varias economías avanzadas. Por ejemplo, entre mediados de 1980 y principios de la década de 2000, el crecimiento de la riqueza en Canadá y Suecia estaba todo concentrado en los dos deciles superiores de la distribución de la riqueza. Durante el mismo período, el Coeficiente de

2 Reportes anuales de la Organización Mundial de Comercio OMC. Reportes del 2001 al 2013.

Gini de la distribución de la riqueza en Finlandia e Italia aumentó de alrededor de 0.55 a 0.6%.

Pero a partir de la crisis de 2008 la desigualdad social se ha acentuado. Entre 1990 y 2010, el coeficiente de Gini ha aumentado en casi todas las naciones que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Más de un tercio de las economías avanzadas y la mitad de los países emergentes de Europa experimentó aumentos en su coeficiente de Gini, superior a 3%. La desigualdad de ingresos ha aumentado tanto en las economías avanzadas y en desarrollo en los últimos años.

También en Estados Unidos la brecha de la desigualdad se manifiesta ya que la recesión económica ha disparado el número de menores de 18 años que viven bajo el umbral de la pobreza, desplazando al país por detrás de la mayoría del resto de naciones ricas. El 21% de los menores estadounidenses vive en condiciones de pobreza, según la OCDE, un porcentaje solo superior al de Turquía, Rumanía, México e Israel. En Estados Unidos más de la mitad de los hijos de mujeres menores de 30 años son hijos de madres solteras, lo que aumenta sus probabilidades de vivir en la pobreza; un tercio de las familias lideradas por una madre soltera es pobre. La desigualdad también se mide en el porcentaje de ciudadanos que viven en la pobreza, el 15% de la población, esta proporción aumenta al 25% de los hispanos y al 27% de los afroamericanos, muy por encima del resto de la población.

En el discurso sobre el estado de la Unión que pronunció Obama el 20 de enero de 2014 aseguraba que "la desigualdad es el mayor desafío de nuestro tiempo". Medio siglo después de que el presidente Lyndon B. Johnson declarase la "guerra contra la pobreza", y a pesar del progreso alcanzado, las dificultades económicas que atraviesan gran parte de los ciudadanos estadounidenses amenazan la salida definitiva de la recesión.

Siguiendo este tenor, la desigualdad de igual forma aumentó en la mayoría de las economías de Asia y el Pacífico y en Oriente Medio y el Norte de África. Si bien la desigualdad promedio cayó en el África subsahariana durante este período, se incrementó en más de 3 puntos porcentuales en más de una cuarta parte de estas economías. La desigualdad también aumentó en más de una tercera parte de las economías de América Latina, aunque en promedio hubo un ligero descenso. Por ejemplo, entre 1990 y 2010, la desigualdad promedio en cada región cambió a menos de 3.25%. Por el contrario, la desigualdad promedio en las dos regiones más desiguales (África subsahariana y América Latina) se mantuvo 12% por encima de las dos más regiones iguales (países emergentes de Europa y en las economías avanzadas).

Nos encontramos en una década de constantes cambios, siendo uno de ellos la transformación que ha estado sufriendo la producción internacional. Es decir, en las dos

décadas anteriores la producción internacional se basaba principalmente en las políticas de liberalización y crecimiento de las exportaciones, el arbitraje del costo de la mano de obra y disminución de los costos del comercio y la tecnología. Sin embargo, ahora nos encontramos en una etapa donde las exportaciones mundiales de bienes y servicios se ralentizaron, hubo un retorno de las tendencias proteccionistas y un estancamiento de las inversiones transfronterizas en capacidad productiva (UNCTAD, 2020).

Para entender de manera más clara la transformación que está sufriendo la producción internacional es necesario tomar en cuenta las dimensiones de ésta: el grado de fragmentación y la longitud de las cadenas de valor, la propagación geográfica del valor agregado y las decisiones en materia de gobernanza de las empresas multinacionales. Estas a su vez se ven afectadas por las tendencias tecnológicas, normativas y de sostenibilidad y que cuyos aspectos más importantes son los siguientes:

1. Tendencia tecnológica. Presencia de automatización industrial, reduciéndose de esta manera los costos de mano de obra, el aumento de las economías de escala y reducción de los costos de gobernanza y transacción en las redes de producción.
2. Tendencia normativa. Mayor intervencionismo en las políticas nacionales, en las políticas industriales, en el comercio y la inversión, así como también un mayor estímulo de la cooperación económica bilateral y regional.
3. Tendencia de sostenibilidad. Presencia de políticas y normativas relacionadas con la sostenibilidad, las cuales tienen impacto directo en la cadena material de suministro.

Ahora bien, el impacto que estas tendencias tendrán en la producción internacional depende completamente de las condiciones en las que éstas se lleven a cabo en las distintas industrias y regiones. Es decir, nuevamente nos encontramos ante un panorama en el que cada región se podrá ver beneficiada o afectada dependiendo la estructura de producción internacional que prevalezca en sus industrias. De acuerdo con la UNCTAD (2020), dependiendo del tipo de producción, se verán favorecidas las siguientes trayectorias:

- La relocalización dará lugar a cadenas de valor más cortas y menos fragmentadas, y a una mayor concentración del valor agregado.
- La diversificación dará lugar a una distribución más amplia de las actividades económicas.
- La regionalización reducirá la longitud material de las cadenas de suministro, pero no su fragmentación.
- La replicación dará lugar a cadenas de valor más cortas y a una reagrupación de las etapas de producción.

De igual forma, las distintas trayectorias tienen consigo una serie de consecuencias,

las cuales de manera concreta se traducen en:

1. Afectaciones a industrias de alta tecnología, manufactureras y servicios que hacen uso intensivo de las cadenas de valor mundiales (CVM).
2. Dificultad en la captación de valor en la CVM.
3. Afectaciones a las industrias de transformación regionales.
4. Cambio de una inversión industrial de gran escala a una más distribuida.

Los aspectos más relevantes de dichas trayectorias se enmarcan en el acortamiento de las cadenas de valor, una mayor concentración del valor agregado y la disminución de la inversión transfronteriza en bienes tangibles productivos (UNCTAD, 2020). Como se puede observar, parece que la producción internacional intenta enfocarse cada vez más en un radio menos amplio buscando mayores beneficios, puesto que las CVM se presentan como uno de los elementos más afectados por las distintas trayectorias; otro claro ejemplo es la tendencia tanto en las inversiones como en la producción internacional de enfocarse más en un nivel regional que a nivel global, cuyos beneficios se ven reflejados en la concentración del valor agregado.

De tal manera, los países en desarrollo tienen grandes retos por manejar, ya que las inversiones orientadas a la exportación y el uso intensivo de la CVM son dos elementos que forman parte de su estructura de producción internacional y que con las nuevas proyecciones se han visto sumamente afectados. Por lo tanto, es comprensible que este grupo de países sean los más vulnerables con la nueva transformación que se está gestando durante la presente década.

La economía mundial se encuentra ante una década de gran importancia a diferencia de las dos décadas anteriores, ya que durante estas la producción internacional experimentó un rápido crecimiento a diferencia del decenio que nos llevará hasta el 2030 en donde se hace presente un cierto estancamiento. Esto claramente refleja el impacto que ha tenido la crisis provocada por la pandemia de la COVID-19, pero también existen otra serie de factores que tienen grandes repercusiones en los inicios de la década actual, tales como la nueva revolución industrial (NRI), el creciente nacionalismo económico y el imperativo de la sostenibilidad (UNCTAD, 2020).

Ante tal escenario, es necesario entender los distintos elementos que participan en la actualidad y que tienen un fuerte impacto en la actividad económica mundial, ya que las distintas perspectivas del panorama van a depender de la duración de la crisis sanitaria y las medidas tomadas para mitigarla, así como también de los riesgos geopolíticos y financieros y las tensiones comerciales actuales (UNCTAD, 2020). Por lo tanto, la coyuntura actual ha dado pie a una serie de transformaciones dentro de la estructura de la producción

internacional, trayendo consigo la presencia de una variedad de nuevas tendencias del comercio y la inversión.

La Inversión Extranjera Directa (IED) y la producción internacional son dos elementos de gran importancia durante la presente década por los constantes cambios que se han ido experimentando a raíz de la pandemia de la COVID-19. En este caso, como se ha podido observar, el mejoramiento de la situación va a girar en torno a las medidas tomadas por los distintos gobiernos para lograr controlar de mejor manera la crisis sanitaria, ya que esta ha limitado en gran medida su nivel de actuar.

En este sentido, cabe mencionar que los países en desarrollo y los países en transición son los más afectados en cuanto a los flujos de inversión mundial y la transformación de la producción internacional. Por lo tanto, la estructuración de un plan de acción es indispensable para que las distintas regiones puedan sobrellevar las actuales problemáticas económicas, con el objetivo de poder adaptarse a las nuevas tendencias y obtener el mayor número de resultados positivos.

Esto claramente teniendo presente la importancia que tienen los objetivos de desarrollo sustentable en los flujos de inversión, los cuales se deben ir adoptando de manera más efectiva tanto en el marco nacional como internacional. De tal modo, los acuerdos de inversión internacional van a tener mayor importancia e impacto en los años siguientes a partir de que las condiciones permitan la reestructuración de estos con el fin de evitar fricciones entre inversionistas y los Estados.

Es claro que la situación está totalmente determinada por cómo transcurre la crisis sanitaria, ya que los distintos proyectos de inversión han frenado a raíz de las medidas de confinamiento tomadas por los gobiernos. De tal manera, esto ha significado que las empresas multinacionales lleven a cabo una reestructuración de sus proyectos, ya que su situación es un factor clave para entender por qué la IED se ha visto afectada de manera significativa en las distintas regiones del mundo.

Es decir, la proporción de la IED va depender completamente de la situación interna de aquellas entidades que forman parte de la gran variedad de proyectos de inversión. Por lo tanto, los beneficios que estas obtengan, van a ser un indicador positivo o negativo del flujo de inversiones a nivel mundial; en este caso, las 5,000 multinacionales más importantes del mundo, que representan la mayor parte de la IED a nivel global, han reducido sus previsiones de beneficios para el año en un promedio del 40% (UNCTAD, 2020).

Tomando en cuenta esta parte de los beneficios, es preciso mencionar que las industrias más afectadas por el confinamiento han sido las de servicios, las relacionadas con los productos básicos y las que hacen un uso intensivo de las CVM (automotriz y textil). De tal manera, las regiones que dependen de estas industrias han sufrido un mayor

impacto, lo cual las obliga a poner sobre la mesa una reestructuración de su actividad económica con tal de poder seguir atrayendo a la IED.

Esto significa un mayor control y rigurosidad en los proyectos de inversión, puesto que la rentabilidad y eficiencia se han convertido en el panorama actual en los elementos más importantes en los flujos de IED. En este sentido, a pesar de que el impacto ha sido sustancial en todas partes, cada región lo ha experimentado de diferente forma, lo cual es un reflejo de las condiciones en las que se encuentran cada una de estas zonas y cuya situación dependerá de distintos elementos.

Se prevé que las economías en desarrollo registrarán la mayor caída de la IED porque dependen más de la inversión en las industrias extractivas y de las que hacen un uso extensivo de las CVM y porque no pueden aplicar las mismas medidas de apoyo económico que las economías desarrolladas (UNCTAD, 2020). Esto es claramente un reflejo de las condiciones de los distintos países, cuya estructura económica se ha visto afectada por la crisis sanitaria, pero además por las transformaciones que han estado experimentando los flujos de inversión mundiales y la producción internacional.

De manera específica, la IED de las distintas regiones se encuentra de la siguiente manera:

a. Países desarrollados. Se prevé que los flujos de IED hacia Europa disminuyan entre un 30% y un 45%. En 2019, los flujos hacia las economías desarrolladas aumentaron un 5% hasta alcanzar 800,000 millones de dólares.

b. África. Se prevé que los flujos de IED se contraigan entre un 25% y un 40% en 2020. En 2019, los flujos de IED hacia África se redujeron un 10%, alcanzando 45,000 millones de dólares.

c. Asia. Se prevé que la IED se contraiga entre el 30% y el 45%. En 2019, los flujos de IED hacia la región disminuyeron 5%, alcanzando 474,000 millones de dólares.

d. América Latina y el Caribe. Se prevé que la IED se reduzca a la mitad en 2020. En 2019, la IED en América Latina y el Caribe creció un 20%, alcanzando 164,000 millones de dólares.

e. Economías en transición. Se prevé que los flujos de IED se contraigan entre un 30% y un 45%. En 2019, la IED en esos países creció 59%, alcanzando 55,000 millones de dólares.

De tal manera, más de 70 países han adoptado medidas para mitigar el efecto negativo en la IED o para proteger las industrias nacionales de las adquisiciones desde el extranjero (UNCTAD, 2020). Sin embargo, debido a que las son diferentes a las de cualquier otra época, muchas de estas medidas curiosamente van encaminadas hacia

tener un mayor control de las mismas con el fin de proteger la atención sanitaria y otras industrias estratégicas.

Es decir, lo que tratan de hacer los respectivos países es tener el mayor control posible sobre las inversiones, con el fin de salvaguardar sus intereses económicos que se han visto severamente afectados por la crisis sanitaria. Por lo tanto, la presente década da pie a nuevas premisas sobre la IED en donde se puede hacer recurrente la tendencia de adoptar políticas de admisión más restrictivas para la inversión extranjera en las industrias estratégicas o también desencadenar una mayor competencia por las inversiones a medida que las economías se vayan recuperando de la crisis (UNCTAD, 2020).

En este caso, claramente ciertas regiones o países tendrían ventaja sobre otros, por ejemplo, los países desarrollados al tener una mejor estructura e influencia sobre el flujo de inversiones mundial obtendrían mejores resultados en cuanto a estas. Por otro lado, los países en desarrollo y que están en transición tienen una menor capacidad de recuperación, ya que dependen en gran medida de la IED la cual en su mayoría proviene de multinacionales de países desarrollados, por lo que la recuperación de estos países es de gran importancia para que el flujo de inversiones tenga los máximos beneficios para ambas partes.

La crisis del covid-19: vulnerabilidad social en América Latina

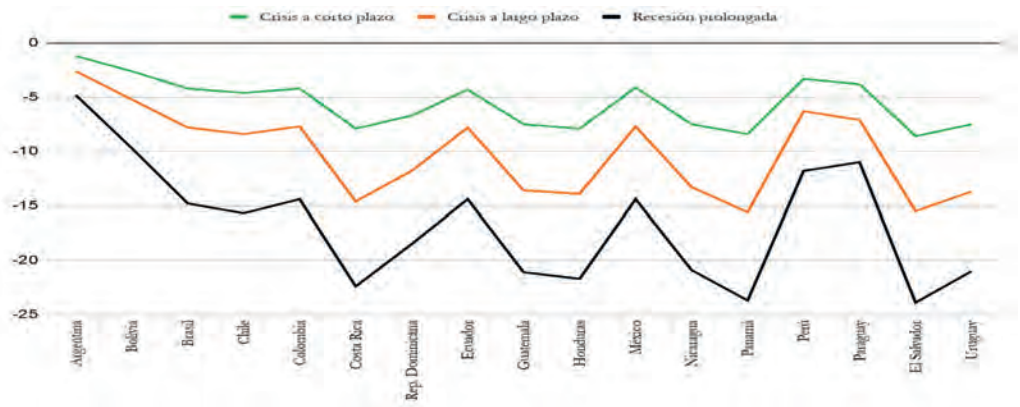
En América Latina la crisis, en un principio sanitaria, ocasionada por la enfermedad COVID-19 es también económica y social. Sanitaria, debido a que puso a la mayoría de los sistemas de salud bajo una demanda que puede derivar en la desatención de otras enfermedades, y por lo tanto en otras crisis sanitarias. Económica, por el shock tanto en la oferta como en la demanda fruto de las estrategias de contención epidemiológica de los gobiernos, así como por el impacto que estas medidas tienen a nivel global sobre el comercio internacional. Social, en el sentido de la reducción en la movilidad, lo cual impacta directamente en el empleo y los ingresos de la población.

Es importante remarcar las consideraciones que hacen Filgueira et al. (2020) sobre la cuestión económica. Estos efectos están acentuados debido a que región se encuentra en un ciclo económico negativo desde antes de la pandemia, así mismo, los países no cuentan con la misma capacidad fiscal de la que gozan los países desarrollados para reactivar la economía, ni tienen el mismo grado de salud en sus cadenas productivas, de pagos y sus nodos de estabilidad financiera.

Esta situación pone en un alto riesgo a la población de bajos recursos, que no es capaz de generar un ahorro para hacer frente a las medidas de contención epidemiológica ejecutadas por los gobiernos de la región, ni tiene acceso a seguridad social debido a la condición informal de su actividad económica, que en el caso latinoamericano es muy abundante:

> [..] la evidencia disponible sugiere que la población de bajos ingresos asociada al sector informal, al no disponer de estabilizadores automáticos (por ejemplo, seguro de desempleo y otras estrategias de aseguramiento), de acceso a la seguridad social y ahorros y de tener mayores dificultades para recuperarse de shocks económicos adversos y regresar a sus actividades previas, es la población más vulnerable a los efectos inmediatos y mediatos del aislamiento físico derivados del COVID-19. (Filgueira *et al.*, *Ibidem*, p. 10)

Gráfica 2. América Latina (17 países): comparación de proyecciones de pérdida de empleo formal (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con la información del Cuadro 3 (Filgueira *et al.*, 2020, p. 24).

El desafío que deben superar los Estados latinoamericanos también es triple, deben mejorar las condiciones de vida de los sectores de la población que presentaban déficits de bienestar desde antes de la pandemia; evitar que otros sectores caigan en la situación de los primeros derivados de las nuevas condiciones de movilidad, y; ofrecer apoyos para sanear la pérdida de ingresos en los sectores medios-bajos.

De manera consecuente, este shock económico se ha visto reflejado en los pronósticos de la tasa de crecimiento del PIB de América Latina. No obstante, debido a la naturaleza de la situación, dichas proyecciones varían conforme la crisis se desarrolla, por lo que determinar de manera tajante su impacto real sobre el PIB de la región no es posible, sin embargo, permite dimensionar su gravedad.

Ahora las estimaciones de crecimiento para la región para el periodo 2020-2025 se encuentran entre el 0,93 y el 3,5% con el supuesto de que en el periodo 2023-2025 se logren tasas robustas de crecimiento.

Por otro lado, si bien, gran parte del sector económicamente activo latinoamericano se encuentra en la informalidad, las estrategias sanitarias también suponen un impacto en los empleos formales. Como se puede ver en el gráfico 2, los países se encuentran en una situación contrarreloj para sanear los males que la pandemia ha provocado en el mercado laboral formal, ya que su duración es directamente proporcional al porcentaje de empleos perdidos.

América Latina es una región que enfrenta una profunda desigualdad. Al igual que en otras partes del mundo, la concentración de la riqueza queda en una pequeña parte de la población. Esta realidad ha configurado un terreno volátil para el desarrollo económico de la población latinoamericana, prueba de ello es que en el periodo anterior a la crisis causada por el virus SARS-CoV-2, el 25% de la población se encontraba en situación de muy alta vulnerabilidad a la pobreza.

Además, el número de personas en pobreza y pobreza extrema sigue al alza, aunado a la progresiva reducción del mercado laboral formal a medida que se mantiene el Estado de emergencia, la triple crisis que se ha gestado en Latinoamérica tiene el potencial de mutar en una grave crisis humanitaria.

En los sectores de más bajos ingresos, el gasto en los rubros de alimentación y vivienda representa entre un 40 a un 60% de su capital. No obstante, fruto de la naturaleza de las estrategias sanitarias, el gasto en el transporte ha sido reducido en algunos casos, lo que ha posibilitado el ajuste de los presupuestos de hacia otros rubros. Esto es especialmente notorio en sectores con ingresos más altos, que han aumentado gastos en educación y salud.

La desigualdad en México: entre la crisis de 2008 y la crisis de la Covid-19

La desigualdad presume ser uno de los mayores problemas en todo el mundo y aqueja tanto a países en vía de desarrollo como a los desarrollados, claro está que les afecta en diferentes proporciones. No obstante, la región de América Latina y el Caribe, donde "el 20% de la población concentra el 83% de la riqueza" (Oxfam, 2020), pareciera tener esta cuestión muy arraigada, pero ¿cómo se determina la desigualdad en un país o región determinada?

En este sentido, se puede observar que la desigualdad puede incrementar o disminuir dependiendo de diversos factores como lo pueden ser el contexto histórico, crecimiento económico, crisis económicas por mencionar algunos. Asimismo, la realidad es muy compleja y para analizar la desigualdad en términos del Coeficiente de Gini es necesario tomar en cuenta el ingreso de la población, ya sea el sexo y en aquellos países donde aún viven grupos étnicos, como el caso de México, tomar en consideración los municipios indígenas, los cuales son aquellos donde la población indígena es mayor o igual al 40% de la población total.

La pandemia de la Covid-19 ha afectado duramente a las economías alrededor del mundo, dejando a miles de personas en apuros ya que ha habido una creciente pérdida de sus trabajos. En el caso mexicano se han vivido varios meses de incertidumbre ya que afectó fuertemente a los hogares y su ingreso. Se ha registrado una caída sin precedentes, específicamente en los puestos de trabajo registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

La caída de empleos del país se disparó a su nivel más alto en 15 años con una caída de -2.71% de abril con respecto a marzo de 2020, superando la peor tasa que siguió a la crisis financiera mundial de 2008. Desde la crisis financiera de 2008, los empleos registrados en el país no habían presentado una caída tan acentuada. En el primer trimestre del 2008 hubo un aumento de 0.19% en los empleos, sin embargo, en el primer trimestre del 2009 podemos observar que hubo una caída de -0.119% en los empleos. En cambio, en el primer trimestre de 2019 hubo un aumento del 0.12% en el empleo, y para el primer trimestre de 2020 hubo una pérdida del -0.74%.

Ahora bien, el Coeficiente de Gini se utiliza para hacer comparaciones sobre las condiciones de desigualdad a través de los ingresos de la población. En este sentido, en el informe del Poder adquisitivo del ingreso laboral real realizado por el CONEVAL se hace un análisis gráfico sobre los ingresos de la población por entidad federativa, sexo, municipios étnicos en donde se puede observar la desigualdad en que vive la población mexicana.

Gráfica 3. Ingreso laboral real (poder adquisitivo del ingreso laboral), pesos del primer trimestre de 2010 (deflactado con el INPC)



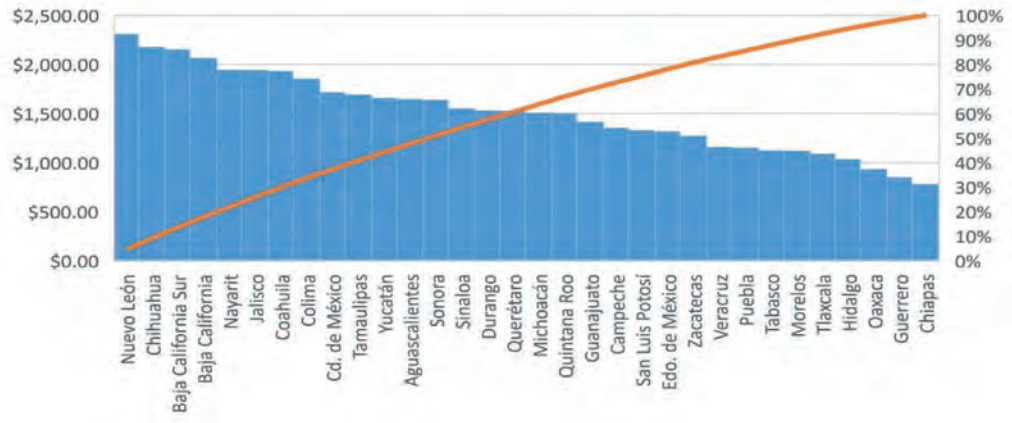
Fuente: CONEVAL con base en la ENOE, la ENOE Nueva Edición y el INPC.

Con respecto a la gráfica 3 se puede percibir que durante el primer trimestre de 2020 hubo un incremento en el ingreso laboral real. Sin embargo, debido a la contingencia sanitaria por el COVID-19, el INEGI suspendió la recolección de información de la ENOE para el segundo trimestre, pero en el siguiente se puede observar una importante disminución de este dónde resulta que, en el primero, el ingreso fue de $1,909.49, mientras que en el tercero fue de $1,675.21. Habría que señalar también que los datos señalados en la gráfica se encuentran deflactados con el Índice Nacional de Precios del Consumidor (INPC).

Del mismo modo, la contingencia sanitaria por el COVID-19 ha supuesto un grave problema, debido a que muchas pequeñas y medianas empresas han quebrado, provocando que miles de personas se queden sin empleo. Lo que también ha salido a vislumbrar la enorme desigualdad que permea en el país, pues aquellos con la capacidad y tecnología para "adaptarse" a esta nueva realidad han sido los únicos que han podido "sobrevivir" a la pandemia.

Todas estas observaciones se ven reflejadas en los gráficos por entidad federativa realizadas por el CONEVAL, es decir, en cada uno de los estados de la República mexicana se puede distinguir una baja en el ingreso a partir del tercer trimestre de 2020. No obstante, para efectos de este trabajo se tomó solo la cifra de dicho trimestre para hacer una comparación sobre el ingreso que se tiene por entidad federativa.

Gráfica 4. Ingreso laboral per cápita (deflactado en la canasta básica) 3er. trimestre de 2020



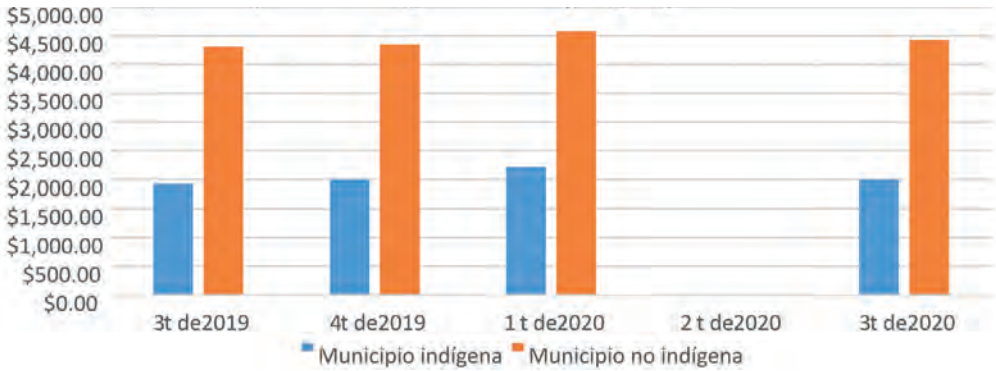
Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2020.

Se observa el enorme contraste que existe sobre el ingreso por entidad federativa. Es decir, por un lado, el norte, liderado por Nuevo León con $2,310.32 (deflactado en la canasta básica) y $2,618.01 (deflactado con el INPC) tiene un ingreso laboral per cápita mayor que la mayoría de los estados del sur, así, por ejemplo, Chiapas cuenta con ingreso laboral deflactado en la canasta básica y deflactado con el INPC, respectivamente, con $781.61 y $887.66; Guerrero, con $852.37 y $967.98; y Oaxaca, $934.16 y $1,062.29 (gráfica 4).

La mayoría de los estados del norte del país tienen un mayor ingreso laboral per cápita que muchos del centro y sur, lo cual puede ser explicado, debido a que, en esa zona, en los últimos años se ha visto una mayor industrialización, un crecimiento de la clase media, así como, un mejoramiento en la calidad de vida y en algunas ciudades se ha visto una disminución en la percepción de inseguridad dentro de la población, pero también su cercanía a Estados Unidos y la llegada de nuevas inversiones extranjeras, por ejemplo la llegada de la Planta Kia Motors al municipio de Pesquería en Nuevo León en 2014, han ayudado a la modernización de aquellos estados.

Por otro lado, aquellos estados cuya principal actividad económica es la primaria muestran en las dos gráficas anteriores un ingreso laboral bajo. Cabe señalar que la calidad de vida es baja y existe una concentración de la pobreza, por ejemplo, de acuerdo con el INEGI, Chiapas Guerrero y Oaxaca son los estados con mayor pobreza y pobreza extrema en toda la República mexicana, coincidiendo con encontrarse en las últimas tres posiciones en las gráficas de ingreso laboral por entidad federativa. Asimismo, se puede inferir que los tres muestran un rezago en infraestructura; cuentan con una población mayoritariamente rural en donde para muchos el acceso a bienes y servicios representa todo un reto, solo por mencionar algunos.

Gráfica 5. Ingreso laboral promedio de la población ocupada (poder adquisitivo del ingreso laboral), según pertenencia étnica



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2020.

Del mismo modo, la contingencia por COVID-19 ha provocado en cada una de las entidades federativas que el ingreso laboral per cápita se vio disminuido a partir del tercer trimestre de 2020. Para comprender mejor, en el caso de la Ciudad de México, durante el primer trimestre de 2020 se tenía un ingreso (deflactado en la canasta de alimentaria) de $2 423.71, mientras que, para el tercero, el ingreso cayó a $1,716.52; otro ejemplo es que Querétaro pasó de $1.804.05 a $1.524.89, respectivamente.

Esto depende de muchos factores, como las medidas sanitarias que tomó el gobierno queretano. Sin embargo, al mismo tiempo, se puede inferir sobre el crecimiento económico que se está dando en dicho estado, la reducción en el porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, así como de un aumento en la clase media, debido a que cada vez más personas tienen acceso a los servicios de salud.

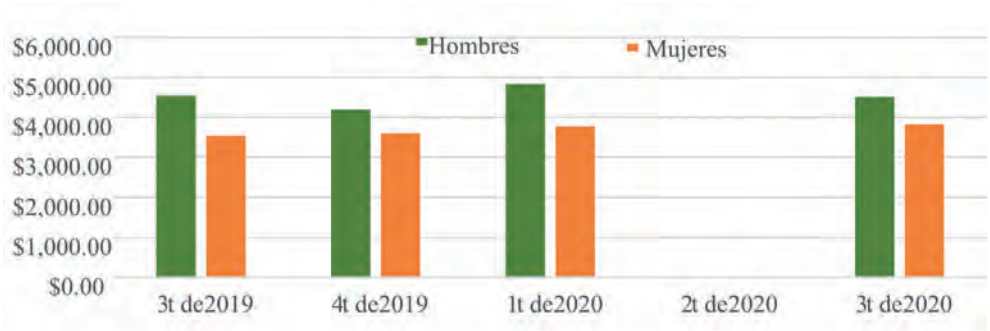
Ahora bien, México se caracteriza por la diversidad de grupos étnicos que aún tiene en la actualidad. Sin embargo, por diversas razones estos grupos pueden presentar cierto rezago, exclusión y rechazo dentro de la sociedad, así como el poco acceso a los distintos bienes y servicios, como el de salud, educación, entre otros. Para ilustrar mejor lo anterior, la gráfica 5 expresa el ingreso laboral promedio de la población ocupada según pertenencia étnica, tomando en cuenta si el municipio es indígena o no, a partir del tercer trimestre de 2019 al tercer trimestre de 2020. Así bien, de acuerdo con el CONEVAL, un municipio indígena es aquél donde la población indígena sea mayor o igual al 40% de su población total.

Asimismo, retomando la contingencia por COVID-19, el ingreso durante el tercer trimestre de 2020 se vio disminuido en ambos casos, puesto que en el primer trimestre del mismo año el ingreso de los municipios indígenas fue de $2,217.48 y para el tercer trimestre cayó a $1,999.25, por otro lado, los municipios no indígenas pasaron de $4,584.16 a $4,429.49, respectivamente. Lo que demuestra que la pandemia ha afectado en los ingresos de toda la población mexicana, de una u otra manera.

El último factor para analizar es el poder adquisitivo del ingreso laboral, según el sexo. Este es un tema que en los últimos años ha cobrado mayor relevancia en todo el mundo y México no es la excepción, puesto que existe una inequidad salarial, es decir, permanece toda vez un rezago en el ingreso laboral de las mujeres en comparación con el de los hombres.

Para dicha gráfica se tomaron los ingresos a partir del tercer trimestre de 2019 al tercer trimestre de 2020. En ellos se puede observar que el ingreso laboral de las mujeres es menor al de los hombres, alcanzando su clímax en el primer trimestre de 2020, iniciando con $4 541.45 y terminando con $4 516.86 para los hombres, mientras que las mujeres empiezan con $3 532.91 y terminan con $3 822.51 (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Ingreso laboral promedio de la población ocupada (poder adquisitivo del ingreso laboral), según sexo



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL, 2020.

De lo anterior se puede inferir que esta brecha se da por diferentes razones, siendo algunas de ellas la discriminación en el lugar de trabajo, la falta de participación por parte de las mujeres en puestos o cargos de liderazgo y/o dirección, así como la falta de políticas que permitan un equilibrio entre la vida personal y profesional, puesto que aun hoy en día, muchas mujeres dejan de manera temporal o permanente el sector laboral, sin embargo, para aquellas que lo hacen temporalmente se enfrentan a muchos obstáculos cuando deciden reincorporarse al mercado laboral.

De lo mencionado anteriormente se podría inferir lo necesario que es que el gobierno mexicano promueva y realice cambios en el marco normativo laboral con el fin de establecer las condiciones suficientes que permitan la inclusión de las mujeres en el sector laboral, así como alcanzar una igualdad salarial entre hombres y mujeres, crear ciertas medidas que favorezcan al equilibrio entre la vida personal y personal, y de igual modo, promover una igualdad, entre ambos sexos, en la cantidad de puestos o cargos de trabajo en los que haya una posición de liderazgo y/o dirección.

Ahora bien, debido a la contingencia por COVID-19 se puede deducir que la brecha salarial ha provocado que principalmente aquellos que "ganan menos" se enfrenten a diversas dificultades, tales como económicas, a un acceso de bienes y servicios de calidad, lo que puede ser el caso de muchas mujeres que son cabezas de familia. Y ante la situación actual es de suma importancia tener acceso a un servicio de salud cualificado,

De igual forma, la contingencia ha provocado una disminución en los ingresos laborales. En este caso, durante el primer trimestre de 2020 el ingreso laboral de los hombres fue de $4 836.89 y para el tercer trimestre tuvo una ligera caída a $4 516.86, por otro lado, el ingreso de las mujeres tuvo un sutil incremento, puesto que en el primer trimestre fue de $3 773.05 y en el tercero de $3 822.51. Sin embargo, a pesar de dicho incremento, aún es muy notorio la disparidad existente en los ingresos laborales entre ambos sexos.

Índice de Desarrollo Humano en México: crisis y desigualdades

En los primeros días de septiembre la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mediante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) divulgó el más reciente estudio sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH), en el cual, se plasman las perspectivas en datos sobre la certidumbre y el bienestar de la población mundial en vísperas de un futuro corregible.

Con los más recientes conflictos geopolíticos, la crisis ambiental y la superación de una crisis sanitaria mundial, el estudio sobre el IDH expone que el nivel de bienestar global retrocedió 5 años, además, desde que la PNUD realiza este estudio, en 32 años no se habían registrado dos años seguidos de caída, producto de las coyunturas globales mencionadas anteriormente. La expectativa de vida cayó de 73 años en 2019 a 71.4 años en 2021, dando cuenta que el bienestar de la población va retrocediendo hacia un futuro complicado con múltiples retos globales.

No obstante, a pesar de la aseveración por parte de la PNUD donde especifica que el retroceso es universal ya que más del 90% de los países registra caídas en su IDH, también se acentúa la desigualdad y la incertidumbre en un grado mayor para aquellos países que cuentan con una economía poco dinámica y un grado de inseguridad alta, siendo América Latina y el Caribe de las regiones más afectadas.

Dentro del ranking de 191 países, con un IDH denominado ''muy alto'' solo figuran 7 países pertenecientes a la región de América Latina y el Caribe; Chile (42º), Argentina (47º), Bahamas (55º), Trinidad y Tobago (57º), Costa Rica (58º), Uruguay (59º) y Panamá (61º). Más abajo del ranking y ya con un IDH denominado "alto'' encontramos a países como; Cuba (83º), Perú (84º), México (86º), Brasil (87º) y Colombia (88º).

Es evidente el poco avance e incluso un determinado retroceso en la disminución de la brecha en cuanto a desigualdad entre regiones, y no es para menos, el estudio de la PNUD expone que se vislumbraron 3 nuevas formas de incertidumbre; la relacionada al peligroso cambio planetario del Antropoceno y su interacción con las desigualdades humanas; la transición deliberada hacia nuevas formas de organización de sociedades industriales y la intensificación de la polarización política y social entre los países y dentro de ellos.

De las 3 nuevas formas de incertidumbre mencionadas anteriormente, es notable en América Latina y el Caribe la constante inestabilidad política entre países de la región y fuera de los mismos, aunado al deterioro de sus ecosistemas alimentado por la incesante industrialización acompañada por nulas políticas ambientales. Por ende, la PNUD argumenta que la recuperación y progreso del IDH en la región es ''parcial y desigual'' dando cuenta de la amplia brecha del desarrollo humano a escala mundial.

El caso de México no es diferente, desde 2018 el país ha bajado 12 escaños dentro del ranking global del IDH, presentando un retroceso de 6 años en cuanto a desarrollo y bienestar. Si bien, aunque la crisis sanitaria mundial y la constante interconexión global haya repercutido al 90% de los países para que de manera general el bienestar y desarrollo retroceda 5 años, es notable la gran incertidumbre e inseguridad que existe en la sociedad mexicana.

Conclusiones

Medir la desigualdad puede ser una tarea muy compleja, debido a los distintos elementos y técnicas que existen. A pesar de existir una diversidad de indicadores dedicados a la medición de la desigualdad, el Coeficiente de Gini es el más utilizado a nivel internacional en la medida de la desigualdad. Sin embargo, el problema de este y de otros es "que la confianza en sus resultados depende crucialmente de la calidad de la información contenida", es decir, la certeza de los resultados depende mucho de las condiciones y seriedad de la información obtenida. No obstante, siempre estará el riesgo de incluir algún dato o información errónea, afectando el resultado de un indicador determinado.

En el caso de México existe una gran cantidad de estudios sobre la desigualdad, ya sea utilizando o no el Coeficiente de Gini, se ha concluido en el presente trabajo que ninguno puede medir con exactitud la desigualdad. Sin embargo, se puede llegar a una aproximación y revelar que, en efecto, en el país hay una concentración de los ingresos y riqueza, provocando un valor significativo de desigualdad en donde solo unos cuantos tienen acceso a una mejor calidad de vida. Incluso, con respecto a lo expresado en las gráficas anteriores, quedó ejemplificado que México tiene un importante problema de desigualdad.

En este sentido, en aquellos estados con un mayor ingreso laboral per cápita se encuentra una clase media en aumento, así como una mayor industrialización y urbanización, solo por mencionar algunos; mientras que, en el otro polo, hay una concentración de la población en situación de pobreza e inclusive de pobreza extrema, son regiones con una mayoritaria zona rural, lo que significa que, para muchos, tener acceso a todos los bienes y servicios es todo un reto.

La llegada del COVID-19 ha supuesto un gran obstáculo en cualquier ámbito y en todo el mundo. En el caso de México se pudo observar con los datos proporcionados por el CONEVAL, que en la mayoría de los grupos en los que se dividió el análisis, hubo una disminución en el ingreso laboral. De esto se pudo inferir que un menor ingreso refleja una mayor desigualdad y ante cualquier tal situación, los grupos que "ganan menos" son de los más vulnerables.

Con relación con los datos de ingreso y empleo mostrados, el crecimiento económico lento en los países de bajos ingresos pone en peligro los esfuerzos para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de trabajo. Sobre las tendencias y proyecciones sobre el desempleo de la OIT, América Latina y el Caribe presenta una tasa de desempleo de 8,1 para 2020 y 8,2 para 2021, y la población desempleada en pasó de 25,3 millones en 2019, a 25,8 millones en 2020 y finalmente 26,4 millones en 2021.

Por lo que el número de pobres en México también ha aumentado y se ha visto afectada por la crisis provocada por la Covid-19. De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL, en 2008 el 44.4% de la población se encontraba en situación de pobreza equivalente a 49.5 millones de personas, Para 2010 el porcentaje subió un 3.82% ya que alrededor de 46.1% de la población se encontraba en una situación de pobreza equivalente a 52.8 millones de mexicanos.

Para los años posteriores hubo una disminución de población en situación de pobreza, en 2012 disminuyó 1.36%, para 2014 la población en pobreza aumentó 1.514%, sin embargo para 2016 hubo una disminución de 5.65%, seguida de otra disminución en 2018 de 3.77%. Sin embargo, para 2020 y debido a la crisis sanitaria vivida que afectó tanto el ingreso como los empleos en el país el número de población en situación de pobreza aumentó un 4.74%, es decir que 43.9% de la población en México se encuentra en situación de pobreza, de la cual 35.4% en situación de pobreza moderada y 8.5% en situación de pobreza extrema.

Es así como, el porcentaje de la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema por ingresos también tuvo un aumento de 26.58%, ya que para 2020 se registraron 21.9 millones de personas, mientras que en 2018 sólo 17.3 millones. En cuanto a la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos aumentó 8.25% ya que para 2020 se registraron 66.9 millones de personas, mientras que, en 2018, 61.8 millones.❧

Bibliografía

Banco Mundial. (2020). PIB (US$ a precios actuales) - Latin America & Caribbean. Consultado el 19 de febrero de 2020. https://datos.bancomundial.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ZJ

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. (2021). *World Economic Situation and Prospects 2021*. Organización de las Naciones Unidas. https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2021_FullReport.pdf

CONEVAL. (2020). *Poder adquisitivo del ingreso laboral real.* CONEVAL, México.

Filgueira, F. et al. (2020). *América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*. (Serie Políticas Sociales N°238) Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46484/1/S2000718_es.pdf

Plecher, H. (2021). Latin America and the Caribbean - External debt in billion U.S. dollar 2020. Statista. https://www.statista.com/statistics/698958/external-debt-of-latin-america-and-the-caribbean/

Redacción BBC News Mundo. (2020). Coronavirus: Brasil confirma el primer caso en América Latina. BBC News Mundo. Consultado el 19 de febrero de 2021. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51641436

s/a, (2020). "Los milmillonarios del mundo poseen más riqueza que 4600 millones de personas", Oxfam internacional, consultado en: https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/losmilmillonarios-del-mundo-poseen-mas-riqueza-que-4600-millones-de-personas

UNCTAD. (2020). Informe sobre las inversiones en el mundo 2020. La producción internacional después de la pandemia. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Ginebra.

La pesca en México y Puerto Ángel, Oaxaca: situación en la coyuntura

Juan Ojeda Cárdenas[1]
Ana Laura Ramírez Ortiz[2]

Resumen

Este artículo explora el papel que la pesca desempeña en el desarrollo económico de Puerto Ángel, en Oaxaca. El texto refleja el atraso de un sector clave, como es el sector pesquero, que se caracteriza por generar ingreso, empleo y contribuir a la dieta alimentaria. Al ser México un país con atraso pesquero y estar de espaldas al mar, no permite el uso de sus más de 11,000 km de costa. Para ello, este artículo desarrolla el problema en análisis, mostrando la situación de la pesca artesanal. Además, desarrolla el punto de la regiones y de Puerto Ángel, encontrando el uso del concepto de regiones ganadoras y regiones perdedoras. Posteriormente, se esboza la situación de la Pesca en Puerto Ángel, utilizando algunos indicadores que permiten determinar su importancia en las actividades económicas que tiene San Pedro Pochutla y las consideraciones que se dan a la pesca, como actividad clave del municipio. Por último, el ensayo presenta algunas conclusiones y sugerencias, esbozando algunas respuestas de reactivación pesquera y turística. La contribución presenta algunos anexos que enriquecen el análisis, a la luz de los indicadores macroeconómicos de México, del estado de Oaxaca y de la importancia que cumple San Pedro Pochutla.

Palabras claves: Puerto Ángel, San Pedro Pochutla, territorio, pesca, economóa local, economía global

Abstract

This article explores the role that fishing plays in the economic development of Puerto Ángel, in Oaxaca. The text shows the underdevelopmetn of a key sector, such as fishing, which is characterized by generating income, employment and contributing to food security. Since Mexico is not a country with a developed fishing industry, it does not take real advantage of its coastline, which has more than 11,000 km. Based on this, this article analyzes the situation of artisanal fishing. In addition, it develops the point of the regions and Puerto Angel, finding the use of the concept of winning regions and losing regions. Subsequently, the situation of Fishing in Puerto Ángel is outlined, using some indicators that allow determining its weigh within the economic activities of San Pedro Pochutla and the considerations given to fishing, as a key activity of the municipality. Finally, the essay presents some conclusions and suggestions, outlining some responses to reactivate fishing

1 Juan Ojeda Cárdenas es Doctor en Ciencias Sociales, con Mención en Relaciones Internacionales. Actualmente es profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad del Mar (campus Puerto Ángel, Oaxaca).
2 Ana Laura Ramírez Ortiz es Licenciada en Ciencias Marítimas por la Universidad del Mar (campus Puerto Ángel, Oaxaca).

and tourism. The contribution presents some annexes that enrich the analysis, in light of the macroeconomic indicators of Mexico, the state of Oaxaca and the relevance of San Pedro Pochutla.

Keywords: Puerto Angel, San Pedro Pochutla, territory, fishing, local economy, global economy

Introducción

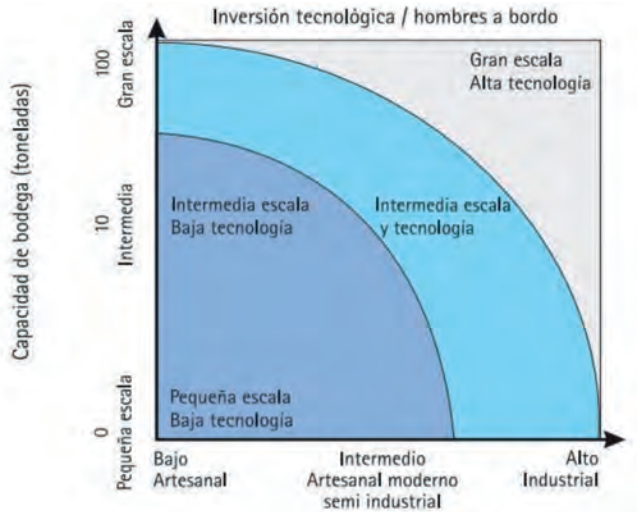
El artículo se pregunta si el estudio del sector pesca para México implica estudiar la estructura o la coyuntura de una actividad económica que es clave en cualquier país. La interrogante se sustenta porque al estudiar un país generalmente se hace énfasis en la coyuntura, viendo aquellos fenómenos que afectan al sector o al país en el corto plazo. Este sesgo de corta mirada, que toma en cuenta principalmente la perspectiva neoclásica, se preocupa en conocer los indicadores de resultado y de política económica, que afectan al país temporalmente; por tanto, se corrigen las desviaciones y se acude a un modelo de equilibrio, que garantice la continuidad, sin cambios ni reformas de fondo.

En contraste, el estudio de la estructura exige observar al país o al sector de análisis, observando los efectos que las medidas de política causan en un país, bajo un nivel desequilibrante, como son los casos de las reformas agrarias, industriales o pesqueras. En otras palabras, se discuten dos paradigmas, uno neoliberal y otro reformista, que incluye profundos cambios en el sistema.

De esta manera, el ensayo sobre la pesca en Puerto Ángel se propone considerar la existencia de un problema estructural, ya que como se verá más adelante, la pesca es base de la alimentación popular, y el acto de pesca lleva a la depredación del recurso marino, que debe regenerarse y que corresponde a un ciclo general de extracción de los productos del mar. Además, el sector pesca es generador de empleo y de ingreso para muchas familias, y presenta problemas comunes que devienen en el atraso y pobreza de las familias urbanas, concentradas en la costa y viviendo de la pesca artesanal.

Bajo esta lógica, el trabajo se concentrará en probar la importancia de la ciudad-puerto en el análisis, considerando a la región que pertenece, —Puerto Ángel, en el estado de Oaxaca, en el sureste de México—, registrando sus limitaciones, cuellos de botella y problemas que postergan su despegue. Por razones estructurales, la pesca del sureste sigue atrasada, dependiente y con escaso nivel tecnológico, lo que explica su bajo nivel y competitividad. La figura 1, clasifica a la pesca industrial versus la pesca artesanal, considerando la capacidad de bodega y el nivel de inversión industrial (Galarza y Kámiche, 2015, p. 16).

Figura 1: Clasificación de pesca industrial y artesanal



Fuente: Galarza y Kámiche (2015, p. 16).

¿El problema en análisis?

Como se esbozó en la nota inicial, por razones académicas y de especialización, el estudio de la pesca en general y de la pesca artesanal, en especial, trae la discusión de varios paradigmas, que reflejan la complejidad del sector. Esto es típico en un sector que tiene que ver con el mar, con la complejidad de las especies marinas, con lo estacional que se convierte la actividad de la pesca, con la importancia que cumple como un sector clave, para la alimentación y para el comercio internacional, y también con el sector empleo, ya que un porcentaje importante de personas viven de la pesca y de la actividad conexa a este sector clave, en los países en desarrollo.

Debido a lo anterior, cuando se estudió los puertos en zonas pobres y periféricas, el análisis se concentró en estudiar el movimiento de mercancías y de bienes en proceso que se ubican en el comercio internacional. Es decir, la preocupación era el movimiento de carga que tenían los puertos, ya sea carga general o carga contenerizada. En el primer caso se movilizaban petróleo, gas, otras materias primas, madera, productos agrícolas y por supuesto, productos pesqueros.

La aparición del contenedor, como la caja mágica que cambió el mundo, trajo la medición del movimiento de contenedores en Teus,[3] y a considerar que los puertos comerciales principales debían tener instalaciones adecuadas para recibir grandes barcos, que requerían grúas de alta productividad y movimientos especializados para, precisamente, mover los contenedores. Pese a que los trabajos trataban sobre el mar y los puertos en un

3 TEU es la unidad de medición estándar. equivalente en un contenedor de 20 pies, o 6.25 metros, es decir, una caja metálica de tamaño estandarizado que puede ser transferido fácilmente entre diferentes formas tales como buques, trenes y camiones(Ver: Gabriela Munguía, Osvaldo Becerril y Sara Quiroz,17 de agosto de 2020:119)

mundo globalizado, poco interés se dedicó a la pesca en sentido general, y en específico, al tema de la pesca artesanal.

¿La pregunta que se hace es por qué? Sin duda, los datos demuestran que el mar no solo es un medio de transporte, sino en muchos lugares fuente de alimentos, que provienen del mismo mar. Considerando la contribución de Fernand Braudel (2009, pp. 38-39), él afirma que desde la época del Mediterráneo o antes, el mar siempre ofreció alimentos y dinamizó la actividad pesquera, que fue clave en la dieta de los europeos y de toda la población mundial de ese entonces.

La dieta de los antiguos pobladores tuvo un componente pesquero y junto con la agricultura, fueron actividades claves del ser humano, que dominó el mar y desarrolló la tierra, en la agricultura, con todos los frutos que enriquecen una alimentación sana e ¿integral? De acuerdo con la "teoría de los recursos comunes", el mar fue explotado irracionalmente", ya que los pescadores pensaban equivocadamente que estos mismos recursos eran ilimitados, inagotables y que podían ser manejados irracionalmente. Si bien el mar no ponía límites a la pesca, el ciclo de generación de especies se detuvo y empezó a presentarse escasez.

Hay varios ejemplos al respecto. Perú, en 1970, fue el primer productor de harina de pescado en el mundo con la anchoveta. Este aumento desmedido ocasionó su depredación relativa, reduciendo los cardúmenes de pesca. Por otro lado, en la segunda década del siglo XXI, el recurso disminuyó y las políticas del gobierno peruano estuvieron dirigidas a procurar la racionalización del recurso, organizándose vedas y reorientando los esfuerzos pesqueros, bajo una técnica de "sembrar para cosechar".

Los datos de la FAO (2022, p.14) de 1980 y 1990 reflejan que en el primer año los primeros productores del mundo eran: Japón y Estados Unidos. En 1990 los primeros lugares lo ocuparon China, Perú y Japón. Como lo demuestra el cuadro 1, adjunto, empieza el liderazgo indiscutible de China, seguidos de Perú e Indonesia. Esta tendencia se mantiene en el año 2018 y se proyecta hasta el año 2020. Indiscutiblemente China, dada su alta población, tuvo que diseñar políticas alimentarias propias basadas en la pesca, que ayudaron a generar una autosuficiencia alimentaria indispensable para un país que tiene 1,300 millones de habitantes y es el más grande del mundo, desde la perspectiva demográfica.

Otro ejemplo de interés, lo da Japón quien en 1980 era el primer productor pesquero del mundo con 10.59 millones de toneladas de pescado en peso vivo, en 1990 baja a solo 6.72 millones y en el 2018 registra 3.1 millones de toneladas. Nivel similar es registrado en el 2020. Esta tendencia hacia la baja se explica por el cambio en el modelo de consumo, que implica comprar menos pescado y consumir carne de vacuno; y también por la elevación de los precios, que encarecen el pescado y hace más accesible la carne de vaca.

Cuadro 1. Producción de la pesca de captura marina: principales países y territorios productores

País o Territorio	Producción (en millones de toneladas, peso vivo)								% del total
	1980	1990	2000	2010	2017	2018	2019	2020	
China	3.82	9.96	12.43	13.24	13.19	12.68	12.15	11.77	15
Indonesia	1.74	3.03	4.37	5.98	6.56	6.71	6.56	6.43	8
Perú	4.14	8.10	8.07	5.13	4.13	7.15	4.80	5.61	7
Federación de Rusia	1.51	4.72	3.20	4.28	4.59	4.84	4.72	4.79	6
Estados Unidos de América	4.53	5.15	4.75	4.89	5.01	4.77	4.81	4.23	5
India	1.69	2.60	2.95	3.55	3.94	3.62	3.67	3.71	5
Vietnam	0.53	0.94	1.72	2.70	3.15	3.19	3.29	3.27	4
Japón	10.59	6.72	4.41	3.48	3.19	3.26	3.16	3.13	4
Noruega	2.21	2.43	2.52	2.30	2.39	2.49	2.31	2.45	3
Chile	4.52	5.95	4.02	2.16	1.92	2.12	1.98	1.77	2
México	1.21	1.18	1.31	1.42	1.46	1.47	1.42	1.35	2

Fuente: FAO (2022, p. 14)

En el caso de México, existe una contradicción manifiesta, porque con más de 11,000 kilómetros de costa, no es un país pesquero y dos países más pequeños de Sudamérica como Perú y Chile producen diez veces más y cuatro, respectivamente, veces más pesca que México (EDF, 2013).

Lo anterior, responde a una política mexicana de estar de "espaldas al mar" y concentrarse en la agricultura con producción de maíz, de café, de hortalizas y verduras, cultivando la tierra. Es decir, olvidándose del mar, el modelo económico ha impulsado el norte agrícola, el centro de México como palanca financiera y de servicios y manteniendo un sur atrasado y dependiente con petróleo, agua, y petroquímica, que olvidan "sembrar en el mar". Este comentario debe verse con cuidado, ya que, en Ensenada, Baja California, y también en Sonora, se observa un desarrollo pesquero importante, que relativiza en no dar importancia a la pesca y por consiguiente al mar.

El actual modelo de México está caracterizado por un desarrollo industrial y ligado a Estados Unidos, la pesca cumple un rol secundario que le complica su despegue y

Cuadro 2: Tipología de puertos a escala internacional

	Primera Generación	Segunda Generación	Tercera Generación
Periodo de desarrollo	Antes del decenio de 1960	Después del decenio de 1960	Después del decenio de 1980
Carga principal	a) Carga general	a) Carga general y seca/líquida a granel	a) Carga a granel y unitarizada, carga contenerizada
Actitud y estrategia de desarrollo portuario	a) Conservador b) Punto de conexión de modos de transporte	a) Expansionista b) Centro de transporte industrial y comercial	a) Orientación comercial b) Centro de transporte integrado y plataforma logística para el comercio internacional
Ámbito de actividades	a) Carga y descarga de mercancías, almacenamiento, servicios a la navegación b) Muelles y zona junto al mar	a) y b) de primera generación c) Transformación de la carga, servicios industriales y comerciales destinados al buque d) Ampliación de la zona portuaria	a) y b) de primera generación y c) de segunda generación d) Distribución de carga e información, actividades logísticas e) Terminales y "distribelt" hacia la zona terrestre
Características de organización	a) Actividades independientes dentro del puerto b) Relación no estructurada entre el puerto y sus usuarios	a) Relación más estrecha entre el puerto y sus usuarios b) Relación poco estructurada entre las actividades que se desarrollan en el puerto c) Relación no estructurada entre el puerto y el municipio	a) Comunidad portuaria unificada b) Integración del puerto en la cadena de comercio y de transporte c) Relación estrecha entre el puerto y el municipio d) Organización portuaria ampliada

Fuente: UNCTAD (1992)

autosuficiencia alimentaria, necesarios para ser un país desarrollado. En este caso, la pesca del norte tiene estándares de calidad y la pesca del sur y de algunos puertos de las costas marítimas presenta una pesca artesanal de autosubsistencia, que no alcanza niveles de competitividad y competencia.

Ante este panorama, la pesca artesanal y la acuicultura deben convertirse en claves para México, ya que muchas cooperativas del norte y del sur, que tienen costas y pequeños puertos, agrupan a pescadores que procuran su diario vivir en pequeñas lanchas que salen al mar en búsqueda de subsistencia. Lo típico es que la depredación del mar y el calentamiento global no ayudan al despegue de la pesca y como diría la FAO (2022), hay grandes grupos de la población que viven de la pesca artesanal, sin apoyo y sin incentivos para crecer.

Regiones y Puerto Ángel

Las características regionales y geográficas de Puerto Ángel lo sitúan en el sureste de México, como un puerto con un pasado importante, ya que, por este puerto, el más relevante de Oaxaca, se exportaba café, cochinilla y maderas. Fue creado en la época de Benito Juárez como una posibilidad que esta costa se desarrollará y sea un punto clave en el movimiento económico de esta región y puerto. No obstante que el puerto era muy rudimentario y correspondía a la consideración de ser un puerto de primera generación (ver cuadro 2), el trabajo de los pescadores y estibadores hacía importante el acopio de café que provenía principalmente de Pluma Hidalgo y que se exportaba a otros mercados nacionales e internacionales.

Cuadro 3. Estructura dinámica de la población de San Pedro Pochutla 1990-2015

Año	Hombres	Mujeres	Total
1990	13,128	12,573	25,701
1995	15,675	15,236	30,911
2000	18,592	18,390	36,982
2005	18,957	19,841	38,798
2010	21,514	22,346	43,860
2015	23,090	24,386	47,476

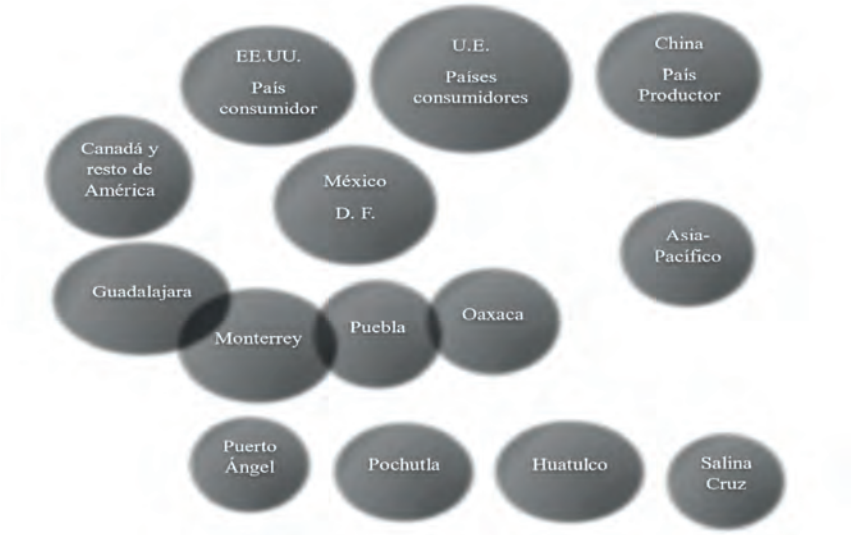
Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Sostenible. Gobierno Municipal de San Pedro Pochutla 2019-2021, p. 68.

Cuadro 4. Diez economías con mayor población en San Pedro Pochutla

#	Localidad	Población	%
01	San Pedro Pochutla	13,685	31.2
02	Puerto Ángel	2,645	6.0
303	San José Chacalapa	2,041	4.7
04	Roque	1,525	3.5
05	Benito Juárez	1,305	2.9
06	San Miguel Figueroa	1,137	2.6
07	Los Naranjos Esquipulas	1,136	-
08	Playa Zipolite	1,059	-
09	San Isidro Apango	1,030	-
10	El Colorado	846	-

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo Sostenible. Gobierno Municipal de San Pedro Pochutla 2019-2021, p. 67.

Figura 2. Puerto Ángel en la economía-mundo



Fuente: Elaboración propia

Fue una época gloriosa para el puerto, ya que la Marina se ubicaba en el puerto y la actividad económica le permitía a la ciudad y puerto registrar un movimiento económico importante, que repercutió en los ingresos y en los empleos de la población. Era en otras palabras, un foco de atracción que puede demostrarse viendo el proceso de migración. Los cuadros 3 y 4 adjuntos, demuestran cómo aumentó aceleradamente la población y ello repercutió en la demanda de servicios.

Debe recordarse, que cerca, a 12 kilómetros, se ubica la ciudad de San Pedro Pochutla, que tradicionalmente fue un importante mercado de productos agrícolas, de servicios, de turismo y lugar de paso de muchos comerciantes y personas que quieren ir a Puerto Escondido, a Huatulco, a San José del Pacífico o a las zonas cafetaleras de Pluma Hidalgo. No se puede entender a Puerto Ángel si no se ubica a su par San Pedro Pochutla. La figura 2, refleja efectivamente que Puerto Ángel pertenece a la economía-mundo, en el lenguaje Braudeliano.

Comparativamente en el análisis pesquero español y sobre este tema, Fernando González Laxe (2020:152), dice: "Dicho en otras palabras, el sistema-mundo pesquero se presenta como un sistema de desigualdades continuas en todos los espacios de análisis en donde los polos de crecimiento acumulan riquezas o niveles de contracción más fuertes que tapan las capas de pobreza y de exclusión de determinadas áreas y territorios" (p. 152).

Debe notarse que, cerca de Puerto Ángel también se encuentran zonas de playa como: Zipolite, Mazunte y San Agustinillo, que permiten que el puerto sea también un lugar de paso, a estos parajes escondidos de playa que atraen a los jóvenes y a los extranjeros, que

vienen de Canadá, de Italia, de Estados Unidos, entre otros.

Como se expresó en otro documento (Ojeda, 2019, pp. 25-33) se considera que Puerto Ángel es un "puerto perdedor" no solo por no movilizar carga desde 1965 cuando exportaba sacos de café, sino porque como ciudad puerto se mantiene limitada en su desarrollo económico y viviendo de la pesca artesanal y del comercio minorista. El puerto registra un mercado reducido debido al bajo poder adquisitivo de los habitantes residentes en esta zona y al pequeño número de turistas (aproximadamente 25,000 turistas por año) que vienen a la playa y a la ciudad.

De acuerdo con una encuesta realizada en la segunda década del Siglo XXI, el 50% de las familias recibía un ingreso entre 2,000 y 3,000 pesos, siendo el salario mínimo oficial de ese entonces de $1,701 pesos por mes. Con una población de Puerto Ángel de aproximadamente tres mil habitantes, es fundamental para el movimiento económico, la presencia de la Universidad del Mar desde 1992 con profesores, empleados, administrativos y estudiantes, que consumen bienes y servicios.

El transporte, por ejemplo, se dinamiza de lunes a viernes y los sábados y domingos, este se dedica a movilizar a personas que buscan la playa de Zipolite, bajo el modelo de sol y playa. Hay en el campo del turismo algunos negocios destacados como son los hoteles, las tiendas de consumo y restaurantes como el Alquimista, que destacan por su servicio gastronómico y por atender a turistas de origen italiano o canadiense que vienen expresamente a este reconocido lugar.

Ilustrativamente hay vuelos internacionales que vienen de Canadá y de Estados Unidos, y de la Ciudad de México, que directamente se enfocan a alojarse en Huatulco o en hoteles reconocidos de Zipolite, playa nudista, conocida en los medios y promocionada en páginas especializadas de turismo en el exterior. Según los datos consultados en el período enero-diciembre 2020 hay cinco rutas nacionales y trece rutas internacionales con un promedio estimado de 2,500 pasajeros (Manuel A. Mayra et al., 2022, p. 17)

En síntesis, el uso de la categoría de "perdedor" es relativo, ya que, desde el punto de vista del clima, de la belleza del paisaje y de los recursos naturales, que son evidentes, garantizan una ventaja comparativa que no tienen ciudades grandes y cosmopolitas. Poca población, vivir frente al mar, son experiencias que buscan los turistas nacionales y extranjeros que visitan el puerto. De lo anterior, se colige que Puerto Ángel también sería un puerto "ganador"; aunque no maneje carga comercial general o contenerizada. Otras experiencias internacionales (como Estocolmo y Malmo en Suecia), sustentan la idea de que el puerto se puede convertir en un lugar turístico clave, si se desarrolla el transbordo, se organiza el turismo y se usa el mar, como medio de transporte de pasajeros y de carga. En este caso, la modalidad turística de usar un tren de pasajeros, por la costa de Oaxaca,

ayudaría a unir las distancias entre ciudades y a fomentar un turismo creativo de impacto para los turistas que vienen de afuera.

La pesca en Puerto Ángel: ¿un tema regional, nacional o internacional?

Este cuarto punto busca analizar el tema pesquero de Puerto Ángel, ubicado en el marco nacional de México, en donde el país no destaca como un gran productor pesquero, pese a tener 11,000 kilómetros de costa, como ya se expresó.

De acuerdo con el cuadro 1, ya visto, México no se ubica en los diez primeros productores del mundo. Su nivel pesquero sólo alcanza para aportar el 2% de toda la producción mundial. Según la FAO para el año 2022 su producción registró 1.35 millones de toneladas. En el análisis y considerando el estudio de la FAO, hasta el año 2018, México ocupa el lugar catorce de producción en el mundo. La comparación de México versus el total mundial es de 1.3 % (FAO, 2020, p. 13).

No obstante, la pesca para México es una actividad importante, especialmente ya que Sonora y Baja California mantienen una red comercial clave de productos pesqueros de exportación. Como se informa en un documento expuesto (J. Ojeda, comunicación personal, mayo de 2022), el Golfo de California concentra el 77% de las capturas del país. Se sabe además que el 39.2% de la población se dedica a la pesca. Otros datos importantes son los siguientes: 213,246 personas trabajan en la pesca (2018) y hay 76,131 embarcaciones de las cuales 74,275 son ribereñas o artesanales.

En este mismo tono de análisis y de acuerdo con la información contenida en los anexo 1,2 y 3, el Producto Interno Bruto Nacional, en millones de pesos mexicanos, creció en el periodo 1980-2020 (cuarenta años) solo 2%, esto significa como lo mencionan especialistas como Jaime Ros (2016) o Alfredo Erquizio et al. (2021), de que la economía mexicana crece muy lentamente, tanto por sus restricciones internas, como por depender fundamentalmente de la economía norteamericana.

Esta dependencia con el país, con el cual tiene fronteras de más de 3,000 kilómetros, asegura una integración entre los estados del norte con sus pares norteamericanos; pero origina poco interés de desarrollar el sureste, que como lo señala Dávila, Kessel y Levy (2002), ha originado tres México: el México del Norte, el México del Centro y el México del Sur.

Precisamente, el estado de Oaxaca aparece excluido en sus principales provincias y distritos, salvo algunos lugares privilegiados como: la capital Oaxaca, el importante centro turístico de Huatulco y Salina Cruz, con su petróleo, la refinería Antonio Dovalí Jaime en la misma ciudad puerto; y el rol que cumple el centro turístico en puerto Escondido, caracterizado por sus playas, por el surf, deportes y gastronomía (ver anexo 4).

De acuerdo con los datos revisados de la pesca (ver cuadro 5), se tiene los siguientes indicadores para Oaxaca:

Cuadro 5. Tendencias e indicadores para Oaxaca

Indicador	Datos de interés
Extensión del litoral	595.7 Km
Zona económica Exclusiva	184,000 km2
Lagunas costeras	150,000 has
Producción pesquera (últimos seis años) (2005-2010) (promedio)	11,698 toneladas anuales en peso vivo
2005	14,000 toneladas
2008	8,400 toneladas
Factores que influyen en la pesca:	- El vencimiento de los permisos de pesca - Tardanza en su renovación - Factores de orden ecológico y social - Falta de un ordenamiento claro del Estado - Falta de políticas adecuadas al sector
Producción pesquera en la actualidad	13,568 toneladas de producción pesquera en peso vivo (CONAPESCA)
Aporta el 0.84% a la producción nacional	Ocupa el lugar 14 de 17 estados con litoral y el 16 a nivel nacional en producción
Valor de la producción	Ocupó el lugar 15 con 2.87 % respecto al PBI estatal con un valor de producción de 5 832.20 (millones de pesos (municipio de San Pedro Pochutla y anexo No 4)

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes oficiales consultadas (INEGI, anexos No 1, 2, 3 y 4, y Juan Ojeda, mimeo, mayo 2022).

Considerando los indicadores presentados, Oaxaca sería un estado que tiene 595.7 kilómetros de costas, pero no desarrolla a plenitud la actividad pesquera, por muchas razones que se explicitan en el cuadro antes expuesto. Cabe advertir que las nuevas políticas pesqueras apuntan a transformar esta situación estructural, explicadas no solo por lo que puede hacer el estado, sino también por las características del océano Pacífico, que en esta parte no mantiene la cantidad de peces de antiguo. Aquí se incorpora lo que se afirmó en la introducción de la depredación de los recursos comunes y del abuso de la pesca, en la explotación del recurso marino.

Siguiendo otras experiencias internacionales, debe desarrollarse la acuicultura y el apoyo que recomiendan a la pesca artesanal. Los modelos de Japón, de China, de Chile y de Perú arrojan experiencias interesantes que se pueden emular.

Lo otro que se recomienda, a la luz de la colaboración de algunos investigadores de México, es incorporar a la pesca artesanal la variable antropológica, que exige conocer la vida de los pescadores en el entorno familiar, para con educación, salud y alimentación se cambie el modelo de sobrevivencia, por un modelo que aspire a la eficiencia empresarial y de rentabilidad, ya que la pesca bien organizada puede ser una actividad de beneficio no solo para los pescadores, sino también para el modelo económico nacional, que busca alternativas distintas, a la visión tradicional del campo económico(Alcalá, 2002).

En detalle, en el campo de la situación de la pesca en Puerto Ángel se presentan también las tendencias nacionales y regionales, ya que Puerto Ángel no está aislada del entorno nacional y de las leyes del mercado vigentes.

Recientemente, a la luz de una entrevista realizada al Regidor de Pesca de San Pedro Pochutla el 04 de marzo del 2022, se manifiestan los siguientes datos para el puerto:

- Hay 19 cooperativas pesqueras.
- 414 pescadores.
- El pescado de Puerto Ángel se vende en la Ciudad de México, Acapulco y Guadalajara, principalmente.
- Se manejan entre cinco y seis toneladas en la época de Cuaresma.
- Hay cadenas de comercialización.
- Existe una cooperativa de Mujeres.
- La pesca ribereña se da como máximo a dos millas náuticas.

La venta, es de una variedad de pescados entre, los que sobresalen: tiburón, barrilete, lisa, atún, pez vela, huachinango, jurel, marlín, dorado, mero, pulpo, cocinero, salema, mojarra, medregal, pargo, entre otros (R. Farías, comunicación personal, 7 de septiembre de 2022; Ojeda, 2022, p. 18). La diversidad de fuentes hace que se registren discrepancias cuando se analiza la pesca en Puerto Ángel. Por ejemplo, algunas informaciones señalan que hay 500 pescadores. El número de lanchas es aproximadamente de 250 (con permiso).

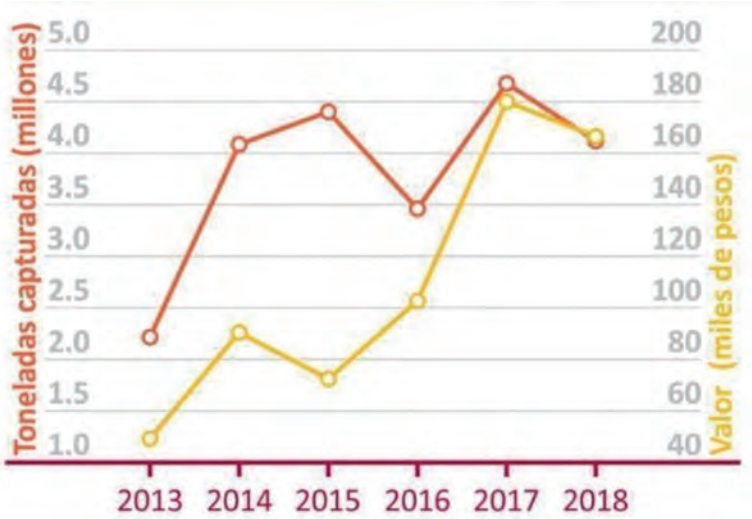
En conclusión, pese a que la actividad pesquera en Puerto Ángel es resaltante debe ubicarse a la misma en sus limitaciones y su aporte pequeño al PIB regional. Los datos del 2003 en millones de pesos mexicanos, demuestran que solo el 2.87% del total es aportado por San Pedro Pochutla. Los municipios más ricos son: Valles Centrales, Centro, el Istmo, la Costa, Tehuantepec y Juchitán, entre los principales (ver anexo 3 y anexo No 4).

Finalmente, no es ocioso reiterar la problemática de Puerto Ángel expuesta el 27 de mayo del 2022, al respecto se decía:

- La red de drenaje está colapsada desde hace más de quince años.
- La playa es el lugar frecuente donde llegan las embarcaciones para comercializar sus productos, poniendo en peligro a los bañistas, turistas y personas.
- La cadena de comercialización del pescado tiene problemas logísticos, de financiación y de manejo y los pescadores son perjudicados por los bajos precios que reciben por su producto al venderlos a los restaurantes o al hacer negocio con los principales compradores del producto, que trabajan en forma de oligopolio.
- Faltan datos confiables de la captura de los peces, datos de comercialización y datos económicos y sociales de los pescadores y de sus familias.
- Deben buscarse alternativas consistentes y de carácter productivo para paliar la temporada de veda.
- En general, la actividad de pesca y de turismo están estancadas, sobreviven, pero no se desarrollan.

En suma, y como lo expresa la figura 3, la producción pesquera en San Pedro Pochutla evoluciona creciendo entre 2013 hasta 2018.Igualmente, la producción en valor fue creciendo hasta alcanzar un nivel importante en el 2018, reflejando que la actividad pesquera artesanal se relaciona al campo alimentario, ya que amplió mercados mostrando la riqueza del pescado, que es requeridos en los mercados de consumo de Acapulco, Guadalajara y la Ciudad de México, principalmente.

Figura 3. Producción pesquera en San Pedro Pochutla



Fuente: Depto. de Proyectos, Gbo. Mpal. (2019)

Conclusiones

México todavía no aprovecha como debiera el extraordinario potencial económico y turístico que le brinda su vasto litoral, colmado de especies marinas que la pesca artesanal rescata; y el clima y belleza paisajista que la naturaleza le ha brindado. Es evidente que la triangulación de los paradigmas económico, social y ecosistema no se ejecuta con calidad, para que todo el país goce de los beneficios que una sociedad de bienestar debe tener y exigir. Se observa también que en las cooperativas de pescadores artesanales la educación en biología marina, desarrollo sostenible, cooperativismo, TICS(tecnología de la información y comunicación), elaboración de proyectos, legislación pesquera, etc.; no existe o es insuficiente, por lo que se debe capacitar en estos temas para optimizar su trabajo y la vida familiar y social en el puerto.

Parece que los proyectos para mejorar y desarrollar integralmente a Puerto Ángel quedan en el papel, pues son proyectos abandonados; sin consenso y sin financiamiento. Además, la Universidad del Mar (la academia) debe ser más proactiva para apoyar eficazmente a los pescadores artesanales y al pueblo de Puerto Ángel a través de proyectos eficaces, creación de un banco de datos sobre pesca, cursos a distancia, etc. Tanto la FAO, como para los investigadores e instituciones del sector pesquero deberían concientizar a la población con el cumplimiento del Código de Conducta (FAO, 1995), y el cumplimiento de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible que, pasa primero por cuestionar el sistema económico imperante: el neoliberalismo.

Puerto Ángel, por diversas razones, está inserta en la economía-mundo (ver figura 2). Creemos que no es un puerto sino un pueblo de pescadores. Debería construirse en Puerto Ángel una planta de tratamiento de desechos y aguas servidas que ayuden a una dársena para las embarcaciones, un centro de comercialización de los pescados y una fábrica de conservas de pescados; administrados por los pescadores y por el Municipio (con asesoramiento de la UMAR). Finalmente, es necesario una reunión conjunta entre los pescadores artesanales, el Municipio, UMAR, especialistas y pobladores para analizar la problemática del Puerto, señalar las alternativas de solución, y formar comisiones para elaborar y gestionar los proyectos. Todo esto será financiado por el Estado, Municipio y el Estado de Oaxaca: basta de retórica y de proyectos ineficientes. Es hora del cambio.

Bibliografía

Alcalá, G. (2002). La ayuda mutua en las comunidades de pescadores artesanales de México. COLMEX-CEDDU, ponencia FAAEE, Barcelona, 2002.

Manuel, M., Cano, A., Barradas, P. y Méndez, L.ls (2019). Perfil e índice de satisfacción del turista respecto del servicio de hospedaje en Bahías de Huatulco, Oaxaca. Temporada

Semana Santa 2019. Revista Ciencia y Mar, Volumen XXVI, (78), pp. 15-30.

Braudel F. (2009).El mediterráneo, el espacio y la historia. México. Fondo de Cultura Económica.

Dávila, E., Kessel, G. y Levy, S. (2002). El sur también Existe; un ensayo sobre el desarrollo regional de México. Economía Mexicana. Nueva Época, CIDE. División de Economía Mexicana, Vol. 02, pp. 205-260.

EDF (2013). La pesca ilegal e irregular en México: una barrera a la competitividad.

Erquzio A.; Ramírez, R. y García, J. (2021). Gran Contracción 2020 en México, una perspectiva global, nacional y regional. Mc Graw Hill, México,2021, pp. 109-131.

FAO (2022). El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Hacia la transformación azul. Roma.

FAO (2020). El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura(la sostenibilidad en Acción. Roma, 2020.

Farías, R. (7 de septiembre de 2022). Comunicación personal.

Galarza, E. y Kámiche, J. (2015). Pesca artesanal: oportunidades para el desarrollo regional. Documento de investigación. Universidad del Pacífico.

Gobierno Municipal de San Pedro Pochutla (2019). Plan Municipal de Desarrollo Sostenible, 2019-2021.

González, F. (2020). Convenciones sociales y certificación de los productos pesqueros. revista Ciencias Marinas y Costeras, Vol,12, Num. 1,2020, enero-junio. Universidad Nacional de Costa Rica,pp.125-145-

INEGI (2020). Sistema de cuentas nacionales de México. Cifras preliminares 2019-2020.

Munguia, G., Becerril, O. y Quiroz, S. (2022). Competitividad de la Infraestructura marítima Portuaria Mexicana en el marco de la Alianza del Pacífico. La Talasopolitica Mexicana, UNAM.

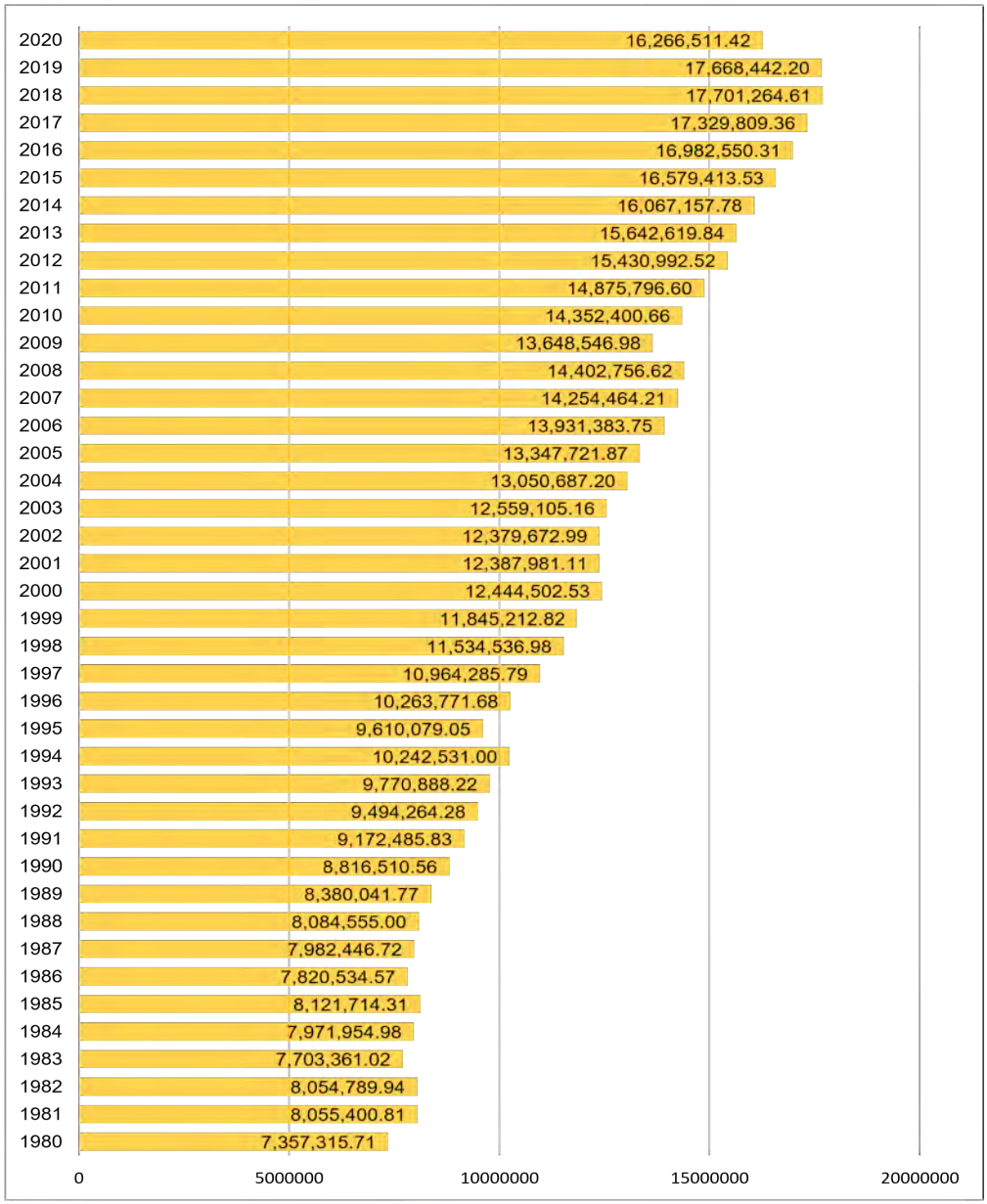
Ojeda, J. (2019). Puerto Ángel, Oaxaca en la economía-mundo: Una primera propuesta metodológica que busca el desarrollo regional. Revista Ciencia y Mar, Volumen XXIII (69), 25-33.

Ojeda, J. (2022). Presentación de conferencia en la Semana de la Jornada Académica de la Licenciatura en Ciencias Marítimas, con el tema: "La pesca artesanal en Puerto Ángel, Oaxaca: situación, problemas y perspectivas, presentada el 27 de mayo del 2022.

Ros, J. (2016). "La Economía mexicana desde la crisis de 2008-2009 y las lecciones de 2015". Anuario UNAM. Revista de Economía mexicana No. 1, Ciudad de México, pp. 5-38.

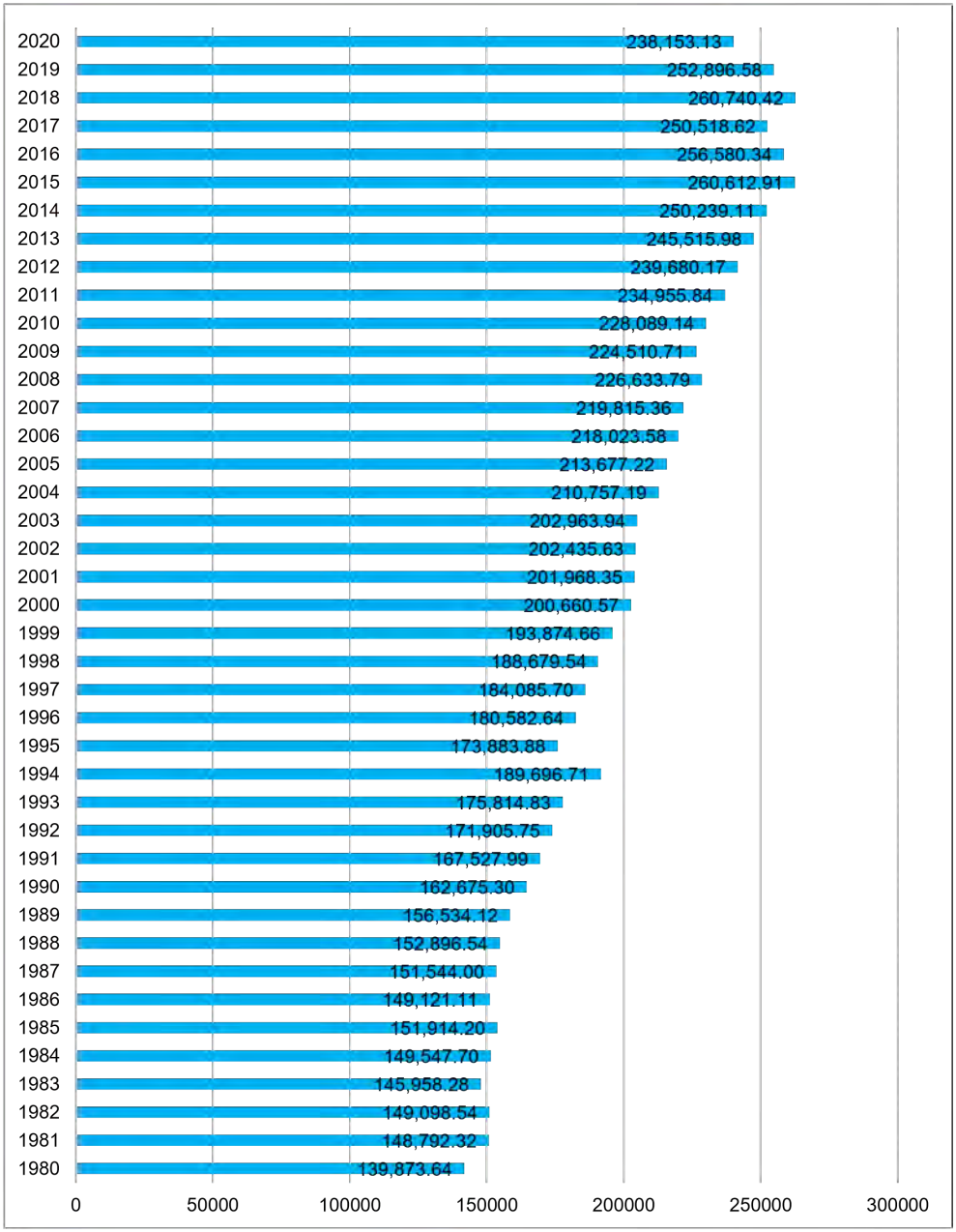
UNCTAD (1992). La comercialización del puerto y las perspectivas del puerto de tercera generación. Ginebra, 8 de enero de 1992.

Anexo 1. PIB nacional en millones de pesos mexicanos



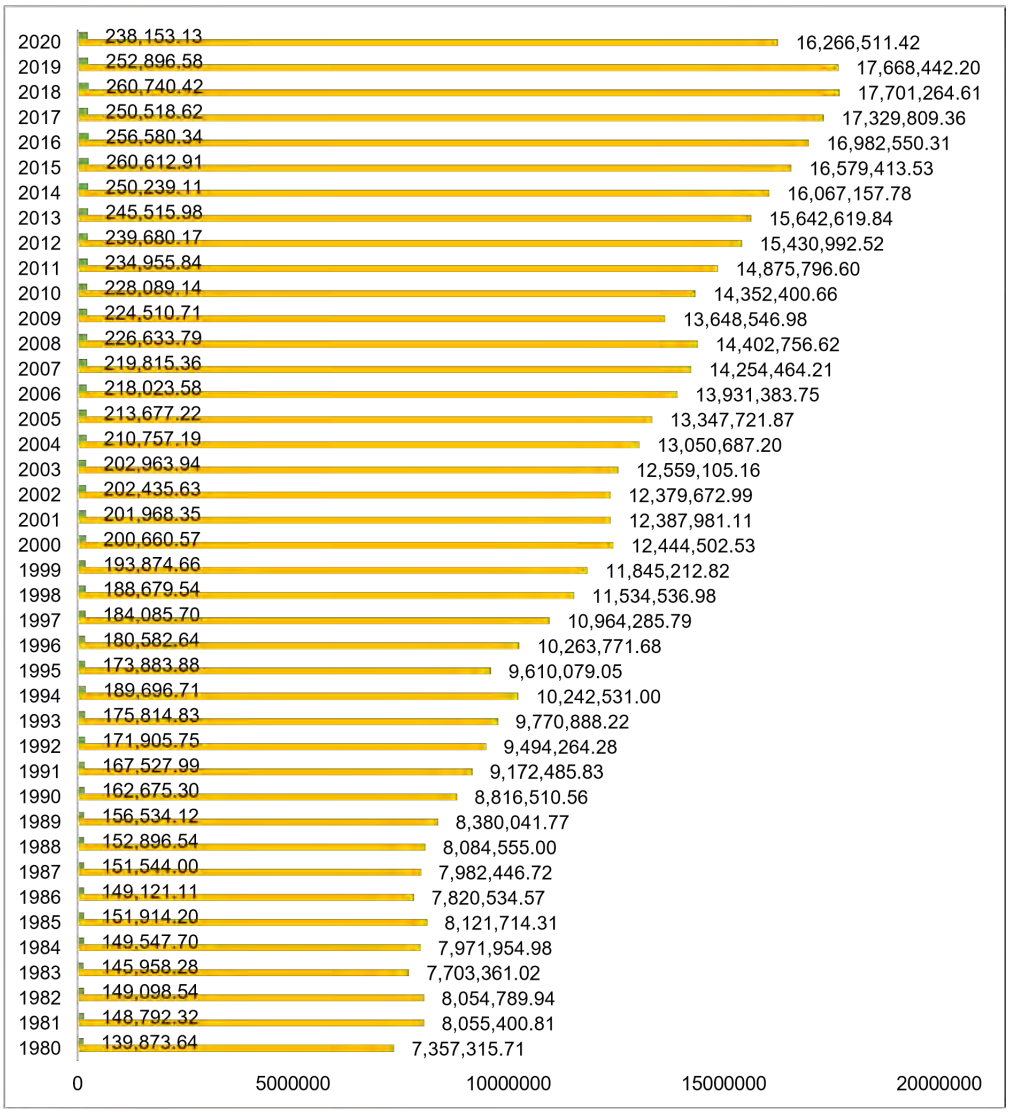
Fuente: INEGI. "Sistema de Cuentas Nacionales de México" Cifras preliminares p1A. A partir de 2020 a cifras revisadas.

Anexo 2. PIB estatal de Oaxaca en millones de pesos mexicanos



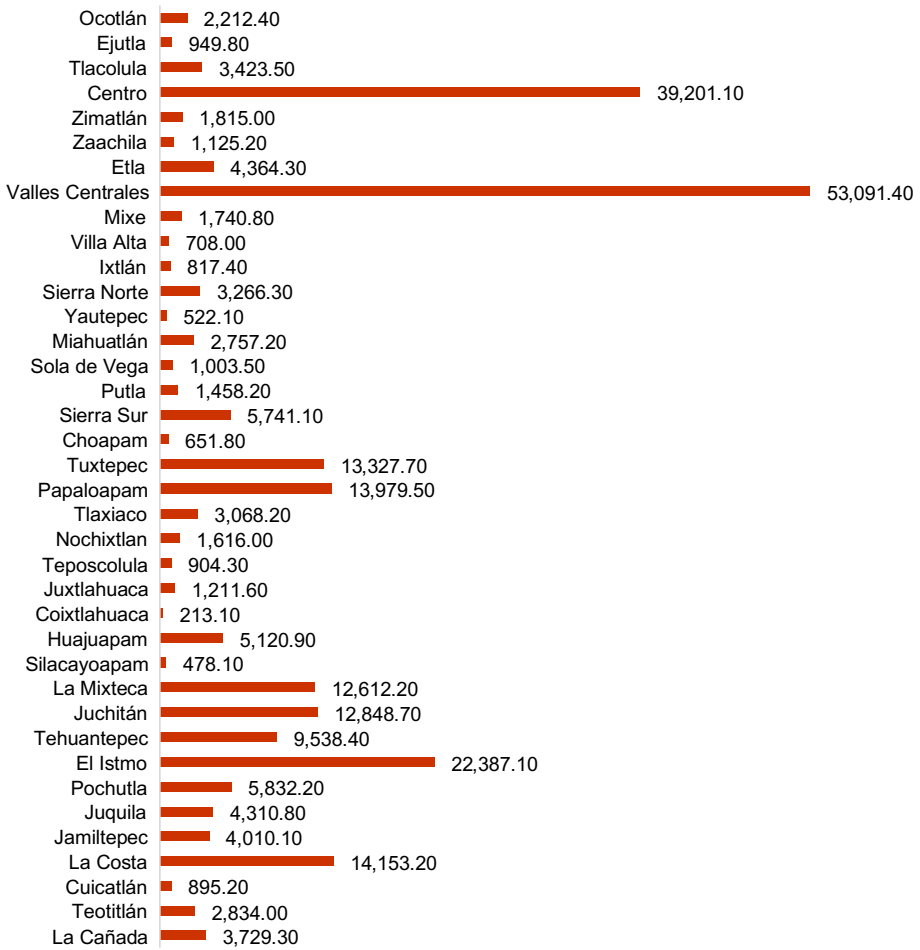
Fuente: INEGI, op. cit, 2019

Anexo 3. PIB comparativo nacional-Oaxaca en millones de pesos mexicanos



Fuente: INEGI, op. cit, 2019

Anexo 4. PIB de las regiones de Oaxaca en millones de pesos mexicanos (2003)



Fuente: El producto interno bruto de los municipios de México. II Estados M-Z. Adrián González Estrada y Gilberto Gallegos Cedillo. Revista Mexicana de Ciencias Agrícola. Vol. 5, Num.8, 12 de noviembre-13 de diciembre, 2014, pp.1405-1421

Anexo 5. Producción, utilización y comercio de la pesca y la acuicultura en el mundo por decenio (en millones de toneladas, peso vivo).

	Década 1990	Década 2000	Década 2010	Año 2018	Año 2019	Año 2020
Producción						
Pesca de captura						
Total de la pesca de captura	88.9	90.9	91.0	96.5	92.2	90.3
Producción						
Acuicultura						
Total de la acuicultura	21.8	43.4	71.5	82.5	85.2	87.5
Total mundial de la pesca y la acuicultura	110.7	134.3	162.6	178.9	177.4	177.8

Fuente: FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. La sostenibilidad en acción. Roma, 2022.

La rivalidad estratégica entre Estados Unidos (OTAN) y Rusia: la guerra en Ucrania

Roberto Peña Guerrero[1]

Resumen

El artículo pretende demostrar la hipótesis general: la invasión de Rusia a Ucrania se inscribe en el marco de respuestas de Rusia ante la amenaza del proceso de militarización de los países de Europa Oriental vía su ingreso a la OTAN. Se responden dos preguntas guía: ¿Cómo se ha reproducido la política de fuerza militar de los Estados Unidos-OTAN en las últimas tres décadas, a partir del "fin de la Guerra Fría"? ¿Qué ha pasado con el complejo interinstitucional de seguridad europea, cuya fractura se evidencia con la actual guerra ruso-ucraniana? La comprobación empírica de la hipótesis se sustenta, por un lado, en exponer el descomunal presupuesto militar anual que ha mantenido Estados Unidos a pesar de la desintegración de la Unión Soviética y el colapso del socialismo real en Europa y, por otro lado, detallar la estrategia de Estados Unidos para militarizar la frontera del frente europeo de Rusia a través del ingreso a la OTAN de los países exsocialistas de Europa Oriental; proyecto que se formaliza con el *Acta de Participación de la OTAN* de 1994, mediante el cual el Congreso estadounidense autorizaba a Bill Clinton a implementar la estrategia mencionada, la cual fue profundizada por George Walker Bush y mantenida por Obama, Trump y, actualmente, por Biden. La reciente renovación del concepto estratégico de la OTAN convierte a ésta en el principal vector estratégico de Estados Unidos en el mundo.

Palabras clave: guerra, política de poder, militarización, amenaza, disuasión nuclear, OTAN

Abstract

The article intends to demonstrate the general hypothesis: Russia's invasion of Ukraine falls within the framework of Russia's responses to the threat of the militarization process of the Eastern European countries through their entry into NATO. Two guiding questions are answered: How has the United States-NATO policy of military force been reproduced in the last three decades, since the "end of the Cold War"? What has happened to the inter-institutional European security complex, the fracture of which is evident in the current Russo-Ukrainian war? The empirical verification of the hypothesis is based, on the one hand, on exposing the enormous annual military budget that the United States has maintained despite the disintegration of the Soviet Union and the collapse of real socialism in Europe and, on the other hand, detailing the US strategy to militarize Russia's European

1 Doctor en Relaciones Internacionales y Unión Europea por la Universidad Complutense de Madrid. Estudios de Licenciatura en Relaciones Internacionales y Maestría en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la misma Facultad.

frontier through NATO membership of the former socialist countries of Eastern Europe; project that is formalized with the NATO Participation Act of 1994, through which the US Congress authorized Bill Clinton to implement the aforementioned strategy, which was deepened by George Walker Bush and maintained by Obama, Trump and, currently, by Biden. The recent renewal of NATO's strategic concept makes it the main strategic vector of the United States in the world.

Keywords: war, power politics, militarization, threat, nuclear deterrence, NATO

Introducción

Cualquier estudio sobre la seguridad internacional en el 2022 y el futuro inmediato obliga a contextualizarlo en la guerra ruso-ucraniana. Siempre hemos sostenido que nada justifica promover la violencia organizada a ningún nivel social, en particular, en su mayor expresión de guerra entre países, que involucran a la totalidad de sus poblaciones. Por ello, reiteramos que nada justifica la invasión militar de Rusia a Ucrania, iniciada el 22 de febrero del año de referencia.

Sin embargo, consideramos que es obligación de los centros académicos a nivel mundial donde se imparten las Ciencias Sociales (en especial la disciplina de Relaciones Internacionales), estudiar las causas que provocaron este conflicto bélico, porque solamente a partir de su análisis riguroso se pueden elaborar recomendaciones y propuestas objetivas, libres de todo prejuicio ideológico de toma de partido, que coadyuven a la negociación para poner fin a la guerra. En este sentido, proponemos como hipótesis general del presente estudio, que la invasión de Rusia a Ucrania se inscribe en el marco de respuestas de Rusia al proceso de militarización de los países de Europa Oriental vía su ingreso a la OTAN, lo que ha provocado una nueva etapa de replanteamiento estratégico de la defensa colectiva en Europa.

A partir del lanzamiento de las bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki, el 6 y 9 de agosto de 1945, respectivamente, las teorías sobre la guerra, la paz y, consecuentemente, las teorías de relaciones internacionales sufren un vuelco radical. Con el inicio, desarrollo y proliferación de las armas nucleares, la seguridad y supervivencia de la humanidad se encuentra permanentemente amenazada. Al respecto, Wright Mills afirmaba en 1958: "La guerra ya no es la continuidad de la política por otros medios, porque ningún fin político puede alcanzarse con la guerra total. Esta ya no sirve a ningún interés verdaderamente nacional de ningún país. Ningún plan en que hombres razonables puedan creer imparte sensatez a los preparativos de guerra ni promete alcanzar paz en el mundo". Agrega Mills, "Por primera vez en la historia mundial, los hombres viven preparándose para una guerra que, según ellos mismos admiten, ninguno de los combatientes podría ganar." (Mills, 1960, p.9).

En este mismo sentido, Hannah Arendt precisaba en 1969, en el primer párrafo de su libro *Sobre la violencia*: "El desarrollo técnico de los medios de la violencia ha

alcanzado el grado en que ningún objetivo político puede corresponder concebiblemente a su potencial destructivo o justificar su empleo en un conflicto armado. Por eso, la actividad bélica –desde tiempo inmemorial árbitro definitivo e implacable en las disputas internacionales– ha perdido mucho de su eficacia y casi todo su atractivo. El ajedrez apocalíptico entre las superpotencias, es decir, entre las que se mueven en el más alto plano de nuestra civilización, se juega conforme a la regla de que si una de las dos gana, es el final de las dos; es un juego que no tiene semejanza con ninguno de los juegos bélicos que le precedieron. Su objetivo racional es la *disuasión*, no la victoria y la carrera de armamentos, ya no una preparación para la guerra, sólo puede justificarse sobre la base de qué más y más *disuasión* es la mejor garantía de la paz. No hay respuesta a la pregunta relativa a la forma en que podremos ser capaces de escapar de la evidente demencia de esta posición." (Arendt, 2005, pp. 9-10).

Las reflexiones de Mills y Arendt se mantienen vigentes y nos parecen oportunas, porque no obstante de que las hicieron hace más de 60 y 50 años, se ha mantenido el desarrollo y perfeccionamiento tecnológico de las armas atómicas, sustento material de las estrategias de disuasión nuclear de las potencias que están involucradas directa e indirectamente en la actual guerra ruso-ucraniana, donde Rusia y el binomio Estados Unidos-OTAN que arropa a Ucrania generan un escenario altamente peligroso que pone en vilo a la humanidad, ante una escalada militar que lleve a un enfrentamiento bélico directo entre las potencias nucleares.

EU-OTAN y las fracturas del complejo de seguridad europea

Europa contaba en el año 2001, inicio del siglo XXI, con un complejo interinstitucional de seguridad compuesto por siete organizaciones intergubernamentales que agrupaban a 55 Estados, todos con membresía en la ONU. De los 191 Estados que integraban la ONU, 29% formaba parte de este complejo. La yuxtaposición de estas organizaciones multilaterales de seguridad europea conformaba una estructura global qué se distinguía de cualquier otro sistema en el mundo.

Adam Rotfeld describía las características de este complejo interinstitucional de seguridad como muy positivas, con lo que no estamos de acuerdo con él, ya que la historia ha demostrado la debilidad de sus afirmaciones. Según él las características eran (Rotfeld, 1999, p. 235):

- Las organizaciones ya no se basaban más en una relación entre dos alianzas confrontadas.
- Ninguna organización tenía la posibilidad de adoptar un papel de liderazgo en la resolución de los problemas de la seguridad.

- Ninguna organización era una institución aislada que llevara tareas exclusivas.
- Las organizaciones revelaban diferencias entre las potencias principales y varios grupos de Estados (entre Estados Unidos y Europa como entre Rusia y Estados Unidos y sus aliados)

¿Por qué nos remitimos al 2001? Porque en enero de ese año arriba George W. Bush a la presidencia de Estados Unidos, resultado de un proceso electoral turbulento (por no decir fraudulento), en el que tuvo que intervenir una instancia judicial, que fue la que decidió su supuesto triunfo electoral. Sorprendió a propios y extraños la integración de un gabinete de guerra en tiempos de paz, que meses más tarde se justificaba ante los atentados terroristas del 11 de septiembre (Peña, 2002, p.124). La reacción inmediata contra el terrorismo reagrupó al Congreso y a la opinión pública de ese país en torno a las iniciativas militares de la administración de George W. Bush. Con su gobierno se inicia propiamente el siglo de la *pax imperial americana* (Friedman, 1996, p.2)[2] sustentada en el poderío militar y en programas como el sistema de defensa antimisil, cuyos riesgos para la humanidad no tienen comparación con los actos del terrorismo internacional.

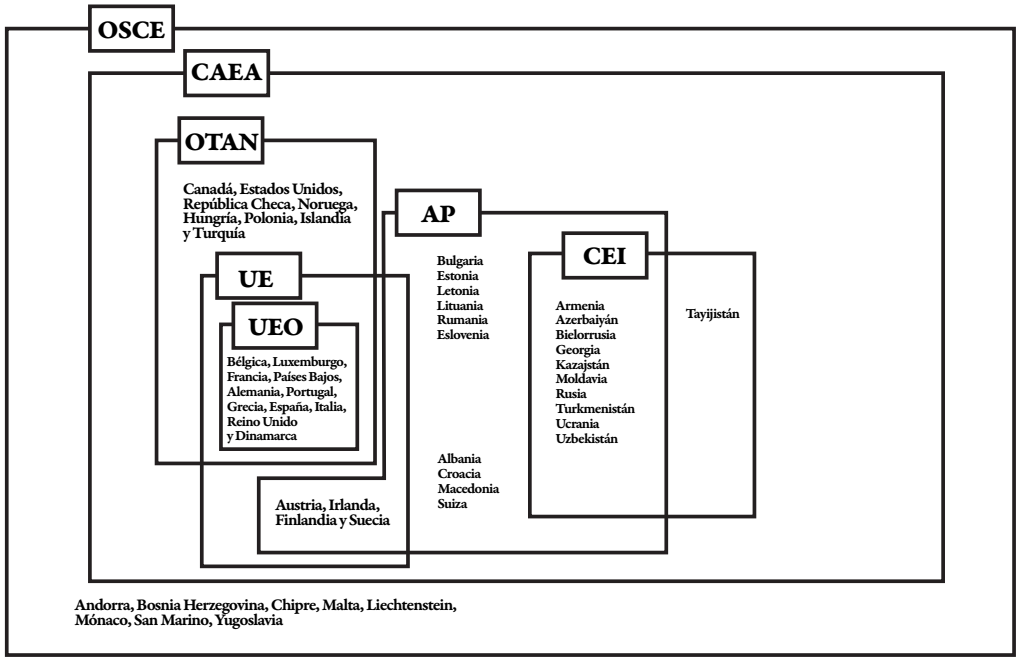
En este contexto, la Casa Blanca presentó el nuevo programa del sistema de defensa antimisil BMDS (por sus siglas en inglés, *Ballistic Missile Defense System*), supuestamente como una garantía de seguridad ante los "Estados gamberros" y patrocinadores del terrorismo internacional (Irán, Irak y Corea del Norte). Sólo los ingenuos pueden creer que el programa BMDS estaba dirigido hacia los "Estados gamberros". El desarrollo de este Programa y sus actualizaciones hasta la fecha tienen como blanco principal anular las armas nucleares ofensivas de Rusia y de China; o sea, su fuerza disuasiva (Peña, 2021). Cabe recordar que desde la puesta en marcha del programa del sistema antimisil estadounidense en marzo de 1983, durante la administración Reagan, denominada "Iniciativa de Defensa Estratégica" (IDE), popularmente conocida como la "Guerra de las Galaxias", estaba enfocado a anular la fuerza de represalia nuclear de la entonces Unión Soviética (Peña, 2012, pp.102-103); poder nuclear que la Rusia de hoy conserva.

Con el programa BMDS quedaba claro que el Tratado ABM (por sus siglas en inglés, *Antiballistic Missile*),[3] no sería un obstáculo para el gobierno estadounidense, que procede a denunciarlo de manera unilateral en diciembre de 2001 y en junio de 2002, a nueve meses de los atentados del *eleven-nine*, se retira del mismo; sin apenas oposición rusa.

2 George y Meredith Friedman afirmaban en 1996, que el siglo XXI será el siglo de Estados Unidos, ya que la caída de la Unión Soviética, quinientos años después de fundado el primer sistema global dominado por Europa, representa el cierre de esa época: "El mundo construido sobre la dominación europea ha concluido, un nuevo orden global ha comenzado sobre el poder americano."

3 El "ABM", también conocido como SALT I (por sus siglas en inglés *Strategic Arms Limitations Talks*) es el tratado ícono de la segunda etapa del periodo de la *détente* o distensión internacional, firmado en 1972 entre Estados Unidos y la Unión Soviética, el cual limitaba los sistemas de defensa antimisil, así como armas estratégicas ofensivas intercontinentales, emplazadas en submarinos atómicos (SIPRI,1975, pp.544-545). Sobre el periodo de la *détente* (Peña, 1984, pp. 113-140).

Imagen 1. Complejo de la seguridad europea (2001)



OSCE	**Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa**
CAEA	**Consejo de Asociación Euroatlántico**
OTAN	**Organización del Tratado del Atlántico Norte**
AP	**Asocación para la Paz**
UE	**Unión Europea**
UEO	**Unión Europea Occidental**
CEI	**Comunidad de Estados Independientes**

Fuente: Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 2001, Armaments, Disarmament and International Security, Oxford University Press, Suecia 2001, p.176

Era evidente que a partir de esa decisión, la Casa Blanca reactiva la política de fuerza que mantuvo los Estados Unidos durante la Guerra Fría, que va a tener como vectores principales tres frentes: la lucha contra el terrorismo internacional, la renovación del programa del escudo antimisil y continuar la estrategia de ampliación de la OTAN, con la incorporación de los países ex-socialistas de Europa del Este, iniciada durante la presidencia de William Clinton.

Los tres frentes involucran de manera directa e indirecta a todos los Estados del planeta y repercuten por sus implicaciones sistémicas en la seguridad internacional, pero de manera especial en el complejo interinstitucional de seguridad europea y, en consecuencia, de la propia UE. Ante el inicio de esta nueva escalada belicista, los académicos en el mundo que mantenían como línea de investigación los temas estratégicos y de seguridad internacional (entre los que nos identificamos), así como los nuevos analistas en temas de seguridad que

surgieron como "generación espontánea" a partir de los acontecimientos del *eleven-nine*, participamos en congresos, coloquios, foros, etcétera, y publicamos estudios sobre esta nueva escalada. En nuestro caso personal, sostenemos desde entonces dos hipótesis que consideramos mantienen su vigencia en el tiempo y las resumimos aquí de la siguiente manera (Peña, 2004, pp.449-452):

- La seguridad europea es y seguirá siendo en las próximas décadas, uno de los ejes rectores de la seguridad internacional, debido a que la concepción regional de los países europeos, desplegada y enriquecida en el tiempo, converge con cualquier iniciativa sobre la seguridad internacional, ya que como sujeto u objeto de seguridad, Europa mantiene su centralidad en la estructura de la seguridad mundial.
- La estructura de la seguridad colectiva europea solo se podrá consolidar, en la medida en que Estados Unidos y Rusia participen en toda iniciativa que promueva y fortalezca dicha estructura. EU por su liderazgo en la OTAN y Rusia por la importancia geopolítica que tiene para la estabilidad regional.

Aquí surgen dos preguntas obligadas: ¿Cómo se ha reproducido la política de fuerza militar en las últimas tres décadas, a 31 años del "fin de la Guerra Fría"? ¿Qué ha pasado con el complejo interinstitucional de seguridad europea, cuya fractura total se evidencia con la actual guerra ruso-ucraniana? Daremos respuesta a estas preguntas en los dos apartados siguientes.

La política de fuerza militar: actualización de la teoría política de la Guerra Fría

Desde que el gobierno de Donald Trump hizo pública su estrategia para contener el avance económico de China, y consecuentemente político y militar, se reconoce a este conflicto en todos los medios políticos y académicos del mundo como el inicio de una nueva "guerra fría". Idea que se fortalece con la guerra ruso-ucraniana, pero además, estimamos que se consolida de manera peligrosa en la Cumbre de la OTAN de Madrid, de junio del 2022, donde prácticamente se oficializa, de manera inverosímil, "la declaración de Guerra...Fría" a Rusia y China. Más adelante abordaremos esta "declaración".

Quienes han estudiado con rigor la teoría política de la Guerra Fría, reconocen que su esencia trasciende los hechos empíricos que dieron fin a esta "guerra",[4] ya que esta teoría, patrocinada ayer y hoy por los Estados Unidos, tiene su supuesto esencial en la inevitable división del mundo en campos armados opuestos, cuya contradictoria relación tiende hacia la preparación de una posible guerra mundial. El *substratum* bélico de tal teoría, conduce a la política de fuerza como su contraparte necesaria.

Palme Dutt precisaba a finales de los años cincuenta del siglo pasado, que la teoría política de guerra fría concibe al mundo dividido en campos armados opuestos

4 Los hechos empíricos son: la caída del muro de Berlín y la consecuente unificación de las dos Alemanias; el resquebrajamiento del bloque socialista de Europa Oriental; la desintegración de la Unión Soviética; y, en síntesis, el colapso del socialismo real o socialismo oficial en Europa. Como puede apreciarse el fin de la guerra fría se materializa a partir de experiencias fundamentalmente europeas.

e inevitablemente hostiles. La relación entre ellos no se ve como una simple diferencia del sistema social, económico y político, sino se percibe en función de una hostilidad militar y estratégica, como una referencia a una guerra permanente, abierta o latente, a una guerra fría que puede transformarse en cualquier momento en "guerra caliente", con la consecuente necesidad de basar todos los cálculos en consideraciones estratégicas, dejando de lado todos los demás problemas (Dutt, 1964, 57-59).

El *susbtratum* militar que subyace en la teoría política de la guerra fría promueve la política de fuerza y la carrera armamentista, conforme a la suposición de un conflicto armado latente con los enemigos del "mundo libre", lo que a su vez conduce a la preparación militar correspondiente (Mills, 1960, pp.81-87). La evidencia empírica que demuestra la permanencia de esta teoría política en el tiempo es el descomunal presupuesto militar que ha mantenido Estados Unidos anualmente, a pesar de la desintegración de la Unión Soviética y el colapso del socialismo real. En otras palabras, el "fin de la guerra fría" en 1991, no contuvo el gasto militar en el mundo, en particular el estadounidense, que es infinitamente superior a las de sus supuestos rivales potenciales. Al respecto ver el Cuadro 1, en cuya elaboración consideramos pertinente exponer el gasto militar año por año de las últimas tres décadas (1991 a 2021), de los cinco Estados permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, que son las principales potencias militares poseedoras de armas nucleares.[5]

Como se puede apreciar en el Cuadro 1,[6] el gasto militar anual de cada una de las cinco potencias militares, en el periodo 1991-2021, tiene un total acumulado histórico, en miles de millones de dólares, por cada país, que presentamos en orden del primero al quinto lugar:

- 1° lugar: Estados Unidos 15,467.4
- 2° lugar; China 3,151.8
- 3° lugar: Reino Unido 1,533.9
- 4° lugar: Francia 1,483.9
- 5° lugar: Rusia 1,234.0

5 La correlación de fuerzas internacionales político-militares está determinada por los arsenales nucleares que, de acuerdo con el *SIPRI Yearbook 2021*, a la fecha suman, entre los nueve países con este tipo de armas, un total aproximado de 13,400 ojivas, manteniendo en activo y desplegadas 3,720, cuya mayoría se encuentran en alerta operativa alta o permanente, prestas a ser utilizadas. La distribución por país de estos arsenales reproduce la estructura jerárquica de poder militar de la sociedad internacional, concentrando el mayor número de ojivas las denominadas superpotencias: Estados Unidos (1750 desplegadas y 4050 almacenadas) y Rusia (1570 desplegadas y 4805 almacenadas). Les siguen a gran distancia: Reino Unido (120 desplegadas y 95 almacenadas), Francia 280 desplegadas y 10 almacenadas, China (N/D desplegadas y 320 almacenadas), India (N/D desplegadas y 150 almacenadas), Pakistán (N/D desplegadas y 160 almacenadas), Israel (N/D desplegadas y 90 almacenadas) y Corea del Norte (N/D desplegadas y 30-40 almacenadas).

6 El Cuadro se elaboró con base en los datos estadísticos que recaba el Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés), que se le considera la institución más confiable en la veracidad de la información que publica.

El análisis de los datos duros que contiene el Cuadro 1, nos permitiría construir varias hipótesis, pero por cuestiones de espacio nos limitaremos a destacar solo tres aspectos. El primero es que de los cinco Estados, tres son miembros de la OTAN, los únicos que poseen arsenales nucleares de esta organización militar, obviamente liderados por Estados Unidos. El segundo aspecto es el caso de China, cuyo gasto militar ha crecido 27 años de manera consecutiva, a partir de 1995, y posicionándose desde 2008 como el segundo país con mayor gasto militar del mundo. El tercer aspecto es que si los mismos montos acumulados por país, los dividimos entre los 31 años del periodo de análisis, obtenemos el promedio anual del gasto militar por país en dicho lapso; pero solo destacaremos, como ejemplo, la diferencia abismal entre Estados Unidos y Rusia: mientras que la Casa Blanca destinó 515.6 mil millones de dólares promedio anual, el Kremlin gastó 41.1 mil millones; o sea, el gasto estadounidense anual ha sido 12.5 veces mayor, 1, 250.0 % superior al ruso.

Cuadro 1. Gasto militar (miles de millones de dólares)

Año\País	EU	Rusia	China	Reino Unido	Francia
1991	299.3	-	9.8	47.0	35.8
1992	325.0	-	12.2	45.5	37.9
1993	316.7	7.7	12.3	38.1	35.7
1994	308.0	13.5	9.8	38.5	37.2
1995	295.8	12.7	12.3	38.2	40.1
1996	287.9	15.8	14.2	38.5	38.9
1997	293.1	17.5	15.6	39.8	34.6
1998	290.9	7.9	17.0	41.2	33.6
1999	298.0	6.4	20.4	40.7	32.6
2000	320.0	9.2	22.2	39.3	28.4
2001	281.4	43.9	27.0	37.0	40.0
2002	335.7	11.4	31.1	36.0	33.6
2003	417.4	13.0	32.8	37.1	35.0
2004	455.3	19.4	35.4	47.4	46.2
2005	478.2	21.0	41.0	48.3	46.2
2006	528.7	37.7	49.5	59.2	53.1
2007	547	35.4	58.3	59.7	53.6
2008	607	58.6	84.9	65.3	65.7
2009	661	53.3	100	58.3	63.9
2010	698	58.7	119	59.6	59.3

Año\País	EU	Rusia	China	Reino Unido	Francia
2011	711	71.9	143	62.7	62.5
2012	685	90.7	166	60.8	58.9
2013	640	87.8	188	57.9	61.2
2014	610	84.5	216	60.5	62.3
2015	596	66.4	215	55.5	50.9
2016	611	69.2	215	48.3	55.7
2017	610	66.3	228	47.2	57.8
2018	649	61.4	250	50.0	63.8
2019	732	65.1	261	48.7	50.1
2020	778	61.7	252	59.2	52.7
2021	801	65.9	293	68.4	56.6
Total	**15,467.4**	**1,234.0**	**3,151.8**	**1,533.9**	**1,483.9**

Fuente: Elaboración propia con datos del Stockholm International Peace Research Institute.
Los datos de 1991 a 2000 se obtuvieron de SIPRI "Military Expenditure Database" que está disponible en línea.
Los datos de 2001 a 2021 se obtuvieron de los documentos SIPRI Yearbook 2002 al 2021.
Los datos de China son estimados de SIPRI.

En relación con el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que cada Estado ha destinado a su gasto militar en el periodo 1991-2021, elaboramos el Cuadro 2, que nos permite apreciar las variaciones año con año por país, cuyo análisis también nos permitiría construir varias hipótesis. Pero cuidado, el análisis comparado entre países de solo este indicador conduce a comparar "peras" con "manzanas"; o sea, a inferir conclusiones generalistas o afirmaciones mecanicistas, que en lugar de contribuir a una explicación objetiva, lo que provoca es ocultar la esencia de las diferencias sustantivas del gasto militar entre los Estados. Por ejemplo, si consideramos por país el año que más dinero destino de su PIB al gasto militar, tenemos los siguientes resultados: Estados Unidos destinó 4.97 % en 1992, su más alto porcentaje en el periodo de análisis, mientras China 2.45%. y Rusia no registró gasto en ese año porque estaba viviendo la desintegración de la Unión soviética. Si nos quedamos solo con esa información, la lógica formal nos indica que Estados Unidos gastó el doble de porcentaje de su PIB que China. Pero ese dato oculta la diferencia abismal en términos de miles de millones de dólares que destinó cada país en ese año: mientras Estados Unidos gastó 325.0 mil millones, China sólo 12.2 mil millones; o sea, el gasto estadounidense ese año fue 26.6 veces mayor, 2, 600.0 % superior al de China.

Cuadro 2. Gasto militar (porcentaje del PIB [1991-2021])

Año\País	EU	Rusia	China	Reino Unido	Francia
1991	4.88%	-	2.31%	4.12%	2.81%
1992	4.97%	-	2.45%	3.86%	2.69%
1993	4.60%	4.18%	1.93%	3.59%	2.69%
1994	4.22%	4.52%	1.69%	3.38%	2.66%
1995	3.86%	3.78%	1.69%	2.85%	2.49%
1996	3.55%	3.76%	1.65%	2.72%	2.41%
1997	3.41%	4.04%	1.63%	2.56%	2.38%
1998	3.20%	2.13%	1.66%	2.50%	2.23%
1999	3.09%	3.07%	1.87%	2.42%	2.18%
2000	3.11%	3.31%	1.83%	2.37%	2.09%
2001	3.12%	3.55%	1.98%	2.41%	2.03%
2002	3.45%	3.76%	2.05%	2.49%	2.05%
2003	3.83%	2.67%	1.98%	2.55%	2.10%
2004	4.02%	3.30%	1.93%	2.50%	2.10%
2005	4.09%	3.33%	1.85%	2.43%	2.02%
2006	4.04%	3.25%	1.85%	2.36%	1.98%
2007	4.08%	3.12%	1.74%	2.36%	1.91%
2008	4.46%	3.15%	1.71%	2.48%	1.90%
2009	4.89%	3.92%	1.89%	2.64%	2.10%
2010	4.92%	3.59%	1.74%	2.57%	1.97%
2011	4.84%	3.43%	1.67%	2.49%	1.89%
2012	4.48%	3.69%	1.69%	2.41%	1.87%
2013	4.05%	3.85%	1.70%	2.28%	1.85%
2014	3.70%	4.11%	1.73%	2.17%	1.86%
2015	3.48%	4.87%	1.75%	2.03%	1.87%
2016	3.41%	5.43%	1.77%	1.96%	1.92%
2017	3.31%	4.25%	1.75%	1.92%	1.91%
2018	3.31%	3.69%	1.74%	1.92%	1.84%
2019	3.43%	3.83%	1.73%	1.98%	1.84%
2020	3.72%	4.26%	1.80%	2.24%	2.01%
2021	3.48%	4.08%	1.74%	2.22%	1.95%

Fuente: Elaboración propia con datos del Stockholm International Peace Research Institute. "Military Expenditure Database" que está disponible en línea en https://milex.sipri.org/sipri Los datos de China son estimados de SIPRI.

Otro ejemplo, Rusia destinó 5.43% en 2016, su más alto porcentaje en el periodo de análisis, mientras Estados Unidos 3.41%. De vuelta, si nos quedamos sólo con esa información, la lógica formal nos indica que Rusia gastó 2.02 % más de su PIB que Estados Unidos. Pero ese dato oculta la diferencia abismal en términos de miles de millones de dólares que destinó cada país en ese año: mientras Estados Unidos gastó 611 mil millones, Rusia sólo 69.2 mil millones; o sea, el gasto estadounidense ese año fue 8.82 veces mayor, 800.8% superior al de Rusia. Por lo tanto, cuando se realiza el análisis comparado entre países a partir del indicador del porcentaje de su PIB que se destina al gasto militar, hay que considerar como mínimo otros dos indicadores: el monto global del PIB nacional de cada país para poder dimensionar, sin distorsiones, el presupuesto en miles de millones de dólares del presupuesto militar, así como la participación porcentual de cada país en el PIB mundial, lo que complementa el análisis.

Respecto a este último aspecto, hay que tener presente la participación de los cinco Estados permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU en el PIB mundial, cuya ubicación es la siguiente: primer lugar Estados Unidos con 24%; segundo China con 15%; quinto lugar Reino Unido con 3.8%; sexto lugar Francia con 3.2%; y décimo segundo lugar Rusia con 1.8%. Con esta información se puede dimensionar el tamaño de cada país en la correlación de fuerzas económicas internacionales, así como su incidencia en sus presupuestos militares.

En resumen, el "fin de la guerra fría en 1991" no frenó el gasto militar de las potencias con armamento nuclear, con excepción de Rusia que suspendió su gasto durante el bienio 1991-1992, en virtud del resquebrajamiento de la Unión Soviética. Lo significativo del mantenimiento y tendencia histórica al alza del gasto militar a nivel mundial es que las crisis económicas y hasta la pandemia Covid-19 no han contenido su crecimiento. Según el SIPRI, el gasto militar mundial continuó creciendo en 2021 y logró el máximo histórico de 2.1 mil millones de dólares, séptimo año consecutivo de crecimiento. Incluso en medio de las consecuencias económicas de la pandemia, el gasto militar mundial logró niveles récord. Asimismo, agrega el reporte del SIPRI, que destaca el financiamiento estadounidense en investigación y desarrollo (I-D), que ha aumentado 24% del 2012 al 2021, incremento que se ha centrado en las tecnologías de nueva generación, ya que el gobierno de Estados Unidos ha señalado repetidamente la necesidad de preservar la ventaja tecnológica del ejército estadounidense sobre sus competidores estratégicos. En este escenario de 2021, ocho miembros europeos de la OTAN lograron el objetivo de la alianza de destinar 2% o más de su PIB en el gasto militar. El caso de Alemania llama la atención, ya que es el tercer país con mayor gasto de Europa Occidental, después del Reino Unido y Francia (SIPRI, 2022, p.1).

Es evidente que Estados Unidos ha mantenido en el tiempo la exportación hacia todo el hemisferio occidental y al mundo en general su teoría política de la guerra fría,

estableciendo una política de fuerza, antes contra la Unión Soviética y después contra Rusia y ahora también contra China, lo que propicia que estos dos países respondan a través del fortalecimiento y desarrollo de sus arsenales correspondientes. Ya precisaba Richard Barnett en la década de los setenta del siglo pasado que "la estrategia norteamericana de hablar a los soviéticos en el lenguaje del poder militar no redundó en un ablandamiento de la política soviética, sino en su endurecimiento y en la carrera armamentista." (Barnet, 1977, p.25). Situación que se ha reproducido a través de los años, adquiriendo nuevos bríos a partir del inicio del presente siglo. En otras palabras, la esencia de la **teoría política de la guerra fría** sigue viva en muchos ámbitos académicos y políticos de los Estados Unidos y sus aliados estratégicos.

La OTAN: principal vector estratégico de Estados Unidos en el mundo

Como señalamos líneas arriba, con el arribo en enero de 2001 de George W. Bush a la presidencia de Estados Unidos, se hace evidente la reactivación de la política de fuerza que mantuvo Estados Unidos durante la Guerra Fría. Por lo tanto, la prioridad era mantener y renovar a la OTAN, su principal vector estratégico en el mundo. Muchos ingenuos se van con la finta del discurso de muchos políticos occidentales que insisten en presentar a la OTAN como un "Club de Estados" que defienden la democracia frente a los regímenes autoritarios. Ocultan la esencia de ser una organización militar controlada y manejada por los intereses de Estados Unidos, y que los demás Estados miembros aceptan tal hegemonía sin reparar que al ingresar a la organización están aprobando la militarización de su país, cuya operación y logística la deciden en el Pentágono.

Por lo tanto, la Casa Blanca requería de la ampliación de la OTAN hacia los países de Europa del Este para instrumentar e implementar su estrategia del escudo antimisil, considerada desde la administración Reagan el núcleo duro de su doctrina militar contra la amenaza que significa el arsenal atómico y capacidad de represalias nucleares de Rusia, su principal rival estratégico. De ahí que primero se debían incorporar a la OTAN los países exsocialistas de Europa Oriental. Las primeras iniciativas en ese sentido las realizó el presidente Bill Clinton, quien declaró en Praga en 1994 que "la cuestión ya no es si la OTAN aceptará nuevos miembros, sino cuándo y cómo," (Citado en Kupchan, 2022, p. 81). Clinton estaba preparando la primera ola de expansión que llevó al ingreso de Hungría, Polonia y República Checa a la OTAN en 1999, tres de los cuatro países del Visegrado.

Cabe recordar que desde el colapso de la Unión Soviética en 1991, Rusia se ha opuesto a la ampliación de las OTAN en los Estados de Europa Oriental. De hecho, a tres meses después de la "caída del muro de Berlín", iniciaron las promesas por parte de Estados Unidos y algunos de sus aliados europeos de que la OTAN no se ampliaría

a los Estados exsocialistas de Europa Oriental. En este sentido, el entonces secretario de Estado estadounidense, James Baker, en una visita a Moscú en febrero de 1990, afirmó que la OTAN no se movería "ni una pulgada hacia el Este". Un día después, el 10 de febrero, Helmut Kohl, canciller de la RFA, repitió la misma promesa a Gorbachov al afirmar: "Creemos que la OTAN no debería expandir la esfera de su actividad. Tenemos que encontrar una solución razonable. Entiendo correctamente los intereses de seguridad de la Unión Soviética". Asimismo, desde las negociaciones en 1990 sobre el futuro de las dos Alemanias, en la que participaron la República Federal de Alemania, la República Democrática Alemana, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido y Estados Unidos, que concluyeron con el acuerdo firmado en Moscú a finales de ese año, donde todas las partes expresaron que la expansión de la OTAN debía ser contenida (Rodríguez, 2022).

En el marco de la oposición de Rusia a la ampliación de las OTAN, cabe recordar lo que el señalamiento que le hizo el presidente Boris Yeltsin a Bill Clinton en la reunión que sostuvieron en 1995: "No veo más que una humillación para Rusia si procede (...) ¿Por qué quiere hacer esto? Necesitamos una nueva estructura para la seguridad paneuropea, ¡no las antiguas! (...) Para mí, aceptar que las fronteras de la OTAN se expandan hacia las de Rusia constituiría una traición por mi parte al pueblo ruso" (Citado en Kupchan, 2022, p. 81). Desde entonces el malestar de Moscú no ha hecho más que aumentar, en particular a partir de la primera ola de expansión en 1999, mismo año en que Putin tomó el timón de Rusia.

Con el ingreso de Polonia, Hungría y la República Checa a la OTAN y el retiro unilateral de Estados Unidos del Tratado ABM tres años después, el programa del sistema de defensa antimisil BMDS de la administración de George W. Bush tiene el campo despejado para el inicio de operaciones en 2004 con el emplazamiento de interceptores en Alaska y California. Serían las dos primeras "patas" de la defensa terrestre del sistema global. Además, la implementación de este sistema también contempla a Europa como un espacio estratégico para el emplazamiento de interceptores, por lo que en 2006, el Pentágono propuso la instalación de una "tercera pata" en Polonia que incluía el despliegue, entre 2011 y 2013, de 10 interceptores; además del establecimiento en la República Checa de un radar fijo de banda X.

El gobierno de Obama profundiza el proyecto antimisil europeo con un programa regional específico, denominado *European Phased Adaptive Approach* (EPAA), que sustituye el de su antecesor, cuyos alcances tiene una cobertura de protección de toda Europa, pero además incluye a Turquía, Egipto y Arabia Saudita. Para Israel este programa refuerza su sistema de defensa *Arrow*. El EPAA contempla la participación de varios países europeos, con los que se han suscrito acuerdos, para el despliegue en su territorio de interceptores en 2015 (Rumania y Polonia) y radares (Turquía) o para utilizar alguna de sus bases militares (España). En este marco, la OTAN recibió con agrado al EPAA,

que complementa su proyecto de defensa antimisil denominado *Active Layered Theater Ballistic Missile Defense* (ALTBMD), que se desarrolla desde 2005.

Por su parte, las administración de Trump y lo que va de la de Biden mantienen en los hechos el EPAA, centrándose en reforzar y mantener tecnológicamente actualizado el "escudo" lo que implica instalar más interceptores y nuevos radares y sensores. Lo significativo del gobierno de Trump respecto a la seguridad europea fue el retiro formal de Estados Unidos, en 2019, del Tratado de Eliminación de Misiles de Corto y Mediano Alcance en Europa (INF, por sus siglas en inglés) suscrito con Rusia y en vigor desde 1987.

De manera paralela al uso que Estados Unidos hace del territorio de los países europeos miembros de la OTAN[7] para operar su programa unilateral del escudo antimisil, se ha mantenido la política de expansión de la OTAN hacia las fronteras de Rusia, lo que ha provocado la reacción del Kremlin ante la amenaza del ingreso a la alianza atlántica de un Estado cuyo territorio ha sido históricamente central en la geopolítica rusa de defensa de su frontera occidental, limítrofe con Europa Oriental: Ucrania.

En este marco, es imprescindible el análisis de Ucrania en los cálculos estratégicos militares de Estados Unidos para debilitar a Rusia en el frente europeo, ya que en los demás frentes es más complejo (los del Ártico, Pacífico y Asia Central) por no contar con una "OTAN" para cada uno de ellos, aunque el "nuevo concepto estratégico" de la Alianza la transrregionaliza para supuestamente operar en cualquier parte del mundo.

Desde que inició la invasión de Rusia a Ucrania el 24 de febrero de 2022, han proliferado explicaciones de todo tipo sobre la causa que provocó tal decisión del gobierno de Putin. La mayoría se ha centrado en la supuesta decisión unipersonal de la obsesión de Putin por recuperar la "grandeza del imperio zarista", "resguardado" por la Unión Soviética, o los delirios de grandeza del propio Putin, quien ha sido objeto de todo tipo de vituperios y adjetivos calificativos, como un símil de Hitler o llamarlo "asesino" por el propio presidente Biden en una entrevista en la Cadena ABC, el 17 de marzo de 2022.

Que los políticos, periodistas comunicadores de noticias y comentaristas de los medios de comunicación reproduzcan tales afirmaciones como la causa de la invasión de Rusia a Ucrania es entendible, pero los académicos tenemos la responsabilidad del análisis de las causas reales que provocan situaciones como la guerra ruso-ucraniana, por lo no podemos aceptar "explicaciones" como las señaladas, aunque hay académicos que las han asumido porque, entre otra cuestiones, consideran que es lo políticamente correcto.

7 Respecto al uso que Estados Unidos hace del territorio de los países europeos miembros de la OTAN, destacan los países que albergan armas nucleares estadounidenses: Alemania, Bélgica, Países Bajos y Turquía. Cabe precisar que estos países no tienen el control de dichas armas y ninguno ha desarrollado hasta la fecha su industria bélica nuclear, por lo que son considerados, de manera cuestionable, como "Estados No Nucleares" en términos militares.

Nuestra idea de la causa que provoca el enfrentamiento bélico, la expusimos en la primera parte de la hipótesis general que presentamos en la introducción del presente estudio, que a la letra dice: "...la invasión de Rusia a Ucrania se inscribe en el marco de respuestas de Rusia al proceso de militarización de los países de Europa Oriental vía su ingreso a la OTAN (...)". En este marco, repasaremos de manera breve como ha venido operando la política de fuerza EU-OTAN y las respuestas de Rusia.

El Kremlin empieza a endurecer su discurso oficial sobre las ampliaciones de la OTAN y la consecuente militarización de los nuevos Estados incorporados a la Alianza Atlántica, a partir del anuncio del Pentágono en 2006 del emplazamiento de la "tercera pata" del escudo antimisil en Europa, a través del despliegue en Polonia, entre 2011 y 2013, de 10 interceptores; así como del establecimiento en la República Checa de un radar fijo de banda X. En este marco, Putin manifestó su preocupación en la Conferencia de Múnich de 2007, señalando que la ampliación de la OTAN "representa una grave provocación" y preguntó: "¿Por qué es necesario poner infraestructura militar en nuestras fronteras durante esta expansión?" (Citado en Kupchan, 2022, p.82).

Será la Cumbre de Bucarest de la OTAN en abril de 2008, que se puede considerar como "la coyuntura",[8] donde se volverá irreversible el endurecimiento de la política de fuerza de EU-OTAN, así como la radicalización de las respuestas de Rusia. En ese escenario George W. Bush anunció, sin consultar a los demás Estados, que Ucrania y Georgia "serán miembros" de la Alianza Atlántica. Propuesta que no fue apoyada por Alemania y Francia, al oponerse Angela Merkel y Nicolas Sarkozy avanzar en la membresía de Ucrania en la OTAN. La respuesta de Putin fue inmediata y advirtió que "si Ucrania se une a la OTAN, lo hará sin Crimea y las regiones orientales". Sin embargo, Estados Unidos ignoró la línea roja de Moscú y siguió adelante para convertir a Ucrania en un baluarte occidental en la frontera con Rusia. Estrategia que incluye otro elemento: acercar a Ucrania a la Unión Europea.

A partir de la Cumbre de Bucarest se promueve y mantiene una "campaña" a favor del ingreso de Ucrania a la UE, que logra penetrar en el grueso de la sociedad ucraniana y desemboca en el levantamiento del "Maiden", obviamente apoyado por Estados Unidos y aliados europeos, provocando que en febrero de 2014 el presidente prorruso de Ucrania, Viktor Yanukovych, huyera del país. La respuesta de Rusia no se hizo esperar: tomó Crimea y ayudó a alimentar una guerra civil que estalló en la región de Donbass en el Este de Ucrania.

La anexión de Crimea será duramente criticada, imponiéndole sanciones económicas EU y la UE, pero hasta ahí. En relación con la guerra civil en la región de Donbass, se promovieron negociaciones diplomáticas para suspender los combates y poner fin a la

8 Consideramos a la Cumbre de Bucarest como "la coyuntura" de la relación entre EU-OTAN y Rusia, porque a partir de esa reunión se inicia la escalada del conflicto que culmina con la guerra ruso-ucraniana.

guerra, entre los representantes de Rusia, Ucrania, y de las "Repúblicas Populares" de Donetsk y Lugansk, concluyendo el 5 de septiembre de 2014 con el primer acuerdo de Minsk; pero nadie lo respetó. Ante este fracaso, se promovió una nueva negociación en la que participaron Ucrania, Rusia, Alemania y Francia (la presencia de la UE), suscribiendo el 12 de febrero de 2015 el segundo acuerdo de Minsk, con los mismos propósitos del primer acuerdo. Pero tampoco funcionó, acusándose mutuamente Rusia y Ucrania de que los contendientes del bando contrario violaban la suspensión de hostilidades.

A partir de la anexión de Crimea por Rusia y los enfrentamientos en el Donbass, se habla de "la crisis de Ucrania", cuyo análisis desde entonces ha generado debates de todo tipo entre académicos, intelectuales, comentarista y políticos de todo el mundo. En este contexto, estamos de acuerdo con Henry Kissinger (académico experto en las relaciones de internacionales de poder y político experimentado), quien afirmaba lo siguiente en 2014, sobre la decisión del Kremlin de anexarse Crimea (Kissinger, 2014):

> "La cuestión de Ucrania se plantea como un enfrentamiento: si Ucrania se une al Este o al Oeste. Pero para que Ucrania sobreviva y prospere, no debe ser un puesto avanzado de ninguno de los lados contra el otro, debe funcionar como un puente entre ellos."
>
> "Occidente debe entender que, para Rusia, Ucrania nunca puede ser simplemente un país extranjero."
>
> "Ucrania no debería unirse a la OTAN, posición que asumí hace siete años" (en alusión a la Cumbre de Bucarest).

El siguiente paso de la estrategia de EU-OTAN fue fortalecer militarmente a Ucrania, convirtiéndola de *facto* en un "miembro encubierto" de la alianza atlántica. El objetivo era frenar y derrotar a los aliados de Rusia en la región del Donbass. El proceso del refuerzo militar inició en diciembre de 2017, cuando la administración Trump y otros países de la OTAN decidieron vender armas a Ucrania, entrenar a sus fuerzas armadas e incorporarlas en ejercicios aéreos y navales conjuntos; al grado de que para julio de 2021 Ucrania ya se asume como copatrocinadora, junto con Estados Unidos-OTAN, de un ejercicio naval en la región del Mar Negro en el que participaron armadas de 32 países. El ejercicio se denominó Operación Sea Breeze, que casi provocó que Rusia disparara contra un destructor naval británico que ingresó deliberadamente a lo que Rusia considera sus aguas territoriales.

Los vínculos entre Ucrania y Estados Unidos se han profundizado a partir de la llegada a la presidencia de Joe Biden. Ambos países firman el 10 de noviembre de 2021 una "Carta de asociación estratégica", documento que establece como objetivo el compromiso con la implementación en Ucrania de las reformas necesarias para su plena integración en las instituciones europeas y euroatlánticas". Además, enfatiza que los dos países se guiarán por la Declaración de la Cumbre de la OTAN de Bucarest de 2008, sobre que Ucrania "será miembro" de la Alianza Atlántica. La reacción de Rusia fue inmediata, y al día siguiente el Embajador Ruso

en Washington, Anatoli Antónov, señaló que dicha Carta de Asociación Estratégica contiene "una marcada carga geopolítica en contra de Rusia". (Prensa Latina, 2021).

Durante los dos meses siguientes fue creciendo la tensión, haciéndose evidente que la estrategia de la política de fuerza de Estados Unidos proseguía sin titubeos, pulsando y monitoreando las reacciones del Kremlin, hasta que llegó el momento que el conflicto se escaló con la invasión de Rusia a Ucrania el 24 de febrero de 2022. Con la invasión se abre un nuevo capítulo de debates en los ámbitos académicos y políticos de todo el mundo sobre las causas que llevaron al gobierno de Putin a tomar esa decisión. Al respecto, estamos de acuerdo con las siguientes reflexiones de John Mearsheimer, "icono" de la corriente teórica neorrealista en la academia estadounidense: "No hay duda de que Vladimir Putin inició la guerra y es responsable de cómo se está librando. Pero por qué lo hizo es otro asunto. La opinión dominante en Occidente es que él es un agresor irracional y fuera de contacto empeñado en crear una Rusia más grande en el molde de la antigua Unión Soviética. Por lo tanto, solo él tiene toda la responsabilidad por la crisis de Ucrania. Pero esa historia está mal. Occidente, y especialmente Estados Unidos, es el principal responsable de la crisis que comenzó en febrero de 2014." Concluye Mearsheimer: "Los políticos estadounidenses y europeos no han admitido que ellos han provocado esta guerra, al forzar la integración a Ucrania en la OTAN." (Mearsheimer, 2022).

La OTAN y la imposición de sus conceptos estratégicos por EU

Existe consenso en el ámbito de los especialistas en seguridad internacional reconocidos a nivel mundial de que la guerra ruso-ucraniana es el resultado de un proyecto concebido y planeado desde Washington para militarizar la frontera del frente europeo de Rusia a través del ingreso a la OTAN de los países exsocialistas de Europa Oriental; proyecto que se formaliza con el *Acta de Participación de la OTAN de 1994* (Morrison, 1995, pp. 149-153), mediante el cual el Congreso estadounidense autorizaba al Presidente a establecer un programa para asistir a la transición hacia la plena integración en la OTAN de los países de Europa Oriental, particularmente de Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia; por lo que surgen en ese país los primeros grupos de trabajo sobre la ampliación de la Alianza Atlántica (Caracuel, 1997, p. 222).

En resumen, como bien lo señala Kupchan sobre la decisión rusa de invadir Ucrania: "Occidente se equivocó al desestimar las continuas objeciones de Rusia a la ampliación de la OTAN hacia el Este."(Kupchan, 2022, p.82). Sin embargo, EU-OTAN mantienen la iniciativa de profundizar el proyecto de fortalecer la Alianza como su principal vector para confrontar a sus "rivales", ya no solo en Europa sino en todo el mundo, lo que quedó plenamente establecido en el "nuevo concepto estratégico" de la OTAN, que se formalizó en la reunión de Madrid de junio de 2022; cuyo documento final es una declaración de

¡Guerra Fría! de EU-OTAN a Rusia y China. Documento aplaudido y festejado por la propia Unión Europea, sin considerar los peligros que entraña para la "la paz nuclear" y estabilidad de fuerzas militares en el mundo, así como la apertura de una gran "ventana de vulnerabilidad" no sólo para la seguridad de sus Estados miembros sino también para el mismísimo proceso de integración regional.

El documento aprobado en la cumbre de Madrid, como todos los documentos históricos aprobados en la OTAN, se sustentan en los lineamientos estratégicos impuestos por los intereses de Estados Unidos, por lo que los cambios y adecuación que ha experimentado el "concepto estratégico" de la Alianza en el tiempo, es la extensión de los cambios de la doctrina militar de EU que se le imponen a la OTAN, aunque siempre desfasados en años entre los cambios doctrinarios estratégicos de la seguridad nacional de EU y su extensión oficial a la OTAN. Para corroborar esta afirmación haremos un breve recorrido sobre la historia del mencionado "concepto estratégico" (Vázquez, 2020), que desde la creación de la OTAN en 1949 hasta la reciente cumbre de Madrid suman ocho y son considerados por Luis Simón y Félix Arteaga como centrales, ya que "describen la forma en la que la Alianza y los aliados darán respuesta a los retos, amenazas y oportunidades que cada momento histórico plantea a su seguridad y defensa. Codifican lo que ha cambiado en el ambiente de seguridad en los años previos a su adopción y prescriben lo que debe cambiar dentro de la OTAN en los siguientes, a través de directrices políticas y militares para que la organización adapte sus funciones y capacidades al nuevo contexto estratégico". (Simón y Arteaga, 2021). No estamos de acuerdo con esta apreciación, ya que, como se precisara en cada concepto, son una continuación, de las más de las veces desfasados en el tiempo, de las doctrinas estratégicas formuladas y promovidas en el marco del desarrollo histórico de la seguridad nacional de Estados Unidos, desde la creación de la OTAN en 1949 hasta la reunión de Madrid de 2022.

El primer concepto estratégico se anuncia el 6 de enero de 1950, a diez meses de la creación de la OTAN. Es una extensión del principio estadounidense de "contención del comunismo" basado en la estrategia de disuasión nuclear, que se había venido construyendo durante el monopolio atómico de EU,[9] pero lo retoma la OTAN como una respuesta regional y periférica ante la obtención de la bomba atómica por la Unión Soviética en 1949. El segundo concepto se anuncia el 3 de diciembre de 1952, en el marco de la guerra de Corea, la primera "guerra limitada y periférica" de la guerra fría, que es una continuidad del primero, y únicamente plantea mejorar la capacidad de respuesta de su fuerza de disuasión. También es una "forma indirecta" de responder al apoyo de Moscú a la República Popular de China, surgida del triunfo de la revolución liderada por Mao en 1949, que respaldaba a las fuerzas de Corea del Norte.

9 Cabe recordar el memorándum confidencial de Clark Clifford (asesor de Truman) de 1946, la declaración de Churchill en Fulton en ese mismo año, así como la doctrina Truman en 1947.

El tercer concepto estratégico se presenta el 23 de mayo de 1957, que asume la doctrina de "represalias masivas", tres años después de que fuera oficializada en el marco de la seguridad nacional estadounidense por John Foster Dulles, el 12 de enero de 1954. Esta doctrina se interpretaba como la decisión de Washington de cumplir la amenaza de represalias nucleares, en caso de cualquier violación de las "fronteras fijadas" entre el mundo capitalista y el socialista; reservándose Estados Unidos el sitio y lugar donde se llevarían a cabo las represalias. Es decir, asegurar la capacidad de contraofensiva nuclear y no en el lugar donde se cometiera la violación. Esta doctrina tiene su antecedente inmediato en el documento conocido como NSC-68, elaborado en 1950 (Snow, 1981, p.50).

El cuarto concepto se anunció el 16 de enero de 1968 y adopta la doctrina de la "respuesta flexible" o "respuesta graduada", siete años después que la administración Kennedy la asumiera en 1961, ante el proceso de descolonización y proliferación de guerras limitadas y periféricas en el "Tercer Mundo". La doctrina se basa en el principio de que sólo se utilizará el nivel de fuerza necesario de represalia para responder a un acto de agresión, dependiendo de la magnitud de este último. La "flexibilidad" permite considerar tanto la utilización limitada de armas nucleares, como la escalada bélica hacia una represalia masiva y, por ende, guerra total.

Cabe recordar que la administración Johnson mantiene la doctrina de la respuesta flexible, pero la inscribe en una noción doctrinaria más amplia, denominada "destrucción mutua asegurada", conocida como MAD por sus siglas en inglés (*mutual assured destruction*). Esta doctrina se basa en el principio de que los sistemas de represalias nucleares de Estados Unidos y la Unión Soviética habían llegado al nivel de paridad nuclear.

Cuando la OTAN adopta en enero de 1968, el último año de la administración Johnson, el concepto estratégico de la "respuesta flexible", éste ya iba acompañado de la doctrina MAD, manteniéndose oficialmente en la OTAN el binomio "respuesta flexible-MAD" hasta el fin de la guerra fría. Sin embargo, ante el fracaso de los Estados Unidos en la guerra de Vietnam, conflicto que se convirtió en el factor más importante dentro de los debates doctrinales en Washington, se cuestionó la inoperancia político-estratégica de la doctrina MAD, por su fundamentación pasiva y, por ende, la necesidad de un ajuste doctrinario. En este contexto el 10 de enero de 1974, James R. Schlesinger, entonces Secretario de Defensa del presidente Nixon, declaró: "ha ocurrido un cambio en la estrategia de los Estados Unidos respecto al empleo hipotético de fuerzas estratégicas centrales". (Citado en Klare, 1975, p.33). La nueva estrategia contempla dos aspectos: la contra fuerza nuclear, que tiene por objetivo proporcionar capacidad de primer golpe o primer ataque atómico, y la aptitud para llevar a cabo "guerras nucleares limitadas", ya sea en los territorios de las grandes potencias o en otras regiones del mundo. Al tener Estados Unidos el control de la OTAN se da por hecho que el ajuste doctrinario aludido abarcaba también a la Alianza.

Sin embargo, oficialmente la OTAN mantiene como concepto estratégico el binomio "respuesta flexible-MAD", que perduró 23 años, hasta el fin de la guerra fría con el colapso de la Unión Soviética en 1991. Desde la mencionada declaración de Schlesinger hasta la administración Reagan, pasando por los gobiernos de Ford y Carter, se mantiene la doctrina estratégica que conjuga el principio de la contra-fuerza nuclear, con una concepción modificada del sistema MAD y las estrategias parciales de la respuesta flexible y de la equivalencia esencial, sintetizando todo en la doctrina conocida como la "estrategia de la compensación" (Peña, 1986, pp. 293-294). Cuando Reagan llega a la presidencia en 1981, critica el debate doctrinario que había prevalecido durante la década de los setentas, por lo que precisa que la única doctrina que debe de prevalecer es la de mantener una fuerte disuasión, ya que "fundamentalmente se trata de que otros sepan que si inician un conflicto, les será más costoso que las ventajas que puedan esperar." (Reagan, 1982, pp. 1-2). Desde entonces hasta la fecha se ha mantenido la conjunción de "estrategias parciales", siempre ancladas al principio rector del fortalecimiento de la disuasión nuclear, que en el caso de la OTAN tal fortalecimiento lo asume EU, teniendo al Reino Unido y Francia (los otros dos Estados de la Alianza con arsenales nucleares propios) como reserva estratégica ante cualquier eventualidad.

En este sentido, en los conceptos estratégicos quinto, sexto y séptimo de la OTAN (1991, 1999 y 2010, respectivamente) subyace el principio de mantener una sólida disuasión nuclear, pero de manera paralela instrumentando EU-OTAN un discurso con variantes de cooperación en un contexto supuestamente más relajado y de relativa "baja tensión" con sus rivales estratégicos, acompañado de la estrategia de ampliación de la Alianza con la incorporación de los países exsocialistas de Europa del Este. En este marco, el quinto concepto estratégico se estableció el 8 de noviembre de 1991, casi de manera simultánea al resquebrajamiento de la Unión Soviética que, como ya se señaló, complementa la doctrina de disuasión con los de cooperación y diálogo político con la nueva Rusia. Un aspecto relevante de este "concepto" es que ya se concibe la ampliación del ámbito geográfico de acción de la Alianza fuera del área fijada originalmente por el Tratado de Washington. Esta nueva disposición tiene como antecedente la Primera Guerra del Golfo, donde no participó oficialmente la OTAN, pero sí participaron en la coalición comandada por Estados Unidos, entre otros Estados miembros de la Alianza, el Reino Unido y Francia, las dos potencias nucleares que le siguen a EU.

El sexto concepto se anuncia el 24 de abril de 1999, en el marco de la guerra de Kosovo y los bombardeos de la OTAN sobre Yugoslavia. El concepto sustenta el principio de gestión de crisis y la cooperación con "socios" y entre vecinos y aliados. Los bombardeos fueron decisión unilateral EU-OTAN, sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, y se mantuvieron del 24 de marzo al 11 de junio de ese año. Quedaba claro que la

Alianza ya operaría en los hechos, donde Estados Unidos considere que sus socios y aliados se vean amenazados en cualquier parte del mundo.

En esta línea se anuncia el 17 de mayo de 2010, en la reunión de Lisboa, el séptimo concepto estratégico, el cual destaca el entorno de inseguridad por el terrorismo internacional (a casi nueve años de los ataques del eleven-nine), el desplazamiento de la seguridad europea hacia la periferia y, en consecuencia, formalizar "el salto" de la OTAN de su carácter regional a tener un alcance mundial, por lo que debe desarrollar las capacidades para actuar globalmente, a fin de defender a sus Estados miembros contra cualquier tipo de amenazas y desplegar fuerzas militares donde sea requerido para brindarles seguridad a sus socios y aliados alrededor del planeta.

Llegamos por fin al octavo concepto estratégico, anunciado el 30 de junio de 2022, en el marco de la reunión de Madrid. En el apartado del preámbulo del documento emitido se precisa el contenido y alcance del "concepto", que responde al "momento crítico" para la seguridad de la Alianza y la estabilidad internacional. Obvio que se refiere a la guerra ruso-ucraniana, por lo que se precisa que: "La guerra de agresión de la Federación Rusa contra Ucrania ha destruido la paz y ha alterado gravemente nuestro entorno de seguridad. (...) "Una Ucrania fuerte e independiente es vital para la estabilidad de la zona euroatlántica. (...) La inestabilidad generalizada, la creciente competencia estratégica y el avance del autoritarismo representan un desafío para los intereses y los valores de la Alianza".

Otro aspecto que se destaca en el preámbulo es que el "nuevo concepto estratégico reafirma que el objetivo principal de la OTAN es garantizar nuestra defensa colectiva sobre la base de un enfoque de 360 grados. (...) Subrayamos la necesidad de reforzar de manera significativa nuestra disuasión y nuestra defensa". Más adelante se precisa que: El propósito fundamental de la capacidad nuclear de la OTAN es prevenir la paz, prevenir la coacción e impedir la agresión. Mientras existan armas nucleares, la OTAN seguirá siendo una alianza nuclear."

Queda explícito en el preámbulo que: a) Rusia es considerada como la principal amenaza para la zona euro atlántica; b) se considera a Ucrania como "interés vital" y se subraya la voluntad de defender sus "valores" en el marco de una polarización mundial entre "democracias y regímenes autoritarios" (Rizzi y de Miguel, 2022); y c) se reafirma el alcance mundial de la OTAN. Tal parece que la Alianza se asume como "guardián, policía del mundo o paladín" de la contención del autoritarismo, aunque varios países que se consideran socios o aliados no tengan regímenes democráticos: la clásica "doble moral" que ha acompañado históricamente a la política exterior de Estados Unidos y, por ende, a la OTAN.

En los siguientes apartados que integran el Documento, se desagregan y explayan los aspectos del nuevo concepto estratégico que se exponen en el preámbulo. Por razones

de espacio solo consideramos los aspectos centrales de los apartados de Objetivos y Principios y el de Entorno Estratégico. En el primero se destaca que el principal objetivo de la OTAN "es garantizar nuestra defensa colectiva frente a todas las amenazas y desde todas las direcciones", así como seguir "desempeñando tres cometidos esenciales: la disuasión y la defensa, la prevención y la gestión de crisis, y la seguridad cooperativa". En el apartado del Entorno Estratégico se señala a Rusia como "la amenaza más importante" para "la soberanía e integridad territorial de los Aliados" y "la estabilidad en la zona euro atlántica". Y, por primera vez en un concepto estratégico se incluye a China como otro frente de amenaza para la OTAN: "Las ambiciones declaradas y las políticas coercitivas de la República Popular China (RPC) ponen en peligro nuestros intereses, nuestra seguridad, y nuestros valores." Se concluye que: "La profundización de la asociación estratégica entre la República Popular China y la Federación Rusa, y sus intentos de socavar el orden internacional basado en reglas, que dan como resultado el reforzamiento mutuo, son contrarios a nuestros valores e intereses".

Hasta aquí, pareciera a "primera vista" que el "concepto estratégico de Madrid 2022" no fue impuesto como una réplica de la doctrina de seguridad nacional de los Estados Unidos en vigor, como ha sucedido con los siete conceptos anteriores. Cabe recordar que la administración Trump rompe con la tradición histórica de todos los presidentes de los Estados Unidos, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y en especial desde la creación de la OTAN, de incluir en sus planes de seguridad nacional correspondientes, la relación estratégica de la "alianza atlántica" como prioritaria en sus doctrinas estratégicas.[10] Pero con la llegada de Biden a la presidencia se anuncia el "reencauzamiento" de la relación con los aliados europeos y, consecuentemente, con la OTAN. Sin embargo en el mes de marzo del 2021, la Casa Blanca difunde, como documento provisional, la "guía estratégica de seguridad nacional de la administración Biden, donde se señala a China y en segundo lugar a Rusia como las principales amenazas para EU y sus aliados, agregando también a Irán y Corea del Norte como adversarios. Asimismo, se destaca el vínculo con la OTAN, por lo que EU "reafirmará, invertirá y modernizará" a la Alianza. Aunque está ausente cualquier mención a la ampliación de la OTAN.

Se tenía programado presentar el documento final en enero de 2022, pero se ha detenido su publicación (Jacobs, 2022),[11] primero ante la eventualidad de una invasión rusa a Ucrania y después por el hecho consumado de la invasión, por lo que ahora se está reescribiendo un

10 El plan de seguridad nacional de Trump priorizó a China como el mayor riesgo para la seguridad de los Estados Unidos y sus aliados en la región Asia-Pacífico. Recuérdese también que el gobierno de Trump decidió, sin consultar a los aliados europeos, retirarse en 2019 del Tratado de Eliminación de Misiles de Corto y Mediano Alcance en Europa (INF, por sus siglas en inglés) suscrito con Rusia y en vigor desde 1987.

11 El documento de la estrategia de seguridad nacional de cada administración presidencial en EU, desde Ronald Reagan, es un encargo oficial del Congreso. Los objetivos son: que los legisladores evalúen las prioridades presupuestarias de cada administración en materia de seguridad nacional; aclarar las relaciones de EU con sus aliados, socios y adversarios; y garantizar que los representantes de todo el aparato de seguridad nacional de EU hablen con sus homólogos extranjeros con una sola voz.

nuevo texto, que aún se está ultimando, que refleja cómo han cambiado las prioridades de seguridad de EU, en respuesta a la guerra en Ucrania y la alianza entre Pekín y Moscú, por lo que se enfatiza la importancia de Europa y Asia para los intereses estratégicos de EU, lo que representa un cambio respecto al borrador anterior que se centraba más en China y Asia (Jacobs, 2022).

Consideramos que no se ha emitido el documento final por que se está discutiendo en el Departamento de Defensa y en el Congreso, desde el año pasado, la propuesta de una "nueva doctrina estratégica", denominada "Disuasión Integrada", que supuestamente la hace diferente de las nociones tradicionales de la disuasión basadas solo en las armas nucleares. La disuasión integrada (hay que irnos familiarizando con este término compuesto) plantea la utilización tanto de los instrumentos militares como los no militares como la presión diplomática, las sanciones económicas, el control de la información, etcétera. Podemos inferir que se trata de utilizar todos los recursos de poder con los que cuenta Estados Unidos para disuadir bajo amenazas militares, económicas, diplomáticas, jurídicas, etcétera, a aquellos Estados y sus respectivos ciudadanos de no llevar a cabo acciones que amenacen "los intereses" de Estados Unidos en cualquier parte del mundo. En resumen, es el manejo integrado del "poder duro" (militar) y el "poder suave" (principalmente económico) con los que cuenta EU. Como una parte sustantiva de la propuesta de la "disuasión integrada", se considera a la OTAN como una alianza estratégica importante a la que UE debe apoyar y mantenerse comprometido, pero debe reenfocar su prioridad militar hacia el Pacífico, ya que considera que los aliados de la OTAN deben compartir una mayor parte de la carga de la defensa colectiva. En resumen, se plantea que "los Estados europeos deben contribuir mucho más para disuadir a Rusia y contrarrestar las amenazas transnacionales". (Fojón, 2022).

La razón de la referencia a la propuesta de la doctrina estratégica de la "disuasión integrada" de la administración Biden, es que en el documento del nuevo concepto estratégico de la OTAN que resulta de la reunión de Madrid, se desagrega a detalle en la sección de Disuasión y Defensa del apartado referente a los Cometidos esenciales de la OTAN, la doctrina de la "disuasión integrada", sin hacer referencia textual a este término compuesto. En concreto, parece que los asesores del Pentágono del Departamento de Defensa de EU fueron los encargados de redactar la sección referida, que abordaremos a continuación, como conclusión del presente estudio.

Conclusiones

Fundamentamos la afirmación anterior de que en el documento que anuncia el nuevo concepto estratégico de la OTAN, se desagrega a detalle en la sección de Disuasión y Defensa del apartado referente a los Cometidos esenciales de la OTAN, la doctrina de la "disuasión integrada" propuesta por la administración Biden, que actualmente se

está debatiendo entre el Departamento de Defensa y el Congreso estadounidenses. Las afirmaciones por destacar son las siguientes:

- "La postura de disuasión y defensa de la OTAN se basa en una adecuada combinación de medios de defensa nuclear, convencional y antimisiles, complementada con medios espaciales y cibernéticos. **Emplearemos instrumentos militares y no militares de manera proporcionada**, coherente e integrada para responder a todas las amenazas a nuestra seguridad en la manera, el momento y el ámbito de nuestra elección."
- "Reforzaremos significativamente nuestra postura de disuasión y defensa para privar a **cualquier adversario en potencia** de cualquier oportunidad de agresión. Con ese fin, nos aseguraremos una presencia significativa y persistente en tierra, mar y aire, incluso por medio de una defensa antiaérea y antimisiles integrada y reforzada. (...) De forma **proporcionada a las amenazas a las que nos enfrentemos**, nos aseguraremos de que nuestra postura de disuasión y defensa siga siendo creíble, flexible, adecuada y sostenible."
- "Ofreceremos, individual y colectivamente, toda la gama de fuerzas, capacidades, planes, recursos, bienes e infraestructura necesarios para la disuasión y la defensa, incluso para ataques multidominio de alta intensidad contra adversarios con armas nucleares."
- "Preservar el uso seguro y el acceso sin restricciones al espacio y al ciberespacio son fundamentales para una disuasión y una defensa eficaces"
- "Invertiremos en nuestra capacidad de preparación, disuasión y defensa contra el uso coercitivo de tácticas políticas, económicas, energéticas, de información y otras tácticas híbridas por parte de agentes estatales y no estatales. (...) Seguiremos apoyando a nuestros socios para hacer frente a los desafíos híbridos y maximizar las sinergias con otros actores relevantes, como la Unión Europea"
- "El propósito fundamental de la capacidad nuclear de la OTAN es preservar la paz, impedir la coacción y disuadir la agresión. (...) Cualquier empleo de armas nucleares contra la OTAN alteraría fundamentalmente la naturaleza de un conflicto. La Alianza tiene la capacidad y la determinación de imponer a un adversario costes que resultarían inaceptables y superarían con creces los beneficios que cualquier adversario podría esperar conseguir."

Nuestros comentarios finales sobre la forma en que se desagrega la doctrina de la "disuasión integrada" estadounidense, de manera encubierta, en el discurso del nuevo concepto estratégico de la OTAN, se centrarán en dos cuestiones elementales. La primera es que se maneja como un binomio inseparable los conceptos de disuasión y defensa, como si estuvieran determinándose mutuamente; lo que es falso, pero se maneja así porque es la forma de reiterar que la OTAN es una organización militar de "carácter defensivo", aunque se ha basado históricamente en la doctrina política militar de la "disuasión nuclear", que articula y sintetiza los aspectos defensivos y ofensivos de la teoría militar. En otras palabras

se debe precisar la relación entre los conceptos disuasión y defensa en la estrategia político-militar en la era nuclear, ya que en ésta se sintetiza la existencia y desarrollo de los arsenales de armas atómicas, cuya "función defensiva" se sustenta en la amenaza de represalias con ojivas nucleares (función ofensiva), si el país que emite la amenaza es atacado por un enemigo potencial, el cual recibiría una respuesta de destrucción que haría que el costo de atacar fuera inmensamente superior a los beneficios que pretendía obtener con dicho ataque. Se debe tener presente que la esencia de la disuasión nuclear, su especificidad, radica en que el aspecto defensivo de dicha estrategia ya no se basa en proteger o blindar el territorio nacional, como históricamente lo establecía la teoría militar hasta antes de la llegada de las armas atómicas, sino en la capacidad ofensiva de las represalias nucleares. En resumen, la defensa del territorio nacional en la era nuclear ya no es posible ante el desarrollo tecnológico militar, aun con el despliegue de escudos antimisiles, por lo que prevalece el principio de destrucción mutua asegurada (MAD) entre las potencias nucleares, al que se arribó en la segunda mitad de década de los sesenta del siglo pasado.

La segunda cuestión es que se le está dando una nueva extensión al concepto de disuasión al incorporar variables no militares como la presión diplomática, las sanciones económicas, el control de la información, etcétera, al mismo tiempo que se mantienen las variables militares, lo que está confundiendo hasta a los mismos estrategas militares, y se refleja en los debates que ha generado la doctrina de la "disuasión integrada" entre los funcionarios del Departamento de Defensa y los congresistas estadounidenses. Se maneja el concepto disuasión como si la sociedad internacional conociera el significado y alcances de la doctrina político militar de la disuasión en la era nuclear, sin considerar que muchos profesores y estudiantes en las disciplinas de las ciencias sociales, que debieran estudiarlo por sus implicaciones sistémicas en la seguridad internacional, desconocen su estructura, especificidad y desarrollo histórico. Es decir, si hasta en la academia en general a nivel mundial no se estudia o se estudia de manera marginal el fenómeno de la disuasión nuclear, qué se puede esperar de la población mundial, en particular de los ciudadanos de los Estados miembros de la OTAN. Además, en el documento del nuevo concepto estratégico de la OTAN, desaparece el complemento histórico del concepto disuasión que es la palabra nuclear, como si los ciudadanos de los Estados miembros de la OTAN ya conocieran las múltiples acepciones que ahora se le quiere dar a la palabra disuasión. En todo el documento no aparece el término compuesto disuasión nuclear o *disuasión* económica o disuasión diplomática, etc.

Lo que sí ha logrado el documento es poner de "moda" el concepto de disuasión en los ámbitos políticos, militares y académicos en el mundo entero, al grado de que el actual Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España, José Manuel Albarez, ha señalado que para hacerle hacerles frente a las amenazas externas

a la seguridad europea "es necesario contar con una disuasión nacional y, por tanto, reforzar las capacidades de nuestras fuerzas armadas en el contexto de sus compromisos con la OTAN y ahora también con la UE". (Albares, 2022, pp. 11-12). Queda claro que está proponiendo impulsar una doctrina nacional de "disuasión militar" que, como hemos señalado, en la era nuclear es desarrollar armas nucleares propias; por lo que está sugiriendo que España ingrese al "club de las potencias nucleares" y, por lo tanto, estimular la proliferación nuclear, lo que consideramos un desatino.

Bibliohemerografia

Albares, Juan Manuel (2022), "Una alianza por la paz, la seguridad y la democracia", en *Rev. Política Exterior*, Núm. 207, Vol. XXXVI, mayo-junio 2022, España.

Arendt, Hannah (2005). *Sobre la Violencia*. Traduc. Guillermo Solana. Alianza Editorial, España, 2005.

Barnet, Richard B. (1977). "La imagen del enemigo". En *Rev. Nueva Política*, Vol. II, No. 5-6, abril-septiembre 1977, México.

Caracuel Raya, María Angustias (1997), *Los cambios de la OTAN tras el Fin de la guerra fría*. Editorial Tecnos, España.

Dutt, Rajani Palme (1964), *Problemas de la Historia Contemporánea*, Traduc. Matilde Alemán. Ed. Plantina, Argentina.

Fojón Lagoa, Enrique (2022). "La nueva estrategia de defensa nacional estadounidense: disuasión integrada una opción estratégica o buzzword". Documento Opinión 44/2022, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 9 de mayo de 2022, España.

Friedman, George y Friedman, Meredith (1996). *The future of war*, St. Martin´s Griffin, Estados Unidos.

Jacobs, Peter Martin y Jacobs, Jennifer (2022). "La guerra en Ucrania obliga a Biden a reescribir plan de seguridad nacional de EE.UU.". En Bloomberg Línea, 4 de junio de 2022. https://www.bloomberglinea.com/2022/06/04/la-guerra-en-ucrania-obliga-a-biden-a-reescribir-plan-de-seguridad-nacional-de-eeuu

Kissinger, Henry (2014), "To settle the Ukraine crisis, start at the end". En The Washington Post, 5 de marzo, Estados Unidos. https://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html

Klare, Michael T. (1975). "De la disuasión a la contra fuerza" (Estrategia nuclear de los Estados Unidos en los setenta), en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. No. 81, julio-septiembre 1975, UNAM, FCPyS.

Kupchan, Charles A. (2022). "Un vínculo transatlántico realista", en *Rev. Política Exterior*, Núm. 207, Vol. XXXVI, mayo-junio 2022, España.

Mearsheimer, John (2022). "Why the West is principally responsible for the Ukrainian crisis", en *Rev. The Economist*, 19 de marzo de 2022, USA. disponible en https://www.economist.com/by-invitation/2022/03/11/john-mearsheimer-on-why-the-west-is-principally-responsible-for-the-ukrainian-crisis.

Mills, Charles Wright. (1960). *Las causas de la tercera guerra mundial*. Traduc. Mario Marino. Editorial Palestra, Argentina.

Morrison, James W. (1995). NATO Expansion and Alternative Future Security Alignments, National Defense University, Washington DC, McNair Paper 40.

Peña Guerrero, Roberto (2021). "El escudo antimisil: la principal amenaza a la seguridad internacional". En *Foreign Affairs Latinoamérica*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 12 de agosto de 2021, https://revistafal.com/el-escudo-antimisil-la-principal-amenaza-a-la-seguridad-internacional/

Peña Guerrero, Roberto (1984). "La détente internacional: teoría y realidad", en *Rev. Relaciones Internacionales*, núm.31, enero-marzo 1984, CRI-FCPyS-UNAM, México.

Peña Guerrero, Roberto (2012). "La disuasión nuclear y su trascendencia histórica", en *Rev. Estudios Internacionales de la Complutense*, Volumen 16, No. 2, julio-diciembre 2012, Universidad Complutense de Madrid, España.

Peña Guerrero, Roberto (2002). "La seguridad mundial y los riesgos de la democracia ante el terrorismo internacional", en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés (coordinadores), *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, UNAM.

Peña Guerrero, Roberto (2004). "La trascendencia internacional de la seguridad europea", en, Joaquín Roy, Alejandro Chanona y Roberto Domínguez (coordinadores), *La Unión Europea y el TLCAN*. UNAM-FCPyS-Universidad de Miami, México.

Peña Guerrero, Roberto (1986). *Teoría y praxis de la disuasión nuclear*. Tesis de licenciatura, UNAM, FCPyS, México.

Prensa Latina (2021). "Rusia denuncia Carta de Asociación Estratégica entre EEUU-Ucrania", Moscú, 11 de noviembre, 2021. https://www.prensa-latina.cu/2021/11/11/rusia-denuncia-carta-de-asociacion-estrategica-eeuu-ucrania occidente se equivocó

Reagan, Ronald (1982). "Discurso sobre el control de armamentos dirigido a la nación estadounidense", el 22/11/1982. Servicio de información de los EUA, Embajada de EUA en México.

Rizzi, Andrea y de Miguel, Bernardo (2022). "La OTAN se rearma ante un nuevo mapa de amenazas: análisis de su nueva estrategia punto por punto", en Periódico El País, 3 de julio 2022, España.

Rodríguez Gelfenstein, Sergio (2022). "Stoltenberg y Noruega: talante guerrerista e hipocresía total". En *Rev. Politika*, 20 de abril de 2022. Chile.

Rotfeld, Adam Daniel (1999), "Europe: The Institutionalized Security Process", en *SIPRI Yearbook, 1999*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press, USA, 1999, p 235.

SIPRI, Reporte (2022): "El gasto militar mundial supera los 2 billones de dólares por primera vez", Stockholm International Peace Research Institute,25 de abril de 2022.

SIPRI. Yearbook (1975). *World Armaments and Disarmament*, Stockholm International Peace Research Institute, Sweden,

SIPRI Yearbook (2001). *Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press.

SIPRI (1991 a 2000). "Military Expenditure Database", Stockholm International Peace Research Institute. Disponible en línea https://milex.sipri.org/sipri

SIPRI Yearbook (2002 al 2021). Stockholm International Peace Research Institute, Oxford University Press.

Simón, Luis y Arteaga, Félix (2021). "La OTAN se actualiza: el concepto estratégico de Madrid", en Real Instituto Elcano, 13 de diciembre 2021, España, https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-otan-se-actualiza-el-concepto-estrategico-de-madrid/

Snow, Donald M. (1981). *Nuclear Strategic in a Dynamic Word*. The University of Alabama Press. USA.

Vázquez Orbaiceta, Gonzalo (2020). "Conceptos estratégicos de la OTAN: Los predecesores de Madrid 2022", en *Global Affairs*, 6 de junio de 2020, Universidad de Navarra, España. https://www.unav.edu/web/global-affairs/conceptos-estrategicos-de-la-otan-los-predecesores-de-madrid-2022.

Derechos humanos de *First Nations*, Inuit y Metis: una tarea pendiente en la política canadiense

María Elena Pompa Dávalos[1]

Resumen

El ensayo revisará la relación entre la "Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas" (UNDRIP) adoptada por la Asamblea General en 2007 y por Canadá en 2010, con la posterior creación de la "Comisión de la Verdad y Reconciliación", ambos como instrumentos de diplomacia indígena. Lo anterior, servirá como punto de partida para conocer la situación federal de comunidades indias que han enfrentado por décadas discriminación e imposición de políticas de asimilación a patrones culturales que les son ajenos, lo que conlleva la pérdida de tradiciones sociales y económicas, y en casos extremos algunos fueron víctimas de las llamadas Escuelas Residenciales Indígenas (IRS) desde inicios del Siglo XX, establecidas por la *Indian Act* de 1876.

Palabras clave: Canadá, Partido Liberal, diplomacia indígena, *First Nations*, UNDRIP

Abstract

The essay will review the relationship between the "United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples" (UNDRIP) adopted by the General Assembly in 2007 and by Canada in 2010, with the creation of the "Truth and Reconciliation Commission", both as examples of indigenous diplomacy. This will serve as a starting point to know the federal situation of the indian groups that have faced for decades discrimination and imposition of policies of assimilation to cultural patterns that are alien to them, which leads to the loss of social and economic traditions, and in extreme cases some were victims of the so-called Indian Residential Schools (IRS) since the beginning of the twentieth century established by the Indian Act of 1876.

Keywords: Canada, Liberal Party, Indigenous diplomacy, First Nations, UNDRIP

Introducción

La diplomacia indígena promueve la participación comunitaria en la determinación de políticas que respeten sus usos y costumbres, esto es un desafío en la eficaz protección de sus derechos humanos y bajo la premisa de que Canadá se presenta como el país modelo del multiculturalismo. El término se aplica en dos esferas, a saber:

1 Doctora en Humanidades por la Universidad Autónoma Metropolitana. Profesora en la Universidad Panamericana Ciudad de México. Integra el Centro de Enseñanza y Análisis sobre Política Exterior de México (CESPEM). Desde 2019 es miembro de la Red de Norteamericanistas (REDAN, UNAM).

> En el ámbito nacional las acciones de Diplomacia Indígena incluyen el diálogo y acuerdo con los Estados en relación a la implementación y el efectivo cumplimiento de los tratados internacionales sobre derechos humanos de los pueblos indígenas, especialmente en el caso de los convenios multilaterales ratificados por los Estados parte. Los pueblos indígenas a través de sus organizaciones y sus líderes, desarrollan actividades de incidencia en los ámbitos nacional e internacional para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos humanos y libertades fundamentales al amparo de los instrumentos y mecanismos de protección existentes; se constituyen en actores fundamentales en la generación de nuevos instrumentos de derecho internacional... La diplomacia indígena a nivel internacional se aborda en diferentes niveles: incidencia con organizaciones multilaterales, gobiernos y estados, intercambio de experiencias con otros pueblos indígenas a nivel mundial, y construcción de redes de apoyo de base de la sociedad civil. (Diplomacia Indígena, 2010)

En 2022, el Primer Ministro Justin Trudeau y la Monarquía Británica a través de la Gobernadora General Mary Simon, se comprometieron públicamente a coadyuvar en la mejora de la situación de la población indígena en el acceso de servicios como salud, educación, agua y vivienda, como una de las prioridades para contrarrestar la discriminación. (Charron, 2019) Este anuncio refuerza el compromiso del gobierno canadiense de atender las acciones de despojo, falta de oportunidades y la política de asimilación forzosa a la lengua y religión anglocanadiense y francocanadiense que ha sufrido dicho grupo poblacional, y cuyos orígenes provienen de la etapa colonial. Cabe mencionar que Canadá es un Estado Federal con sistema parlamentario, cuyo Jefe de Estado es el Monarca Británico. Su población es de 35 millones de habitantes, de los cuales 1.8 millones están registrados como aborígenes que a su vez se dividen en alrededor de 600 comunidades a partir del censo poblacional de 2021. (Statistique Canada, 2022)

El ensayo se presenta organizado en cinco apartados. Se inicia con una breve revisión de la estructura de control político establecida por los europeos fomentada por el comercio de pieles, para continuar con la legislación que permitió a Canadá el ejercicio de su soberanía en temas internos y de política exterior. Por su parte, en el tercer inciso se rescatan las principales medidas gestionadas por los gobiernos liberales de la segunda mitad del Siglo XX, de lo general a lo particular. Para continuar con la relevancia que ha tomado la diplomacia indígena en foros internacionales y su aplicación concreta en el ámbito canadiense. Se concluye con un análisis de la plataforma sobre reconciliación, de la actual administración.

Actores y estructura colonial. La transición de Nueva Francia a Alto y Bajo Canadá

Como punto de partida para comprender la composición étnica de los canadienses en la actualidad, revisaremos brevemente el periodo colonial. Las primeras incursiones en el área que están documentadas, estuvieron a cargo de los vikingos, seguidas por los viajes

de exploración de Jacques Cartier, entre 1534 y 1541. Ello llevó a la fundación del primer asentamiento permanente en Port Royal en 1605, por Samuel de Champlain. Tres años después se realizó la fundación de Quebec, con el consecuente establecimiento de la colonia de Nueva Francia, en el Este de Canadá.

Los principales objetivos de las Compañías Mercantiles fueron la colonización, el establecimiento de misiones religiosas católicas para evangelizar a través de la Compañía de Jesús y el intercambio comercial de productos pesqueros y de pieles. Este último se convirtió paulatinamente en un negocio lucrativo en el cual el contacto con los grupos indios era fundamental, gracias al dominio de estos en la cacería particularmente de castor, las largas travesías que realizaban en canoas y el conocimiento del área. Así iniciaron las relaciones franco-indias, que se basaron en el trueque para exportar las pieles hacia Europa a través de Montreal hacia la Bahía de San Lorenzo, sin necesidad de implementar una conquista de tipo militar sobre los Iroqueses. Pudieron coexistir pacíficamente durante prácticamente un siglo, situación que se modificó en parte por la presión en aumentar la oferta de mercancía, lo cual involucró a las comunidades de los Hurones y Ottawas. (Nash, 1989)

Para el Siglo XVII, el número de franceses era considerablemente reducido en comparación con ingleses y holandeses protestantes que habitaban en las colonias establecidas por los Estuardo, que para ese entonces abarcaban desde Virginia hasta Nueva Amsterdam. Las rivalidades por el control político y comercial entre Francia e Inglaterra comenzaron a intensificarse tanto en América del Norte como en Europa. Particularmente, el involucramiento de ambas coronas en bandos contrarios en la Guerra de Sucesión Española de 1701 repercutió en las políticas coloniales. Este conflicto concluyó con la firma de la Paz o Tratado de Utrecht en 1713, el cual entre otros puntos consignó la cesión de Acadia, Terranova y la bahía de Hudson al Imperio Británico y Francia solo conservó la Isla Príncipe Eduardo y Cabo Bretón.

Dicho reparto territorial acrecentó las disputas, hasta que en 1759 se respaldó una expedición del General Wolfe contra Quebec con la consecuente capitulación de Montreal. La cesión oficial de lo que restaba de Nueva Francia se estipuló en el Tratado de París, 10 febrero de 1763.

Gran Bretaña negoció con los francocanadienses el respeto al uso de la lengua francesa y la profesión de la religión católica (Acta de Quebec, 1774), para poder enviar a súbditos leales y así contar con un bastión en el norte desde donde hacer frente a los independentistas de las Trece Colonias. Una vez que se otorgó el reconocimiento a los Estados Unidos de América, se fortaleció la presencia en la zona con un nuevo impulso del comercio de pieles por medio de la Hudson Bay Company. Para el eficaz control se firmó el Acta Constitucional de 1791, que organizó la colonia en dos provincias continentales, Ontario o Alto Canadá (habla inglesa), Quebec o Bajo Canadá (habla francesa); y tres

provincias marítimas, Nueva Escocia, Isla Príncipe Eduardo y Nuevo Brunswick, cada una con un gobierno autónomo. Dos años después el crecimiento territorial llegó hasta Vancouver. Expansionismo que conllevó al desplazamiento y pérdida de tierras de diversas comunidades indias de costa a costa.

En 1850 se redactó la *Indian Act* que versaba sobre las propiedades de las comunidades indias en Bajo Canadá, para lo cual se requería contar con el reconocimiento jurídico de pertenecer a una de estas, bajo alguno de los siguientes supuestos: contar con sangre india por ascendencia de uno o ambos padres, por matrimonio o adopción. (The Canadian Encyclopedia, 2022) Por otro lado, en 1857 se estableció la Ley para fomentar la civilización gradual de las tribus indígenas de Alto Canadá, conocida como *Gradual Civilization Act*, cuyo objetivo era que un varón al cumplir 21 años y saber leer, obtendría el derecho al voto y a contar con tierras. En el fondo lo que se buscaba era terminar con el reconocimiento del estatus a los *First Nations* para promover su asimilación a las costumbres eurocanadienses, entre lo que se encontraba el adoptar un nombre en inglés. (Flanagan, 2008)

Ley Británica de América del Norte y Estatuto de Westminster. Obtención de la autonomía interna y de la política exterior

El Dominio de Canadá se instauró a partir de la Ley Británica de América del Norte (BNA), nombre del conjunto legislativo que respaldó la creación de una Confederación con un Parlamento bicameral con sede en Ottawa y que otorgó el derecho a controlar asuntos internos, firmado el 1 de julio de 1867. Cabe mencionar que, de forma anual, en esta fecha se conmemora el *Canada´s Day*, al no existir formalmente un día de independencia nacional.

En lo relativo al poder ejecutivo se dividió en dos figuras, Jefe de Gobierno (electo por voto indirecto) y de Estado (se nombra a un Gobernador General como representante del Monarca Británico).[2] Se nombró a John A. MacDonald como Primer Ministro (Partido Torie, 1867-1873 y 1878-1891), quien es considerado como *founding father* de Canadá. En dicho periodo la función del Jefe de Gobierno estuvo a cargo de la Reina Victoria. Entre otros puntos, la BNA organizó la unificación de las provincias canadienses de Nuevo Brunswick, Nueva Escocia, Ontario y Quebec. Con el posterior ingreso de la Isla del Príncipe Eduardo, Yukón, Alberta, Saskatchewan, Terranova y Labrador.

Referente al tema de los procesos sociales, se impuso la *Indian Act* de 1876 para la gestión de asuntos relacionados con dichas comunidades en la reservación asignada, a través del nombramiento de un Jefe y un Consejo, quienes serían los intermediarios con el Departamento de Asuntos Indígenas, dependencia encargada de establecer y brindar seguimiento a toda política federal, educativa, religiosa y sanitaria de las First Nations.

2 El Gobernador General cuenta desde 1947 con poder para nombrar jueces, personal diplomático, convocar o disolver al Parlamento. Debido a que el Monarca Británico le delegó estas prerrogativas. (New Letters Patent). Desde 1952, el G.G. ya es de nacionalidad canadiense. El primero fue Vincent Massey.

(Hristoulas et al., 2005) Entre estas se encuentra la obligatoriedad de que todos los niños asistieran a las llamadas escuelas residenciales, tema que se aborda en el quinto apartado de este artículo.

Cabe mencionar que este grupo indio es el más numeroso y está distribuido en todas las provincias de Canadá, a diferencia de los Inuit quienes desde la etapa colonial se ubican en la zona del ártico y los Métis localizados en Manitoba, Alberta y Saskatchewan.

En las décadas siguientes se realizó un hábil manejo de las relaciones de Canadá entre Gran Bretaña con Francia y Estados Unidos por los respectivos intereses de materias primas en la zona. Se impulsó la inmigración de europeos en Manitoba y los Territorios del Noroeste a través de la expansión de las granjas en el oeste, mientras el desplazamiento de grupos indios continuaba. En 1881 se estableció la *Canadian Pacific Railway*, que es considerada como la compañía estatal más importante del país, ya que además de comunicarlo entre ambas costas y brindar empleo de forma masiva, sus empleados se alistaron en las dos guerras mundiales.

En lo que concierne a la autonomía en el manejo de la política exterior, esta se estipuló en el Estatuto de Westminster en 1931. Previamente, se había realizado la Conferencia Imperial de 1926, en la cual se declaró que los Dominios británicos serían comunidades autónomas integrantes del Imperio con igual de estatus y ninguna estaría subordinada al resto. Así pues, en los años treinta se iniciaron relaciones oficiales con países europeos, mientras que una década más tarde con los latinoamericanos. Para 1947, se logró el reconocimiento de la existencia de la nacionalidad canadiense.

El Partido Liberal de Canadá en la posguerra del siglo XX. La defensa de los derechos humanos y la política del multiculturalismo

Correspondió a las administraciones encabezadas por los Primeros Ministros, Lester B. Person (1963-1968), Pierre Elliott Trudeau (1968-1979 y 1980-1984) y Jean Chretien (1993-2003), impulsar políticas públicas para atender demandas estudiantiles, equidad de género y atención a las comunidades indias. Estos últimos grupos realizaron movimientos esporádicos para resaltar su lealtad al gobierno canadiense al participar en las dos guerras mundiales.

Pearson, quien fue reconocido con el Premio Nobel de la Paz durante su periodo como Ministro de Asuntos Exteriores, fue un férreo defensor del derecho internacional, el multilateralismo, la cooperación financiera y asistencia a países en desarrollo.

Por su parte, Pierre Trudeau durante sus 16 años como primer ministro, defendió cambios fundamentales en el sistema político: la ley de idiomas oficiales, controles de salarios y precios, y la incorporación del multiculturalismo como una política de Estado desde 1971, cuya base conceptual nos refiere a los planteamientos de Will Kymlicka y

Charles Taylor. Desde esa década, los distintos gobiernos han respaldado en mayor o menor medida el bilingüismo así como acciones a favor de la integración de grupos migrantes a la sociedad y la política de reconocimiento a las comunidades originarias previas a la colonización europea o *First Nations*. La construcción del sujeto y la identidad nacional cobran una relevancia particular en Canadá inclusive entre los grupos no indígenas, al contarse con una zona francófona y otra anglófona con diferencias partidistas y conflictos socioculturales. (Hristoulas *et al.*, 2005)

Para John G. Ruggie (1992), el Multilateralismo puede abordarse desde dos vertientes:

- Multilateralismo como sustantivo, debe abordarse más allá de su definición nominal (coordinación de las políticas nacionales en grupos de tres o más Estados) y más allá de cualquier expresión institucional específica de la misma (no es lo mismo que una organización multilateral).
- Multilateral: adjetivo que modifica el sustantivo institución; coordina el comportamiento entre tres o más Estados sobre la base de principios generalizados de conducta. Estos principios son: no discriminación, indivisibilidad (una construcción social), y la reciprocidad difusa.

El fomento a una democracia liberal enmarcada en la historia fundacional, en donde las comunidades francesa, inglesa e india, han mantenido sus especificidades étnicas, raciales y lingüísticas, pero también han tenido que enfrentar políticas de asimilación cultural. A partir de 1973, se estableció el Ministerio del Multiculturalismo.[3]

Se transitó de la *Trudeaumania* en 1960 a la *Trudeauphobia* a fines de la década de los 70 y principios de los 80, debido a que la deuda nacional de Canadá se disparó en 1.200%, al pasar de $17 mil millones a más de $200 mil millones en su gobierno, enmarcados en escándalos de la vida personal del mandatario.

De lo más relevante de este periodo, tenemos la promulgación del Acta Constitucional y Carta de Derechos Canadienses, en 1982. El segundo apartado constitucional titulado "Derechos de las personas aborígenes de Canadá",[4] establece en la Sección 35 Constitucional, la división de este grupo étnico en Indios (actualmente *First Nations*), Inuit (región del Ártico) y Métis (francomestizos). Cabe mencionar que cada una de estas comunidades cuenta con su propio dialecto, usos y costumbres. Por su parte, Chretién modificó la *Indian Act* en 1985, al flexibilizar las políticas para el registro de pertenencia a la comunidad de los First Nations, brindar oportunidades de desarrollo a la mano de obra femenina, y ampliar la toma de decisiones entre los miembros de una reservación.

3 Por decreto real del 13 de noviembre de 2002, se estableció el 27 de junio como el día del Multiculturalismo en Canadá.

4 El 21 de junio de 2017, Justin Trudeau cambió el nombre del "Día Nacional de los Aborígenes" por el "Día Nacional de los Pueblos Indígenas". Desde entonces en la celebración anual se usa exclusivamente esta denominación. El ajuste tuvo una buena recepción por parte de los miembros de la Asamblea de First Nations.

Imagen 1. División política de Canadá



Nota. Adaptado de Anthony, E.P. (2010).

En lo concerniente a la organización de fronteras internas, se aprobó en 1999 la reducción del Territorio del Noroeste para la creación de Nunavut, con el consecuente reconocimiento a la individualidad de este grupo étnico y el derecho a contar con un gobierno diferenciado. Canadá es un estado federal compuesto por diez provincias: Terranova y Labrador, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta y Columbia Británica. Cuenta, además, con tres territorios, Yukon, el del Noroeste y Nunavut.

Retomando a las comunidades constituidas por alrededor de un millón y medio de ciudadanos que se identifican como aborígenes o que cuentan con registro de ascendencia, podemos agregar la siguiente clasificación:

- **First Nations**, en esta denominación se agrupa a los descendientes de los pobladores originales del territorio de Norteamérica. Actualmente lo constituyen 50 naciones, tales como los Cree, Mi´kmaq, Maliseet, Mohawk, Oneida, Passamaquoddy y los Siksika, por mencionar algunos de los que cuentan con mayor número de integrantes. Están distribuidos en las provincias del este y centro del país. Se les distingue con la representación de una pluma de ave.
- **Inuit**, durante décadas fueron llamados Esquimales, término que ha caído en desuso al ser considerado como despectivo. Cuentan con una clasificación independiente

del resto, por sus usos y costumbres como habitantes de una región con temperaturas extremadamente bajas y en donde los árboles no crecen. Se les permite la práctica de la cacería al ser la base de su alimentación y por la ubicación de algunos poblados sin vías de comunicación adecuadas para el envío de abastecimientos. Se ubican principalmente en las Provincias del Norte, a saber, Nunavut, Territorios del Noroeste y Labrador. El símbolo que utilizan es el Inukshuk, que es un marcador que consta de cinco piedras organizadas en forma de cuerpo y extremidades superiores e inferiores, que a cierta distancia, parece una persona de pie. Este sirvió durante siglos para señalar rutas de viaje y de comercio, zona de culto religioso e incluso para esconder alimentos.

- **Métis**, se les considera como mestizos al descender de un antecesor con madre aborigen y padre europeo, del periodo de los establecimientos franceses e ingleses y las relaciones establecidas por el comercio de pieles. En la actualidad, un número considerable de Métis está establecido en la Provincia de Alberta. Son representados con el símbolo del infinito.
- **Indios de Status**, independientemente de que un individuo se identifique como parte de una comunidad considerada en alguno de los tres grupos mencionados, el Estado ofrece la solicitud de registro como persona de origen indígena consagrado en la *Indian Act* del Siglo XIX. Así pues, quien cuenta con el documento que avala dicho estatus o condición, goza de derechos y beneficios específicos, tales como poder residir en reservas en las cuales se otorga la exención de impuesto de vivienda, la autorización de practicar la caza extendida y permiso para portación de armas. (Indigenous Services Canada, 2022).

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

La situación de los pueblos indígenas fue un tema que ocupó distintas reuniones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde inicios del Siglo XX. Así pues, en 1930 se adoptó la Convención 29 referente al trabajo forzado, y en la posguerra promovió acciones para una mayor integración social. La diplomacia indígena cobró relevancia con la introducción del tema sobre libre determinación en distintos foros, tales como la Cumbre para la Tierra en 1993, la Cumbre Social en 1995, por mencionar algunas. (Torres Cisneros, 2013)

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (UNDRIP) fue adoptada por mayoría de 143 estados en la 61º Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, a partir del reconocimiento a que la diversidad en la riqueza cultural es patrimonio de la humanidad. En el documento se estipula el rechazo a toda clase de discriminación y se llama la atención a revisar el despojo material del que distintos grupos han sido víctima desde la etapa colonial por cuestiones de superioridad moral erróneamente entendida, con la finalidad de apoyar el desarrollo de sus comunidades

con apego a prácticas de sustentabilidad con el medio ambiente, e inclusive apoyar las instituciones en las cuales estos están organizados. (Naciones Unidas, 2008) Esto último puede considerarse como un respaldo a la implementación de una gobernanza indígena en los países firmantes. Los puntos de la Declaración han respaldado distintas medidas implementadas por la UNESCO.

Cabe mencionar que los siguientes artículos cobran relevancia para el caso de Canadá:

- Artículo 2, establece que todos los individuos indígenas son libres e iguales.
- Artículo 5, respalda la conservación de las instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales.
- Artículo 13, promueve el compromiso en revitalizar y permitir la transmisión de las tradiciones orales, filosofía y escritura entre las generaciones.
- Artículo 21, coadyuva a la mejora social y económica. (Naciones Unidas, 2008)

Sin embargo, el gobierno del Primer Ministro Conservador, Stephen Harper (2006-2015), votó en contra de la UNDRIP.[5] Los puntos de esta declaración comenzaron a ser considerados para su aplicación en Canadá, bajo la actual administración liberal de Justin Trudeau, en 2015. La medida inicial fue el respaldo público del Ministerio de Asuntos Indígenas y del Norte de apoyar las recomendaciones de la Declaración a nivel federal e iniciar un proceso de revisión de su compatibilidad con la Carta Constitucional. Se comenzó con la implementación de algunas medidas con las organizaciones aborígenes, tales como revitalización cultural en áreas como la conservación de lenguas, reducción del número de niños bajo tutela del Estado y la protección a reservas naturales.

Para el 16 junio de 2021, se convocó a sesión en el Parlamento y por 61 votos a favor, 10 en contra y 9 abstenciones, Canadá ratificó la UNDRIP. A partir de ello, el impulso a las distintas acciones se ha incrementado gracias a la asignación de recursos federales.

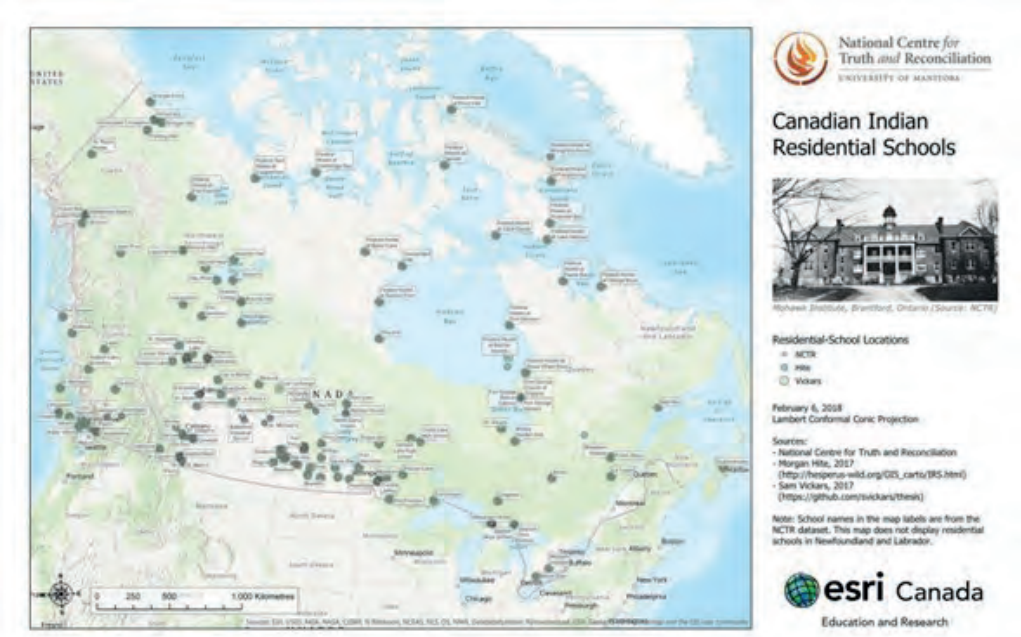
Comisión de la Verdad y Reconciliación de Canadá (Truth and Reconciliation Commission, TRC)

Como se señaló previamente, en la *Indian Act* de 1876 se estableció un sistema educativo de asimilación cultural para los niños indígenas, el cual buscó que dejaran sus raíces lingüísticas y pasado al separarlos de sus familias, por lo que se les internaba en las llamadas *indian residential schools* (IRS) con respaldo gubernamental y dirigidas por órdenes religiosas. El objetivo era que adoptaran costumbres occidentales, introducirlos al catolicismo y enseñarles a hablar en Inglés y Francés. A partir de 1894, se estableció la

5 Además de Canadá, los otros tres países que votaron en contra en 2017, fueron Australia, Estados Unidos y Nueva Zelanda. Mientras que las abstenciones correspondieron a Azerbaijan, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, Rusia, Samoa y Ucrania.

asistencia obligatoria tanto para varones como niñas pertenecientes a las comunidades de *First Nations*. Para 1931, se autorizó el incremento de más instalaciones a fin de abarcar todo el país, con el paso de las décadas a pesar de que comenzaron las denuncias, algunas continuaron en funciones hasta 1996. Actualmente se conoce que un número significativo de infantes y adolescentes, murieron por falta de condiciones higiénicas, malnutrición y suicidios, mientras que otros fueron víctimas de abusos físicos, psicológicos o sexuales. Se calcula que 150,000 niños estuvieron internados en contra de la voluntad de sus familias. (Reconciliation Education, 2022) La asistencia a escuelas era obligatoria, ya que en caso de no acatar la instrucción gubernamental, los padres podían ser encarcelados.

Imagen 2. Ubicación de escuelas para niños indígenas



Fuente: Universidad de Manitoba

Desde 1980, sobrevivientes del sistema comenzaron un activismo para denunciar lo ocurrido y exigir al Estado que asumiera su responsabilidad. Algunos iniciaron demandas y se abrieron juicios. La respuesta oficial llegó hasta junio de 2008, el gobierno de Stephen Harper respaldó la creación de una Comisión de la Verdad y Reconciliación enfocada a levantar un registro documental y testimonial del sistema de las escuelas residenciales católicas, cuyos trabajos se realizarían por cinco años, pero se extendieron hasta 2015. La estructura central recayó en tres Comisionados apoyados en delegaciones estatales. La información recopilada se expuso de forma pública a través de publicaciones y de conferencias en instituciones educativas, para promover el acercamiento en los siguientes años entre los ciudadanos indígenas y no indígenas a través del informe final que se redactó con noventa y cuatro recomendaciones. De las más significativas, pueden mencionarse: dar seguimiento a las denuncias de niñas y mujeres desaparecidas o asesinadas; el derecho para conservar lenguas y dialectos propios; que las órdenes religiosas adopten la UNDRIP; apoyo y financiamiento federal al Centro Nacional de Verdad y Reconciliación. (Reconciliation Education, 2022)

La imagen 2 muestra un mapa de la TRC con la ubicación de varias escuelas residenciales que abarcaban la totalidad del territorio canadiense, las cuales fueron alrededor de 3,000 según cifras oficiales, edificadas alrededor de las regiones con mayor densidad de población indígena.

La Acción 80 de la Comisión, estableció el 30 de septiembre como el Día Nacional de la Reconciliación (National Day of Reconciliation, #NDTR) y de la Camiseta Naranja (Orange Shirt Day). Así pues, desde 2015 se realizan anualmente actos para recordar que todo niño importa (all child matter) y el compromiso con la búsqueda de justicia. La vestimenta naranja para protestar se utiliza desde 2018, en referencia al testimonio que Phyllis Webstad, sobreviviente que compartió su experiencia en el internado de St. Joseph´s Mission, Columbia Británica, al cual llegó con un suéter de dicho color que su abuela le regaló y que no le permitieron utilizar. (Charleyboy, 2020)

El Departamento de Relaciones entre la Corona e Indígenas y Asuntos del Norte de Canadá (Crown- Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, CIRNAC) es la entidad responsable de aplicar medidas y gestionar recursos sin una posición paternalista, para la atención de los siguientes rubros:

- Investigación sobre el manejo de las escuelas residenciales y su legado entre los sobrevivientes, familiares de quienes asistieron y la población no indígena.
- Brindar fondos a las familias de niños desaparecidos para averiguar sitios de entierro y realizar eventos de conmemoración.
- Auspiciar la realización de talleres sobre reconocimiento de derechos.

- Fondos de reconstrucción para Naciones Aborígenes.
- Foros de políticas para El Ártico concernientes a exploración de petróleo y gas, vivienda, nutrición y cambio climático. (Government of Canada, 2022)

Conforme se comenzó a atender las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, en mayo de 2021 se hizo público un suceso que evidenció la sistemática violación a derechos humanos, el cual coadyuvó a respaldar la denuncia que previamente había sido señalada como una política de genocidio cultural[6] y confrontó a quienes negaban la veracidad de los abusos ocurridos en las escuelas residenciales.

A partir de los testimonios orales sobre cientos de niños desaparecidos, distintas autoridades locales comenzaron a realizar expediciones con radares de penetración terrestre, seguidas de excavaciones en los alrededores de dichas instituciones, particularmente en la provincia de Columbia Británica. Así pues, en las inmediaciones del internado de Kamloops, Vancouver, en funcionamiento entre 1890 y 1969, se dio el hallazgo de 215 cuerpos de menores de edad en fosas comunes, con la consecuente conmoción de la opinión pública internacional.

Un mes después, en la escuela residencial de Marieval, en Regina capital de la Provincia de Saskatchewan, en funcionamiento entre 1899 y 1997, se encontraron 600 cuerpos enterrados de niños. (Nexstar Media Wire, 2021) Por su parte, en Saint Eugene's Mission, Columbia Británica, abierta entre 1912 y 1970, fueron localizadas 182 tumbas sin nombre. (Porras Ferreyra, 2021)

Ello inició un movimiento de protesta nacional, que se caracterizó por poner decenas de pares de zapatos de niños en el exterior de Iglesias católicas para acompañar vigilias ciudadanas con velas, como vía para exigir al gobierno de Justin Trudeau acciones concretas orientadas a conseguir la reparación de daños, para los sobrevivientes y las familias de los fallecidos.

Canadá transitó hacia una Confederación el 1 de julio de 1867, razón por la cual se celebra dicha fecha como día nacional. Ante los acontecimientos mencionados, la conmemoración de 2021, movilizó tanto a ciudadanos indígenas como no indígenas a tomar las calles vestidos de naranja para exigir la cancelación del "Canada´s Day". El Primer Ministro dirigió un discurso a la Nación sobre la necesidad de reflexionar sobre el pasado colonial y condenar el genocidio ocurrido. Días más tarde, el 26 de julio, la Reina Isabel II nombró a Mary Simon como Gobernadora General, a quien le encomendó reforzar el diálogo con las comunidades indígenas. Cabe mencionar que la funcionaria pública es hija

6 El término de Genocidio Cultural fue acuñado por el Bieloruso Raphael Lemkin en 1933, quien desarrolló gran parte de su obra en Estados Unidos, país en donde se refugió al inicio de la Segunda Guerra Mundial. Se refiere al asesinato de individuos que integran un grupo con elementos socioculturales en común, seguido por la búsqueda por imposición de una determinada identidad. Algunos de los casos que revisó, son los de la masacre a los Armenios en 1915 y las políticas del régimen Nazi. En la legislación internacional, desde 1951 se cuenta con la la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.

de madre Inuit y padre canadiense, por lo cual se autodenomina como birracial.

Una de las acciones realizadas por la Gobernadora General fue recomendar la visita de un miembro de la casa real británica con la intención de ofrecer una disculpa oficial, en el contexto de la política de la reconciliación. Por ello, Carlos y su esposa Camila, entonces Príncipe de Gales y Duquesa de Cornualles respectivamente, realizaron una visita del 17 al 20 de mayo de 2022, a las Provincias de Terranova, Ottawa y Territorios del Noroeste, en el marco de las celebraciones del Jubileo de Platino de la monarca en los Estados de la Commonwealth. El discurso pronunciado por el actual Rey Carlos III, se enfocó en recordar el vínculo entre ambos Estados durante la Segunda Guerra Mundial así como sobre el cambio climático. Sin embargo, la declaración que se esperaba sobre alguna referencia al tema de los internados, dejó bastante que desear, al declarar que: "Sé que nuestra visita aquí esta semana llega en un momento importante para los pobladores nativos y no nativos de todo Canadá, que están reflexionando abierta y honestamente sobre el pasado para construir una nueva relación de cara al futuro". (N Digital Multimedia, 2022) Aunado a lo breve de la gira y la omisión de visitar el Oeste del país.

En el marco de las denuncias y el escándalo suscitado por los hallazgos de más cadáveres, el Papa Francisco realizó un "Peregrinaje Penitencial" de seis días durante julio de 2022, para reunirse con integrantes de comunidades indígenas afectadas. Previamente, Cassidy Caron, presidenta de los Métis, encabezó una delegación que visitó la Santa Sede en el mes de marzo y se reunió con el Pontífice. El Papa declaró en Edmonton, Provincia de Alberta:

> Aquí, desde este lugar, asociado a recuerdos dolorosos, quisiera comenzar lo que considero una peregrinación. Un peregrinaje penitencial ... Pido perdón por la forma en la que muchos miembros de la Iglesia y de las comunidades religiosas cooperaron, también por medio de la indiferencia, en esos proyectos de destrucción cultural y asimilación forzada. Humildemente pido perdón por el papel de la Iglesia en la devastadora política de obligar a los niños a educarse en internados, marginando generaciones enteras. (El Universal, 2022; Informador, 2022)

Las reuniones que sostuvo el Papa para pedir perdón y respaldar la conciliación, se realizaron con los representantes de las tres comunidades, es decir, con First Nations, Inuits y Métis, lo cual brindó un espacio para que algunos sobrevivientes compartieran sus experiencias.

El Gobierno de Justin Trudeau. Forward. For everyone

Tras diez años de un gobierno conservador, el voto de los canadienses favoreció al partido liberal en 2015, al obtener el 39.5%. Justin Trudeau ha sido electo en tres periodos consecutivos, a pesar de lo cual solo en el primero de ellos se contó con mayoría

parlamentaria, la cual se perdió en 2019. Ante lo cual, en 2021 se convocó a elecciones anticipadas, con el riesgo de perder debido a cuestionamientos por el manejo de las políticas sanitarias durante la Pandemia por Covid-19.

El gobierno de Trudeau se ha enfocado en recuperar el papel en temas de la agenda internacional de Canadá, a través de un nuevo impulso al multiculturalismo a partir del cual se apoyan las iniciativas de Naciones Unidas. Ejemplo de ello, fue el activismo mostrado en la COP-21 sobre Medio Ambiente, en la cual, junto con Emmanuel Macron, Presidente de Francia, respaldó públicamente la vigencia del multilateralismo con la declaración conjunta para "apoyar un multilateralismo fuerte, responsable y transparente para enfrentar los desafíos mundiales." (El Economista, 2018)

Tabla 1. Número de escaños en la Cámara de los Comunes por afiliación política

Partido Político	Elección General 41 (2 mayo, 2011)	Elección General 42 (19 octubre, 2015)	Elección General 43 (21 octubre, 2019)	Elección General 44 Anticipada. (20 septiembre, 2021)
Liberal Party of Canada	34	**184**	**157**	**159**
Conservative Party of Canada	**166**	99	121	119
New Democratic Party	103	44	24	25
Bloc Québécois	4	10	32	32
Green Party of Canada	1	1	3	2
Independent / No affiliation	0	0	1	1
Forces et Démocratie/ Vacant	0	0	–	–
TOTAL	**308**	**338**	**338**	**338**

Fuente: (Elections Canada, 2022)

Con ello, el lema de campaña Canada is back, se incorporó a la política exterior, como se muestra en la siguiente declaración:

> Quiero decir esto a los amigos de este país en todo el mundo: Muchos de Ustedes se han preocupado de que Canadá haya perdido su voz compasiva y constructiva en el mundo en los últimos 10 años. Bueno, tengo un mensaje simple en nombre de 35 millones de canadienses. Estamos de Vuelta.[7]

7 Nota original: *I want to say this to this country's friends around the world: Many of you have worried that Canada has lost its compassionate and constructive voice in the world over the past 10 years. Well, I have a simple message for you on behalf of 35 million Canadians. We're back*. Adaptado de Gillies, 2015.

Las acciones de gobierno de los primeros dos periodos de Trudeau, promovieron políticas públicas de sustentabilidad, migración y paridad de género (con un gabinete ejecutivo integrado por 36 mujeres). Sobre el particular, se creó la *Feminist International Assistance Policy* (FIAP), para el empoderamiento, lucha contra la violencia con asistencia para el desarrollo, gobierno inclusivo (etnicidad), participación política de las mujeres particularmente en temas de paz y seguridad. A la par se comenzó el acercamiento a Suecia en la iniciativa de desarrollar lineamientos de política exterior con enfoque de género.

El programa actual de gobierno, implementado desde septiembre de 2021, se enfoca a la integración e impulso del desarrollo de todos los estratos sociales, a través de *Forward. For Everyone*, para enfocarse a seis prioridades: concluir el combate contra el Covid-19; impulsar una economía resiliente para afrontar la crisis financiera; continuar con iniciativas de energía limpia; mejorar el proyecto de acceso a vivienda propia para la clase media; acceso a servicios de salud; y reconciliación con First Nations, Inuits y Metis. La política de reconciliación cuenta con cinco puntos:

- Revisión de los hechos ocurridos en las residential schools o internados católicos.
- Acceso a agua potable en las reservaciones.
- Erradicación del racismo en el sistema judicial y en los servicios de salud.
- Iniciar un programa de vivienda en zonas urbanas y rurales.
- Favorecer el bienestar de niños y familias. (Liberal Party of Canada, 2021 y 2022)

El gobierno federal en coordinación con las Comunidades aborígenes organiza talleres y cursos para difundir la legislación indígena, de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, para brindar equidad en el sistema jurídico canadiense. Trudeau se ha comprometido en distintas reuniones con Jefes Indígenas a cumplir con las medidas en pro de la reconciliación como parte de su legado con impacto social:

> Ninguna relación es más importante para Canadá que la relación con los Pueblos Indígenas. Nuestro gobierno está trabajando... para construir una relación de nación a nación, de gobierno a gobierno -basada en el respeto, asociación, y el reconocimiento de los derechos. (Chapman, 2017)

Como ejemplo de gobernanza indígena, puede mencionarse que el 3 de junio de 2022, Justin Trudeau en reunión con el Jefe Ooray Crowfoot, de la Comunidad F.N. *Siksika*, una de las *First Nations*, celebró la firma de un tratado por un reclamo de tierras con valor de 1.3 billones de dólares canadienses, en Calgary, Alberta, para "corregir un error del pasado cometido por el gobierno de Canadá". Se hizo alusión al documento de 1877 de agricultura y minería, sobre el cual se respaldó el despojo de 465 km2 en 1910. El líder Crowfoot agradeció la compensación al tiempo que matizó que el término conciliación no debe utilizarse, ya

que nunca se podrá volver a la situación original. Cabe resaltar la relevancia de este tipo de acuerdos en los que se brinda fondos para que una comunidad pueda gestionar su estructura, al encabezar la toma de decisiones y contar con autonomía en temas de educación.

Conclusiones

Canadá cuenta con 35 millones de habitantes de los cuales el 4.9% constituyen los grupos indígenas, los cuales se identifican como *First Nations*, Inuits y Metis. Independientemente de cuales de estos han vivido más vejaciones que otros, los hechos son que todos han tenido que enfrentar siglos de discriminación con la consecuente afectación material, social y cultural en menor o mayor medida. El caso extremo como mecanismo de control fue la creación de los internados o escuelas residenciales, por la sistemática violación a los derechos humanos durante más de cien años, con el cuestionable objetivo de relegar e invisibilizar a familias completas al equiparar la etnicidad como un obstáculo para el desarrollo nacional. Una medida que fue muy bien recibida fue la determinación del uso de la denominación de aborigen para substituir la de indio, con la cual se adecuo la Carta Constitucional de 1982 a la solicitud de identidad de las comunidades.

En el ensayo pudimos observar que el seguimiento de los distintos gobiernos liberales al tema de respetar los derechos indígenas tanto a partir de la Declaración de Naciones Unidas (UNDRIP) como de medidas a nivel nacional, ha recibido mayor presupuesto federal y respaldo que el brindado por los gobiernos conservadores. La Declaración es un instrumento de derecho internacional fundamental para revertir las oportunidades e identidad de millones de indígenas, por lo cual la adopción de la misma a partir de 2021 brinda una señal contundente en la atención a la problemática a través de gozar de autonomía, cultura y derechos económico-sociales sin discriminación. En lo referente a las posturas de la Monarquía Británica y del Papado, también se nota un contraste en las declaraciones y apoyo brindado por cada uno sobre el particular.

A pesar de los esfuerzos federales por incorporar la diplomacia indígena en las medidas de reconciliación nacional, la situación continúa como una tarea pendiente, a pesar de algunos casos de éxito, que debe incluir a la sociedad civil. De lo contrario el multiculturalismo con respeto a la diversidad identitaria por razón de raza, religión y nacionalidad, quedará como parte de un criterio aspiracional de modelo societal de *melting pot*, con el riesgo de poder incidir en una paulatina falta de cohesión que derive en el fortalecimiento de movimientos separatistas, como los que están latentes en las Provincias de Alberta, Saskatchewan y Columbia Británica, particularmente desde 2019. Regiones con un alto desarrollo económico gracias a las reservas petroleras y en las cuales se ubicaban un número considerable de escuelas residenciales por la densidad demográfica previa y actual, de los First Nations o pueblos originarios.

Trudeau se ha comprometido en distintas reuniones con Jefes indígenas a cumplir con las medidas en pro de la reconciliación como parte de su legado con impacto social. Los principales retos para Canadá a corto plazo consisten en alcanzar la interculturalidad crítica (diversidad, respeto, diálogo) y la gobernanza indígena.

Referencias

Anthony, E.P. (2010). "A map of Canada exhibiting its ten provinces and three territories, and their capitals". Wikimedia Commons. En línea en https://bit.ly/3jkHapy

Chapman, L. (2017). "Trudeau marca el Día Nacional de los Aborígenes en Canadá cambiando el nombre". Radio Canadá Internacional. En línea en https://bit.ly/3YH0Gx0

Charleyboy, L. (2020). "Survivor: The story of Phyllis Webstad and Orange Shirt Day". Canadian Geographic. En línea en https://canadiangeographic.ca/articles/survivor-the-story-of-phyllis-webstad-and-orange-shirt-day/

Charron, M.C. (2019). "No perfect answer: Is it First Nations, Aboriginal or Indigenous?", Indigenous Affairs, March 06. En línea en https://www.national.ca/en/perspectives/detail/no-perfect-answer-first-nations-aboriginal-indigenous/

Diplomacia Indígena (2010). "¿Qué es la diplomacia indígena?", Cross Cultural Bridges. En línea en https://www.diplomaciaindigena.com/acerca-de-diplomacia-indigena/que-es-la-diplomacia-indigena/

Elections Canada (2022). "Delivering the General Election. Report on the 44th General Election of September 20, 2021" En línea en https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/off/sta_ge44&document=p2&lang=e#2j

El Economista (2018). "Justin Trudeau y Macron afirman apoyo a un "multilateralismo fuerte" previo a cumbre del G7". En línea en https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Justin-Trudeau-y-Macronafirman-apoyo-a-un-multilateralismo-fuerte-previo-a-cumbre-del-G7-20180606-0108.html

El Universal (2022). "Papa Francisco pide "humildemente perdón" por abusos contra pueblos indígenas en Canadá". En línea en https://www.eluniversal.com.mx/mundo/papa-francisco-pide-humildemente-perdon-por-abusos-contra-pueblos-indigenas-en-canada

Flanagan, T. (2008). *Canada's first nations: a history of founding peoples from earliest times*. University of Oklahoma Press.

Nash, G. (1989). *Pieles rojas, blancas y negras*. Fondo de Cultura Económica, México.

Gillies, R. (2015). "'We're Back': Justin Trudeau's Liberals head to Ottawa with a majority". The Associated Press. En línea en https://globalnews.ca/news/2288872/canada-returns-its-liberal-roots-under-trudeau-after-a-decade-of-conservative-rule/

Government of Canada (2022). Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs

Canada. En línea en https://www.canada.ca/fr/relations-couronne-autochtones-affaires-nord.html

Hristoulas, A.; Denis, C. y Wood, D. (2005), *Canadá política y gobierno en el Siglo XXI*, ITAM, México. 319 pp.

Indigenous Services Canada (2022). "About Indian status". Government of Canada. En línea en https://sac-isc.gc.ca/eng/1100100032463/1572459644986

Informador (2022). "El Papa Francisco pide perdón por abusos en internados en Canadá". En línea en https://www.informador.mx/internacional/El-Papa-Francisco-pide-perdon-por-abusos-en-internados-en-Canada-20220725-0090.html

Liberal Party of Canada. (2021). "Forward. For Everyone." En línea en https://liberal.ca/forward-for-everyone/

Liberal Party of Canada. (2022). "Forward. For Everyone." En línea en https://liberal.ca/our-platform/

N Digital Multimedia (2022). "Príncipe Carlos y su esposa, Camila, inician visita a Canadá". En línea en https://bit.ly/3hGgYW5

Naciones Unidas (2008). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Nueva York, Ginebra.

Nexstar Media Wire (2021). "Más de 600 cuerpos fueron encontrados en una escuela indígena en Canadá, dice el grupo". The Associated Press. En línea en https://www.wfla.com/tampa-hoy/mundo/mas-de-600-cuerpos-encontrados-en-una-escuela-indigena-en-canada-dice-el-grupo/

Porras Ferreyra, J. (2021). "Halladas otras 182 tumbas sin marcar en un antiguo internado para niños indígenas en Canadá". El País. En línea en https://bit.ly/3G6NCJL

Reconciliation Education (2022). "What Are the Truth & Reconciliation Commission's 94 Calls to Action & How Are We Working Toward Achieving Them Today?" Productions Cazabon. En línea en https://www.reconciliationeducation.ca/what-are-truth-and-reconciliation-commission-94-calls-to-action

Ruggie, J.G. (1992). Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*. Vol. 46, No. 3 (Summer, 1992), pp. 561-598.

Statistique Canada (2022). Programme du recensement. Recensement de la population. En línea en https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/stats/statgeo2021.cfm

The Canadian Encyclopedia (2022). "Indian Act". Historica Canada. En línea en https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/indian-act

Torres Cisneros, G. A. (2013). "Diplomacia indígena: transitando del problema a la solución", en *Revista Mexicana de Política Exterior*. Número 98, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores. pp. 197-232.

Libia: un Estado fallido

Eduardo Roldán[1]

Resumen

Desde que Muamar Gadafi fue derrocado, capturado y luego asesinado en 2011, la nación se fragmentó entre dos gobiernos rivales basados en el Este y el Oeste, cada uno respaldado por grupos armados y por distintos gobiernos extranjeros. Hasta el año 2012 fui embajador de México en Libia pero he dado seguimiento al acontecer libio hasta hoy. Puedo asegurar que entre 2011 y 2022, Libia se desintegró y quedó encerrada en el centro de una vorágine de una guerra civil despiadada: en un Estado fallido. Considero que es indiscutible que las negociaciones entre las partes han representado un avance para la pacificación de Libia. Sin embargo, han sido insuficientes. Hay que darle tiempo al tiempo para que se consolide la paz regional.

Palabras clave: Estado fallido, Gadafi, partes en conflicto, gobierno de unidad

Abstract

Since Muammar Gaddafi was overthrown, captured and then assassinated in 2011, Libya has fragmented between two rival governments based in the East and West, each backed by armed groups and different foreign governments. Until 2012 I was Mexico's ambassador to Libya but I have followed up on Libyan events until today. I can assure you that between 2011 and 2022, Libya disintegrated and was locked in the center of a ruthless civil war: It is a failed State. I believe that it is indisputable that the negotiations between the parties have represented progress for the pacification of Libya. However, they have been insufficient. We must give time to time for regional peace to consolidate.

Keywords: failed state, Gadafi, parts in a conflict, unity government

Introducción

La importancia estratégica de la región mediterránea confirma que la seguridad de Europa está íntimamente ligada a la estabilidad y seguridad en la ribera sur del Mediterráneo, es decir, del Magreb. Para la Unión Europea (UE), las amenazas provenientes del Mediterráneo sur son multidimensionales: terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, subversión, fanatismo religioso, desigualdad del desarrollo y el fenómeno de la migración, entre otros más. Así, la amenaza es de orden económico, político, social y cultural. Por todo esto, la relación entre las dos riberas es muy relevante para preservar y asegurar la estabilidad regional e internacional.

1 El Embajador Eduardo ROLDAN laboró en la SRE de 1989 a 2014. Fue Embajador de México en Argelia, en Libia, en Mauritania y en Túnez. Fue Presidente de la Asociación Mexicana de Estudios lnternacionales (AMEI), donde es miembro del Consejo de Honor. Fue Presidente de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano (ASEM). Es Asociado del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI).

La proximidad entre las dos costas del Mediterráneo crea, al mismo tiempo, una relación de atracción y rechazo: de solidaridad y de conflicto. Los Estados Unidos son conscientes de las particularidades de la relación Europa-Magreb, mismas que han aprovechado para reforzar su presencia en la zona. Además, en el contexto de una Europa Unida, el Magreb pasó a ser el vecino de los otrora 28 y hoy 27 países de la Unión Europea y no sólo de los países del sur de Europa. Así, esta nueva realidad fronteriza ha hecho de la zona un tema de interés regional y mundial.

Pero, ¿qué factores han determinado la importancia estratégica del Magreb? ¿Por qué las potencias occidentales se han disputado un papel trascendental en la zona? La importancia geoestratégica de la región puede ser analizada desde dos perspectivas la geopolítica y la geoeconómica, mismas que no se oponen, sino que se complementan la una a la otra (Lorca, 2004). Estas comprenden, por un lado, la seguridad regional y la existencia de recursos naturales, en especial el petróleo y el gas. El factor geográfico está presente en ambas aproximaciones. En virtud de lo anterior, esta región históricamente ha sido considerada como estratégica como medio de comunicación y transportación, además de obtención de recursos naturales por distintos imperios o países como los fenicios, egipcios, griegos, romanos, cartagineses, otomanos, Francia, Reino Unido y demás.

La situación geográfica del Magreb ha sido punto de encuentro entre Europa y el África Subsahariana, y entre Occidente y Oriente, así como la abundancia de hidrocarburos, han hecho de la región un punto clave para la estabilidad o inestabilidad regional e internacional. La seguridad de Europa no puede ser garantizada sin la de los países de la ribera sur. La estabilidad y seguridad en el Mediterráneo representan la certidumbre en cuanto al suministro energético de Europa, pues el Mediterráneo es una vía por donde se trasladan, entre otros recursos, petróleo, gas y materias primas. Antes del bloqueo, Libia exportaba 1.2 millones de barriles diarios. Después del bloqueo esa cifra se redujo a solo 95,000. La National Oil Company de Libia (NOC) calculó las pérdidas causadas por el bloqueo en 3,800 millones de euros.

El Director del Programa de Energía y Cambio Climático del Centro de análisis Real Instituto Elcano, Gonzalo Escribano (2014, 2017), indica:

> Libia tiene las mayores reservas de petróleo de África. Además, está más cerca de Europa que cualquier otro país petrolero africano, con lo cual se reducen los costos. Y encima es un petróleo dulce y ligero, de una calidad excelente. El sueño de cualquier empresa de refinería es tener un petróleo como el de Libia o el de Argelia. Y son las empresas europeas las que están ahí.

Al menos tres países tienen grandes intereses en el tablero geoestratégico libio. La compañía española Repsol ha estado presente desde los años setenta, y ha participado en la explotación del mayor campo petrolero de Libia, en Al Sharara. Sólo en 2019, produjo

11 millones de barriles de petróleo. La empresa francesa Total produjo el doble. Pero muy por encima de ellas se encuentra la empresa italiana Eni, que se estableció en Libia en 1959.

> Su negocio en este país supone alrededor del 9% del volumen de la compañía, según cifras de la propia empresa. Eni produjo 1.88 millones de barriles de petróleo diarios, de los cuales 170,000 procedían de Libia. La mayoría de sus explotaciones no estaban en las zonas de conflicto y sólo uno de sus yacimientos se cerró en varias ocasiones. (Peregil, 2020b)

Según la Compañía Nacional de Petróleo de Libia (CNP) o National Oil Company de Libia (NOC), las pérdidas para las arcas públicas alcanzaron alrededor de casi 7,000 millones de euros entre 2019-2020.

A lo anterior habría que añadir el fenómeno migratorio, cuestión donde Libia ha desempeñado un papel importante como expulsor de personas de origen libio o africano hacia el continente europeo. De acuerdo con el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados ACNUR (2020) entre 2014 y 2018, llegaron a Europa, sobre todo a Italia, más de 620,000 personas procedentes de Libia buscando refugio y se calcula que más de 14,000 murieron ahogadas en el Mediterráneo.

> En 2020, Libia computaba ya más de 400,000 desplazados internos como consecuencia de la violencia armada. La UE ha respondido a la creciente inestabilidad con programas de ayuda económica con más de 360 millones de euros hasta ahora y de apoyo para la gestión de los flujos migratorios. (Peregil, 2020b)

No obstante la situación sigue igual. Este es pues el panorama de la región y de Libia en particular. Y en este entorno se enmarcó el ascenso y la caída de Gadafi, y a Libia como Estado fallido.

El análisis del Estado y su funcionamiento ha sido estudiado desde diferentes perspectivas. Sin embargo recientemente cuatro académicos lo abordaron con una perspectiva muy peculiar, tal es el caso de los libros de Steven Levitsky y Danel Ziblatt (2018) *Cómo mueren las democracias* y James Robinson y Daron Acemoglu (2014) *Por qué fracasan los países*. Los cuatro analizaron el por qué fallan las naciones. Entre otras cuestiones señalan que el fracaso se debe a que las instituciones fallan porque no dan respuesta a las necesidades de la sociedad civil multisectorial. Estoy convencido de ello porque comparé las instituciones y los resultados de los Estados donde yo he vivido: en Asia (viví ocho años), América del Norte (viví siete años en Estados Unidos), África (viví seis años durante los cuales fui Embajador de México en Argelia, Libia, Mauritania, Túnez y la RAS de 2006 al 2012) y en México, porque fui Director General de Delegaciones de la SRE y consecuentemente recorrí y conocí todos los estados de la República Mexicana. Entonces, llego a las mismas conclusiones de esos autores y por las cuales hoy no podemos avanzar. Las instituciones fallan porque no están vinculadas o no dan respuesta a la problemática que la sociedad civil multisectorial demanda (Roldán, 2012).

Este es un gran marco general de referencia para entender el contexto internacional. Y nos sirve para comprender el caso de Libia. Esta nación es muy especial porque fue un país colonizado temporalmente por los italianos, a partir de 1911 hasta 1945. Italia perdió sus ambiciones expansionistas (con el Eje Berlín-Roma-Tokio) y al finalizar la Segunda Guerra Mundial abandonó Libia. En esa coyuntura se restableció en el trono a Sidi Muhammad Idris al-Mahdi al-Sanusi, mejor conocido como el Rey Idris, en el poder. Sin embargo, éste duró en el poder sólo de 1951 a 1969.

El ascenso

El capitán del ejército Muamar Gadafi de 27 años, lideró el denominado Movimiento de Oficiales Libres integrado por 70 oficiales del ejército y soldados en su mayoría asignados a los Cuerpos de Comunicaciones, destronó al Rey Idris y estableció un poder centralista, autoritario y policiaco a partir del 1 de septiembre de 1969 hasta el 20 de octubre de 2011.

El primero de septiembre de 1969, a las 6:30 am, Muammar Mohammed Abu-Minyar al Gaddafi tomó la radio de Bengasi y transmitió simultáneamente con la radio de Trípoli su primer mensaje:

> ¡En nombre de Dios, el Clemente, el Misericordioso! Para dar cumplimiento a tu libre voluntad, para realizar tus preciadas aspiraciones, para responder a tus numerosos llamados al cambio y a la purificación, que exigen trabajo e iniciativa, ardientes de deseos de revolución y combate tus Fuerzas Armadas han destruido el régimen reaccionario atrasado y decadente. Por un golpe del destino, la oscuridad de las edades —después de la dominación turca hasta la tiranía de los italianos y la época de la reacción, de sobornos, de intervenciones, de favoritismos, de la traición y de los traidores— ha sido disipada. A partir de este momento, Libia es una república libre y soberana, que lleva el nombre de República Árabe. Libia. Con la ayuda de Dios, ella alcanzará los más altos destinos. (Citado por Padrón, 2017)

Con el Rey Idris exiliado del país, el Consejo de Comando Revolucionario (CCR), encabezado por Gadafi, abolió la monarquía y la constitución, a la vez que proclamó la nueva República Árabe Libia con el lema «Libertad, Socialismo y Unidad». Gadafi gobernó todo ese tiempo sin una constitución, con un libro verde plagado de buenas intenciones, en el que se inspiró para gobernar. Él no era presidente, no era rey, era el líder de la revolución. Cuando los libios se referían al líder, ni siquiera pronunciaba la palabra "líder" sólo apuntaban con su índice hacia el cielo para no comprometerse.

Era un gobierno voluntarista, providencial, mesiánico que quería sacar a todos de la pobreza. Este líder, capitán del ejército, era de una tribu, tenía una mentalidad tribal del este de Libia. Vivió con su padre en la miseria, era un beduino, rodeado de cabras y camellos. Por ello, la mejor opción para él fue meterse al ejército. Entonces, un ejército,

como todos los ejércitos verticales y autoritarios. Gadafi creció como las arenas del desierto, un día estaban ahí y otro día ya no. Fue como una gran duna, majestuosa, impactante e imponente. Vino el viento de la realidad que desvaneció cada uno de los granos de arena que la integraban y se esfumó así como llegó: con violencia y muerte.

¿Qué le dio sustento al gobierno de Muamar Gadafi? El petróleo y el gas. Yo diría que Gadafi pasó por tres fases: La etapa voluntarista del cambio fue liderada por Gadafi. Una vez en el poder se deshizo de sus colegas. Como en todas las revoluciones mandó matar a sus amigos con los que se hizo del poder y así se consolidó en él. Todo lo decidía él, todo, no se tomaba ninguna decisión en Libia sin consultar al líder, todo, desde una presentación de cartas credenciales (como fue mi caso). Él decidía, él escuchaba todo, él tenía un sistema de espionaje que él mismo controlaba.

La etapa de la *Gran Yamahiriya Árabe Libia Popular Socialista*. A partir de la década de los años 1970, empezó a redistribuir los recursos económicos en el sector educativo, de la salud y de la vivienda. Le siguió la etapa terrorista de los años 1980 hasta el 2001. En la etapa terrorista Gadafi desafió a Estados Unidos (entre 1984-1992). Gadafi desafió al presidente de EE.UU. Ronald Reagan. Como respuesta Reagan mandó bombardear su búnker y destruirlo. Se dice que una hija adoptada murió en 1986. El búnker era como su palacio y, con cinco hectáreas, era enorme, y todo de concreto armado. Él ahí tenía todo hasta un sanatorio especial para él, porque no dormía, él siempre se ingresaba un producto químico para no dormir porque temía que lo mataran, así como mató a sus amigos, el miedo de él era ser asesinado por el poder y ¡finalmente Gadafi terminó! como no hubiera querido.

Reagan bombardeó su búnker porque se descubrió que fomentaba (y esto está comprobado) todos los movimientos terroristas de esa época. Entre ellos, el acto terrorista del derribo del vuelo 772 de UTA en Níger en 1989 y el de la implosión del vuelo 103 de PanAm en Lockerbie, Escocia en el Reino Unido en 1988 ¿cómo se descubrió todo? Es una historia fascinante y casi parece de película. Cuando, se da la implosión provocada por Libia en Lockerbie, la CIA junto con la MI6 del Reino Unido juntaron todos los pedacitos del avión y lo llevaron a Estados Unidos, recrearon el avión y descubrieron el sitio exacto del compartimiento donde la bomba estalló. Además, por los residuos de la maleta registrada por gente de la inteligencia libia averiguaron dónde se compró. Hicieron un seguimiento, una trazabilidad y descubrieron que dicha maleta fue comprada en la isla de Malta que colinda con Libia; y quien la mandó comprar fue el jefe de los servicios de inteligencia de Gadafi, Abdelbaset al-Megrahi. Por eso se descubrió. En uno de sus viajes al exterior Megrahi fue capturado y llevado a Escocia porque hubo muertos ingleses y americanos. Lo juzgaron y lo condenaron a purgar su pena en la cárcel.

Por lo anterior, se aíslo a Libia económica y políticamente. Naciones Unidas jugó un papel importante a través del Consejo de Seguridad y determinó que Libia estaba

fomentando movimientos terroristas en esa época. Todo quedó plasmado en las dos resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU de 1992 y de 1993, en particular lo relativo a los bloqueos económicos. El Consejo de Seguridad de la ONU responsabilizó a Libia de los atentados y exigió indemnizara a los familiares de las víctimas. Le impusieron un embargo aéreo y de armas, y congelaron los activos libios que tenía en bancos extranjeros.

En la etapa del "Panarabismo" Gadafi se convirtió en el líder del Panarabismo y fomentó el terrorismo conjuntamente con Yasir Arafat, quien vivió en Argelia y un tiempo en Libia, y a través de la OLP apoyó al movimiento del Panarabismo. Sin embargo, los países árabes se percataron que Gadafi no estaba loco sino que era un hombre inteligente, autoritario y obsesionado con "su verdad".

A la fase panarabista le siguió la "panafricanista". Ésta fue la etapa entre 2006 y 2011 que me tocó vivir de cerca al ser el primer embajador de México acreditado en Libia. Yo sí tuve oportunidad de platicar con él, pero para él no era digno que los Embajadores le presentaran sus cartas credenciales. Para esta época él mandaba al presidente del "Congreso General del Pueblo", que él creó, a recibir las cartas credenciales. Él decía que solamente platicaba con Jefes de Estado, con sus contrapartes en rango, a su nivel. No obstante, cuando menos uno pensaba o esperaba, Gadafi mandaba llamar al Cuerpo Diplomático acreditado en Libia y se le ocurría ponerse a platicar con nosotros. Esto fue muy peculiar de él y personalmente platiqué con él en algunas ocasiones.

Sin duda, en la etapa panafricanista Gadafi se consolidó en el poder de manera providencial. Los precios del petróleo fueron aumentando, sobre todo del 2006 al 2009, el costo para explorar y producir un barril de petróleo era de $5 dólares pero en esa época llegó a venderse el barril en $150, $160 hasta $185 dólares. O sea, la tasa de ganancia era enorme. Gadafi pudo disponer de enormes cantidades de dinero. Libia se encontraba entre los quince productores de petróleo y gas en el mundo y con las mayores reservas en el continente africano. El 98% de su PIB provenía de los ingresos de los hidrocarburos. Antes del bloqueo, Libia exportaba 1.2 millones de barriles diarios. Había países como Italia y Alemania que dependían del gas y petróleo de Libia. España dependía más del gas de Argelia. Todo ello se realizaba a través de los ductos que atraviesan el mar Mediterráneo. Se aprovisionaba hasta alrededor de 15% a Alemania. España dependía en un 60% del gas de Argelia. Había una relación de dependencia y por eso soportaban y respetaban a Gadafi porque querían estabilidad en sus economías.

Entre 2006-2011, pude percibir que no había pobreza extrema. Conocí toda Libia, todos los rincones. El Estado financiaba todo, era un Estado providencial, a los jóvenes que se casaban les daban departamento, no pagaban agua, luz, teléfono. Entonces, a los jóvenes no les importaba la política porque tenían bienestar. Vale la pena señalar un ejemplo. Un

traje de Hugo Boss en Italia valía €1000 y en Trípoli valía menos de €500, porque estaba subsidiado todo, la comida, etc. Era una economía petrolizada y totalmente subsidiada. Todo era importado prácticamente. ¿De dónde? Básicamente de la Unión Europea. Evidentemente, a través de la familia Gadafi se controlaban las importaciones de bienes y servicios y exportaciones de los hidrocarburos, todo quedaba en familia y con los allegados a la familia, fueran civiles o militares, todo pasaba por ellos, o sea, ellos controlaban todo. El extremo de esta situación se visualiza en el hecho irracional que Aisha al-Gadafi, hija de Gadafi, presidía la Comisión de Derechos Humanos, hecho inaudito y contradictorio pues no había autonomía de la institución.

Como los precios del petróleo eran altísimos el régimen se daba el lujo de subsidiar a la población y ésta estaba "feliz". Pero, al mismo tiempo se subsidiaba a varios países del Sahel (la parte inferior del Magreb, al sur de Egipto, de Túnez, Argelia, Marruecos y Mauritania). Se llegó a subsidiar a algunos países hasta con el 35% del PIB. El "líder" generaba problemas en esos países para solucionarlos y así quien gobernaba era él. Entonces, sí generó una estabilidad para su conveniencia.

En la etapa del Panafricanismo, los países africanos le empezaron a retirar a Gadafi los apoyos, a tal grado, que en una reunión de la Unión Africana él se levantó y en la sala plenaria se fue al rincón y miccionó casi enfrente de todos. Es decir, había una falta de respeto, y la idea prevaleciente era de "yo lo puedo hacer todo". En otra ocasión reunido con jefes de Estado de países árabes les espetó unas palabras diciéndoles "yo los espió a todos ustedes porque ustedes me espían a mí también" (así eran las relaciones). En esta etapa del "Panafricanismo" él se autonombró Rey de Reyes de los países africanos. Tuvo gran influencia en muchos países (Sudán, Chad, etc), en todos los conflictos de esa época. Estaba metido en todo porque a él le fascinaba desestabilizar, financiar y operar (eso lo sabía Francia, Inglaterra y Estados Unidos). De modo que, en esta tercera etapa empezó a vestirse de manera extravagante y buscar influir a través de esos países en la Unión Africana. En esa época eran 54 países, hoy son 56, pero en la Unión Africana había 55 porque Marruecos se salió de ella ya que no estaba de acuerdo con que la Unión Africana hubiera aceptado a un representante de la República Árabe Saharaui. Marruecos decía y dice actualmente que el territorio del Saharaui le pertenece. Por eso no está en la Unión Africana. Además, Marruecos ha sostenido un vínculo muy estrecho con Francia y evidentemente Marruecos nunca aceptó las acciones de Gadafi.

Gadafi tenía siete hijos y una hija biológicos y dos hijas adoptadas. En ese contexto, el hijo de Gadafi, Seif el Islam fue enviado a estudiar un doctorado en economía en la London School of Economics donde conoció a varios académicos que le presentaron a Tony Blair (quien ya era ex–ministro del Reino Unido). También hizo contacto con el ex Jefe de gobierno de España, José María Aznar. Gadafi había dejado el terrorismo, el

Panarabismo, y estaba en la etapa del Panafricanismo, en la etapa de la reconciliación con el mundo occidental. Para evitar el aislamiento mundial Gadafi utilizó la intermediación de su hijo Seif el Islam, con Tony Blair y el ex presidente de España Aznar para acercarse a los países occidentales y así lograr el levantamiento de las sanciones impuestas por la ONU. Gadafi contrató a Tony Blair y a Aznar como asesores (Contrato de 08/09/2010: Abengoa, Befesa-Aznar, Gadafi). Los contrató y les pagó una cantidad millonaria. Gadafi firmó contratos de asesoría millonarios con dichos políticos para interceder ante Estados Unidos, Francia, Reino Unido, España, Alemania, etc., para que le levantasen las sanciones. Y se las levantaron.

Por cierto, cuando Aznar todavía era asesor de Gadafi, en una de tantas reuniones, Aznar le preguntó a Gadafi "oiga líder, ¿usted se cree todo lo que dice?" (De tantas tonterías que decía). La respuesta de Gadafi fue una carcajada enorme, por lo que el mensaje era claro: ni él mismo se creía todo lo que decía. Al día siguiente, en el avión privado en que Aznar regresaba a España, como respuesta a su pregunta, Gadafi le mandó un obsequio: un caballo de raza árabe حصان عربي que se distingue por su inteligencia, carácter fuerte y resistencia sobresaliente. (Roldán, 2012).

El acercamiento con EE.UU. le fue favorecido en virtud de que a raíz del ataque a las torres gemelas del World Trade Center en Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, Gadafi proveyó de información secreta y confidencial a dicho gobierno sobre terroristas y actividades terroristas a nivel mundial. En ese tenor, el 12 de septiembre de 2003, Libia quedó liberada de las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU. Simultáneamente Gadafi fomentó la buena relación económica y política con China y con Rusia. Por eso, no vetaron el levantamiento de sanciones, porque los negocios e inversiones de China y Rusia en Libia en el sector petrolero y de infraestructuras fluían de manera extraordinaria.

EE.UU. restableció relaciones diplomáticas con la Libia de Gadafi el 28 de junio de 2004, tras 24 años de ruptura. Y a partir de esa fecha los EE.UU. abrieron una oficina de enlace en Trípoli, en donde empezaron a operar los estadounidenses en el Hotel Corinthia. En agosto de 2005, fui nombrado Embajador de México en Libia, pero presenté mis Cartas Credenciales en marzo del 2006. Yo ya estoy presente en Libia en 2006, mi habitación y mi oficina estaban en el Hotel Corinthia de Trípoli en el que Estados Unidos tenía su embajada de dos pisos. Acaban de restablecer sus relaciones diplomáticas. Yo me iba a trabajar al "Business Center" y desde ahí veía cuando pasaban las delegaciones de diplomáticos, funcionarios, de empresas como ESSO, ENI, de BRITISH PETROLEUM, de todas las empresas transnacionales más importantes, para tener reuniones ejecutivas de trabajo con altos funcionarios libios. Evidentemente el objetivo de todos era el de profundizar su presencia en Libia y hacer negocios en todos los sectores. Curiosamente en esa época, 2006-2007, se descubrieron 12 nuevos yacimientos petroleros. Nueve de esos

12 se los otorga Gadafi a empresas petroleras de Estados Unidos; ninguna a la empresa francesa TOTAL. (Roldán, 2012) Estados Unidos levantó todas las sanciones que le había impuesto a Libia y empezó a construir una embajada de 6 hectáreas y una residencia para su embajador de 5 hectáreas. Los planes se pusieron en acción. Condoleezza Rice realizó una visita oficial a Gadafi en septiembre de 2008. Fue la primera visita de un Secretario de Estado de EEUU desde 1953 y quedaron como grandes amigos. (Rice, 2011) Pero entonces ¿qué pasó?

Gadafi hizo su tarea. Invirtió en infraestructuras y fue desarrollando paso a paso a Libia. Construyó universidades, dio providencialmente beneficios a la población. Pude percatarme de ello pues visité toda Libia, de Este a Oeste y desde Trípoli hasta al Sur del desierto son como 2,000 km. En el Sur y centro de Libia habían 43 mexicanos, ¿qué estaban haciendo allá? Pues debido a la crisis o bancarrota provocada por los dueños de Mexicana de Aviación ésta quebró. Así los pilotos se esparcieron por todo el mundo en busca de trabajo. Y 43 de ellos lo encontraron en Libia. Se dedicaban a transportar en vuelos "charters de súper lujo", no aviones grandes sino tipo Superjet, a los jefes de esas grandes empresas petroleras transnacionales. Los trasladaban desde Alemania, de España, de Italia, de Francia y de todas partes hacia Libia y viceversa. Ahí les tomó por sorpresa la Primavera Árabe en medio del desierto. Mexicanos a quienes posteriormente, en el centro del huracán de la primavera árabe, les salvé la vida y les pude sacar sanos y salvos de Libia hacia México con ayuda y apoyo de miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM) y de la SRE.

La caída

Las acciones emprendidas por Aznar y Tony Blair para reintegrar a Libia a la comunidad occidental se consolidaron. No obstante, entró en juego una variable independiente determinante: Francia. Esta República, en ese entonces, estaba sumida en problemas económicos y de integración social y política debido a no haber podido integrar a todos los migrantes árabes, musulmanes, etnias religiosas, etc. Se les fue marginando y se reflejó en una declinación de los servicios en la educación, en el sector médico, etc. Y en la economía francesa en general. Así en ese entorno llegó Sarkozy al poder y buscó concertar un consenso con la élite económica de Francia (Davet y Lhomme, 2016). Sarkozy se preguntó "¿cómo podemos sacar a Francia de ese atolladero?". Decidió que para revolucionar la economía francesa y posicionarla a nivel mundial otra vez, se requería de una nueva sinergia. Escogió una decena de empresas francesas de alta calidad mundial, como son: Airbus del sector aeroespacial, Eurocopter, Micheline, Dannone, empresas vitivinícolas, etc. para emprender sus metas. Su propósito era el de generar un círculo virtuoso y que esas grandes compañías arrastraran a las compañías medianas y pequeñas hacia el éxito y así generar una nueva dinamización de la economía francesa. Ese era su proyecto, de mover las grandes empresas

hacia el éxito económico y de mayor competitividad mundial para que impactasen en las medianas y pequeñas empresas francesas y volviera a revivir la economía francesa.

Entonces, ¿qué hizo Sarkosy? Es claro que el sector más dinámico y competitivo a nivel mundial era el aeroespacial y militar, localizado en la región de L´Occitane francesa, con la producción de aviones militares y del Airbus frente al Jumbo de Estados Unidos. Así Sarkozy fue a Libia y firmó un contrato millonario con Gadafi, para que modernizase todo el ejército libio, y con la influencia de Libia, los ejércitos del Sahel africano también. Con esta medida el presidente francés buscaba generar mucha demanda de los productos militares y así reactivar la economía francesa. Fueron contratos, firmados entre 2006-2007, de muchos dígitos (Arfi y Laske, 2017; Roldán, 2012).

¿Qué sucedió? Rusia y China tenían y tienen una fuerte presencia en Libia. Rusia se enteró de esos contratos y con todo el tacto, la discreción de sus diplomáticos, por debajo de la mesa, le ofreció un contrato igual pero a la mitad de precio por las mismas cantidades de aviones y de toda la parafernalia militar. En lugar de los Rafale franceses, le ofreció los MiG, que son equivalentes.

Ese fue el inicio de la Primavera Árabe libia, ya que a finales de 2007, Gadafi fue a París (Arfi y Laske, 2017) y pronunció un discurso ante la prensa y le dijo a Sarkozy: "Señor Presidente, Francia requiere de una Segunda Revolución Francesa". Esto, frente a la prensa y todavía le dice "Señor Presidente, el contrato comercial (porque no era un tratado entre Estados, sino un contrato comercial) lo denuncio, ya no lo vamos a llevar a cabo". Lo anterior en virtud de que Gadafi ya había firmado un contrato con Rusia. ¿Por qué lo sé? Porque un funcionario cercano a Gadafi lo comentó posteriormente en público; así es como me enteré de todo esto. Todo el mundo cree que es Estados Unidos inició toda la intervención, y no, fue Francia. (Roldán, 2012). En ese entorno, Sarkozy volteó su cabeza hacia su asesor, Bernard-Henri Levy, quien era anti árabe y antigadafista, y le dijo "quítame a este loco de aquí". Todo ello dentro de la visita de Estado. Así en los 3 días restantes de la visita de Estado ambos mandatarios ya no se volvieron a ver. A Sarkozy se le vino abajo todo su proyecto de modernización francesa y así terminó su periodo aunque quiso reelegirse sin éxito alguno. No hay que olvidar que quien le ayudó a ganar la presidencia en su primer intento fue el dinero venido de Libia, ya que las negociaciones y entendidos de dichos contratos millonarios estaban sobre la mesa. Proceso de juicio al que se enfrentó Sarkozy en Francia. (Arfi y Laske, 2017).

Se rompió la relación. Sarkozy meditó cómo deshacerse de Gadafi y le llamó al Primer ministro inglés, David Cameron, le dijo "tenemos que intervenir en Libia". Cameron le contestó que "no, porque el Parlamento no le daría el apoyo". Eran los inicios del Brexit.

Sarkozy le llamó entonces a Barack Obama. Éste le respondió "no, tengo tres frentes abiertos con países árabes y musulmanes. Yo no me voy a echar a la opinión pública en contra y el Congreso no me estaría apoyando". Días después Sarkozy se comunicó nuevamente con Obama y le reclamó: "mira, yo te he apoyado en tus guerras en medio oriente, te apoyé en esto y en esto". Una rendición de cuentas a Cameron y a Obama. Entonces, entre ellos decidieron que la intervención no se podría realizar de manera directa sino que habría que utilizar el aparato internacional de las Naciones Unidas y llevar al Consejo de Seguridad dicho asunto. Pero, para eso habría que crear las condiciones antes de que lo llevaran al seno de las Naciones Unidas. Francia provocó el incidente apropiado a la ocasión.

El incidente tenía sus antecedentes 40 años atrás. Gadafi como todo autócrata mandaba matar a la disidencia. En una universidad del este de Sirte mandó asesinar a 2,000 estudiantes disidentes de su régimen. Los cuerpos fueron desaparecidos y nunca se encontraron sus cadáveres. A partir de entonces las madres de dichos estudiantes cada año hacían una manifestación con su abogado al frente, para solicitar les fueran devueltos los restos de sus hijos y darles una sepultura de acuerdo al islam, emulando a las madres de mayo de Argentina y de otros países. En el 2011, Gadafi mandó apresar al abogado de las manifestantes. Hecho que provocó un gran descontento social y generó revueltas políticas en esa región del país. Francia se aprovechó de ese incidente y al mismo tiempo aprovisionó de armas a los disidentes gadafistas, para justificar todo el inicio de la intervención. Generando una tremenda inestabilidad en Libia y en la región.

Para febrero 17 de 2011, se dio el inicio de la insurrección de la población libia. Gadafi se defendió y empezó la confrontación. Francia aprovisionó de armas a los antigadafistas desde Egipto. Estados Unidos adiestró, con apoyo de la CIA, a anti gadafistas desde la Isla de Gerba en Túnez. Una vez creado el escenario de masacres se decidió llevar el asunto al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para justificar el "derecho de injerencia y humanitario" por cuestiones humanitarias. Así, ante la primera resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, China y Rusia se opusieron y la vetaron. Después de semanas de discusión ablandaron la resolución y quedó que sólo se cerrarían los cielos de Libia.

Francia y Reino Unido –con la oposición de Alemania– propusieron una intervención de la OTAN en Libia bajo el manto de una interpretación *sui generis* de la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU. Estados Unidos expresó su posición: "yo no voy a poner ningún soldado en Libia", "apoyaré desde Mediterráneo con mis submarinos y barcos de guerra", y desde ahí empezó a bombardear. Francia continuó con el aprovisionamiento de armas de guerra desde Egipto a los antigadafistas, al igual que el Reino Unido, etc. El país iniciador de todo ello fue Francia no Estados Unidos, Obama se vio obligado a pagar los favores ya que Francia le había apoyado en otras guerras en el medio oriente. Entonces, así en este contexto se dio la cruda realidad de la política internacional de intereses.

De modo que ya en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se justificó todo, basándose en las masacres que ya se estaban dando. La intervención se dio y Muamar Gadafi fue asesinado por la turba enardecida el 20 de octubre de 2011. Todo ello generó inestabilidad en toda la región del Magreb. (Clinton, 2014)

Es claro que la primavera árabe de Túnez también tuvo un efecto en Libia. Solamente que la diferencia entre la primavera árabe de Túnez y la de Libia fue distinta. La primera fue una implosión social generada de dentro hacia fuera y la segunda fue una explosión creada de afuera hacia adentro. La de Libia fue provocada ¿por quién? Por Francia, por Inglaterra y por Estados Unidos justificando todo ello por el supuesto "derecho de injerencia y humanitario", etc. La realidad es ésta. En Túnez había constitución, había poder ejecutivo, legislativo y judicial. Era el país más democrático del área. En Libia no había una constitución ni instituciones sólidas, existía el poder de un autócrata.

Este estudio de caso no es sencillo. Es complicado. Entonces, ¿qué pasó? Que Libia es un estado fallido y ¿por qué no sucedió en Túnez lo mismo? Porque el ejército en Túnez se unió a la sociedad civil y le pidieron a Ben Ali refugiarse primero en Qatar y luego en Arabia Saudita. La Primavera Árabe de Túnez fue un instante de la historia y regresó a la democracia porque tenía instituciones jurídicas, políticas, económicas y culturales. Las instituciones sirven y en Libia no había instituciones sólidas, había un líder-caudillo que al faltar desintegró todo el tejido socio-político existente. Este es un caso más de cómo algunos actores internacionales y nacionales por intereses personales, económicos, políticos o nacionales construyen las crisis para intervenir. Es irrefutable que el petróleo y el gas fueron elementos centrales en la disputa. Ya que el 80 por ciento de las reservas de petróleo de Libia se encuentran en la cuenca del Golfo Oriental de Sirte, donde las fuerzas extranjeras han proporcionado apoyo secreto a los rebeldes actuales.

El Estado fallido

Desde que Muamar Gadafi fue derrocado, capturado y luego asesinado en 2011, la nación se fragmentó entre dos gobiernos rivales basados en el Este y el Oeste, cada uno respaldado por grupos armados y por distintos gobiernos extranjeros. Hasta el año 2012 fui embajador de México en Libia pero he dado seguimiento al acontecer libio hasta hoy. Puedo asegurar que entre 2011 y 2022, Libia se desintegró y quedó encerrada en el centro de una vorágine de una guerra civil despiadada: en un Estado fallido.

Libia vive hoy en el desastre como un Estado fallido. (Robinson, 2014; Levitsky, 2018). Llegó a tener tres gobiernos. Ahora hay dos, la ONU ayudó a la creación de un primer gobierno (Gobierno de Acuerdo Nacional: GAN) liderado por el general Fayez al Sarraj apoyado por Estados Unidos, por Francia en un principio, por Inglaterra, por Catar, por Italia y Turquía. Sin embargo, se formó un segundo gobierno (Ejército Nacional

Libio: ENL) liderado por el mariscal antigadafista Jalifa Hafter. Además, surgió un tercer gobierno oportunista vinculado a ISIS (Estado Islámico) y al Ansar Asharia de Al Qaida. Pero, éste fue debilitado por las fuerzas en pugna internas y externas; y hoy sólo tiene presencia en unos terruños de la actual Libia. Con el tiempo Jalifa Haftar fue cercando al gobierno de Trípoli apoyado por Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Sudán, y Rusia. No lo logró. Hoy ambos gobiernos están en un impasse.

Naciones Unidas ha buscado negociar para que las partes se acerquen. El GAN, basado en Trípoli, continúa recibiendo el apoyo de Turquía, Italia y Catar. El bando liderado por Hafter, basado en el Este, cuenta aún con el respaldo de Rusia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos y Francia. Hasta ahora EEUU ha mantenido una "posición ambigua", tratando de mediar entre las partes.

La cumbre de Berlín, del domingo 19 de enero de 2020, tuvo el objetivo de consolidar una tregua frágil con un embargo sobre la entregas de armas. Asistieron Angela Merkel, António Guterres, Vladimir Putin, Recep Tayyip Erdogan, Boris Johnson, Emmanuel Macron, Mike Pompeo, y representantes de Egipto, Marruecos, Argelia, Túnez, Sudán, Italia, UE, y aunque no se vieron personalmente, también estuvieron presentes Fayez al Sarraj y Jalifa Hafter. El panorama actual se basa en acuerdos bilaterales secretos y reuniones confidenciales. Lo único que parece claro es que a Rusia el costo político y humano le sale muy barato con su estrategia de enviar mercenarios contratados por la empresa rusa Wagner. No engaña a nadie, pero todo el mundo lo sabe.

Los líderes libios y extranjeros han actuado de acuerdo a sus intereses personales y particulares. Además, aunque Francia siga negando el apoyo que ha proporcionado al mariscal Jalifa Hafter desde 2014, dicho apoyo se sigue dando. Hecho que quedó de manifiesto "cuando Emmanuel Macron ensalzó a Hafter durante las dos reuniones celebradas en París, en 2017 y en 2018, para tratar de encontrar un acuerdo con el presidente del Gobierno del Acuerdo Nacional (GAN), Fayez Al Serraj". (Peregil, 2020b) Lo cierto es que para Francia respaldar al mariscal libio significa sellar la relación comercial de armamentos que mantiene con EAU y Arabia Saudita.

> Hoy en día no se sabe si hay un pacto de no agresión entre Turquía y Rusia… Y se desconoce hasta dónde quiere implicarse Estados Unidos, quien ha denunciado la presencia de los mercenarios rusos, pero calla en cuanto a las implicaciones de Emiratos Árabes Unidos, y de Arabia Saudita, grandes aliados de Washington desde hace décadas. (Peregil, 2020b)

Los dos campos rivales de Libia han observado, desde el 19 de enero de 2020, una tregua por iniciativa de Rusia y Turquía pero los dos campos se han acusado mutuamente de violaciones a la misma. Hoy se vive un estado de incertidumbre y un impasse. Libia tardará años en estabilizarse. Sólo en 2019 murieron más de 2,000 personas por dicho enfrentamiento y más de 150,000 personas han abandonado sus hogares por dicho conflicto.

Coincido con Luz Gómez García (2020) cuando plantea que la guerra que se libra hoy en Libia es "glocal" (global y local). "Lo que sucede en Libia no responde exactamente al paradigma de una guerra subsidiada o proxy, global", sino que tiene importantes matices locales, como la espacialidad o la importancia geopolítica de Libia, la memoria o la historia particular del país y los recursos naturales, en el caso de Libia el gas y el petróleo. Considerando lo anterior, el conflicto en Libia se recrudeció en abril de 2019, cuando las fuerzas lideradas por Jalifa Hafter al frente del Ejército Nacional Libio (ENL) lanzaron una ofensiva para tomar Trípoli apoyado por Rusia (con mercenarios de la empresa Wagner), Egipto, Francia, Arabia Saudita , Emiratos Árabes Unidos. Ésta fue rechazada por el Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) al mando de Fayez Al Serraj y respaldado por la ONU, Catar, Italia, y militarmente por Turquía.

El inicio de las operaciones militares encabezadas por Hafter surgió como consecuencia del resultado de las elecciones parlamentarias de 2014 que finalmente dejaron a Libia dividida. En ese entorno, "las milicias del ENL han aglutinado a mercenarios con identidades e intereses contrarios que ha hecho difícil el entendimiento con las grandes tribus locales. Esta erosión de los apoyos tribales ha sido el motivo principal del debilitamiento de las simpatías populares hacia Hafter". A ello habría que agregar "las rivalidades existentes entre los chadianos, sudaneses, yihadistas saudíes, sirios asadistas y rusos ultranacionalistas integrantes de la fuerzas de Hafter que han luchado contra el GAN así como por el control de las refinerías". (Gómez García, 2020) Coincido con el análisis que hace al respecto un destacado analista del diario El País, como lo es Francisco Peregil, (2020a) quien señala que:

> [...] la intervención de Turquía desde principios de 2020, con oficiales, mercenarios sirios y sus armas antiaéreas, convulsionó los delicados equilibrios de fuerzas ya existentes en Libia. Egipto como principal protector de Jalifa Hafter, mantuvo un perfil discreto ante los avances de Turquía, principal aliado del llamado Gobierno de Unidad Nacional". Esto en virtud de que "Egipto concibe el este de Libia como una parte inseparable de su propia seguridad nacional".

En ese contexto, Francisco Peregil (2020b) evoca también la crisis que vive Libia a la que el ministro francés de Asuntos Exteriores, Jean-Yves Le Drian, describió como la "sirianización" de Libia como real donde varias potencias extranjeras –entre ellas Rusia y Turquía– han combatido durante años de forma indirecta". Por su cuenta, el secretario general de la ONU, António Guterres, advirtió, el 8 de julio de 2020, de que las interferencias extranjeras en Libia habían alcanzado "un nivel sin precedentes". En esta tesitura, me queda claro que aunque Libia es un país de casi siete millones de habitantes posee las mayores reservas de petróleo de África.

Estoy cierto que sin el apoyo de Turquía, Trípoli ya habría sido tomada por Hafter. En Trípoli no sólo se encuentra la sede del Gobierno, sino la sede de la Compañía Nacional de

Petróleo de Libia (CNP) o National Oil Company (NOC), única autorizada a exportar el petróleo, que genera el 95% de los ingresos fiscales.

> Hafter controla, además del Este, el Sur del país. Domina también los principales campos petroleros y los puertos desde donde se exporta el petróleo. Pero no puede vender el petróleo en el exterior, porque sólo la NOC está autorizada por la comunidad internacional a hacerlo. Por ello, Hafter bloqueó los principales puertos de salida, para presionar a Trípoli para que le permitiesen administrar los ingresos del petróleo. (Peregil, 2020b)

Me parece muy acertado el análisis que hace Peregil al señalar que la intervención turca en Libia forma parte de su estrategia y posicionamiento ante el eje conformado por Grecia, Chipre, Egipto e Israel para extraer y comercializar el gas submarino del Mediterráneo Oriental. Eje que ha excluido a Turquía del reparto.

> Ankara ha interpretado que EEUU y Francia apoyan este frente común como una política de contención contra Turquía. Eso le llevó a firmar un acuerdo de fronteras marítimas con el GAN que le ha servido para romper su aislamiento y desafiar la delimitación pactada entre Grecia, Chipre y Egipto. Por tanto, los intereses de Ankara en la región están ligados a la continuidad del GAN como Gobierno de Libia. (Algora, 2004) y (Peregil, 2020b)

Me parece evidente que:

> [...] la intervención en Libia forma parte de la doctrina geopolítica del eurasianismo denominada Mavi Vatan (Patria Azul), misma que fue formulada por oficiales de la Marina turca como un dique a la OTAN y la Unión Europa. Para Rusia, su involucramiento en la guerra libia es una cuestión estratégica. Ya que no solo consolida su papel como actor global sino que plausiblemente le garantiza una base militar en Libia similar a la que obtuvo en Siria. Rusia no sólo ha proporcionado mercenarios al bando de Hafter. También ha enviado aviones de combate Mig-29 y cazabombarderos Su-24. (Peregil, 2020b)

En esa tesitura se abrió un diálogo entre las dos partes en conflicto en agosto de 2020, así el Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) o también llamado de Unidad Nacional libio y el presidente del Parlamento del (ENL) con base en Tobruk, firmaron el 21 de agosto de 2020, un acuerdo que estableció un alto al fuego inmediato, y la apertura de negociaciones para alcanzar una solución política. (González, 2020a, 2020b y 2020c) Tanto Faiez Serraj, primer ministro del GAN, como Aquila Saleh, presidente del Parlamento del ENL hicieron públicos sendos comunicados en los que ordenaban a los combatientes al cese inmediato de toda operación de combate. El acuerdo entre ambas partes explicitó que tanto Sirte como Jufra se convertirían en zonas desmilitarizadas, tal como anteriormente lo había propuesto la ONU. (González, 2020b y 2020c)

No tengo la menor duda que el acuerdo representó un avance enorme para la pacificación de Libia. Hay que darle tiempo al tiempo para que se consolide la paz regional. Además del alto al fuego,

> [...] uno de los principales puntos recogidos en el pacto es el desbloqueo de las terminales petrolíferas, ocupadas por tropas leales a Hafter en el mes de enero de 2020. Desde entonces, el país dejó de exportar petróleo, la principal fuente de ingresos de Libia. Según la Compañía Nacional de Petróleo (CNP o NOC), las pérdidas para las arcas públicas alcanzaron casi 7,000 millones de euros" en el 2020. (González, 2020c)

Las partes también discutieron los criterios y mecanismos para el reparto de los cargos según un sistema de distribución geográfica. Así mismo, hicieron hincapié que irían en línea con el acuerdo político firmado en 2015 en Sjirat, del que surgió el Ejecutivo de unidad. Como dice Miguel Navarro (2020, 13) ¿Llegará la paz en el Norte de África? Sólo la historia lo dirá.

El anuncio se hizo después de que la representante especial de la Secretaría General de la ONU para Libia, Stephanie Williams, aplaudiera los resultados de la conferencia celebrada entre las partes libias entre el 7 y el 9 de septiembre de 2020 en Suiza. Hecho que incidió en que las partes se hayan puesto de acuerdo en que el país debería celebrar elecciones parlamentarias y presidenciales en un plazo de 18 meses, periodo que arrancaría tras la reforma del Consejo Presidencial, órgano de mayor autoridad del Gobierno de Unidad. Williams resaltó "la buena voluntad y dedicación nacional demostrada por los participantes y aseguró que ello permitiría iniciar los trabajos para relanzar un foro de diálogo de cara a allanar el camino a un acuerdo de paz". Agregó: "Pedimos a la comunidad internacional que asuma su responsabilidad a la hora de apoyar este proceso y que respete de forma inequívoca el derecho soberano del pueblo libio a determinar su futuro." (González, 2020b y France24, 2020)

Un alto al fuego entró en vigor, el 12 de enero de 2020, en Libia por iniciativa de Rusia y Turquía. Así se convocó a la Cumbre de Berlín I, el domingo 19 de enero de 2020. A ésta asistieron Angela Merkel, Antonio Guterres, Vladimir Putin, Erdogan, Boris Johnson, Emmanuel Macron, Mike Pompeo, representantes de Egipto, Marruecos, Argelia, Túnez, Sudán, Italia, UE, Fayez al Sarraj y Jalifa Haftar.El objetivo de la misma era el de consolidar la tregua y obtener el compromiso de las partes involucradas a un embargo sobre la entregas de armas. Sin embargo, los dos campos rivales libios observaron una tregua muy frágil donde los dos campos se acusaron mutuamente de violaciones a la misma.

Los avances y retrocesos son claros debido a los distintos intereses existentes entre las partes. La UE ha dado a Libia 500 millones de euros destinados a proyectos en sanidad, gobernanza, sociedad civil, juventud y educación. De acuerdo a la OMS, se han destruido el 17.5% de los hospitales y el 20% de los centros de salud. La ayuda europea se ha dirigido, sobre todo, a los más de 95,000 libios desplazados dentro de su territorio y a unas 800,000 personas en condiciones de necesidad extrema. Francia desea que un líder secular y pragmático estabilice el desierto libio para frenar el movimiento de grupos yihadistas del Sahel que están en auge.

Turquía y Catar quieren apuntalar un régimen afín a los hermanos musulmanes. Egipto necesita alejar a los hermanos musulmanes de su frontera. Los emiratíes quieren derrocar a los hermanos musulmanes para no reforzar la posición regional de sus vecinos Cataríes. Israel no quiere en la región un gobierno potencialmente cercano a la yihad islámica y Hamás en Palestina. Israel tiene, junto a Grecia y Chipre, la intención de crear un gasoducto hacia Europa que Turquía, con Trípoli, podría frustrar con una victoria del GNA. Sin duda, la injerencia, el tribalismo, las milicias incontrolables, la ambición y el poder han roto Libia.

El Foro de diálogo político libio. Celebrado en Ginebra, Suiza el de 5 febrero 2021, fue un logro. Las fuerzas en contienda acordaron buscar la gobernabilidad y estabilidad política permanente de Libia. Se eligió a un Consejo presidencial integrado por Mohammad Younes Menfi (diplomático), quien se convirtió en el presidente del nuevo consejo, mientras que Mossa al-koni (líder tribal del sur) y Abdullah Hussein al-Lafi (diputado del parlamento de Tobrouk) fueron elegidos como vicepresidentes. Abdul Hamid Mohammed Dbeibah (empresario tripolitano) fue nombrado Primer ministro. Estos altos funcionarios fueron elegidos por 75 delegados representantes de las distintas facciones enfrentadas en el conflicto libio. El propósito de dicho consejo fue el de formar un gobierno interino de unidad nacional mismo que se encargaría de preparar las elecciones legislativas programadas para el 24 de diciembre de 2021.

En esa tesitura, se celebró la II Conferencia sobre Libia en Berlín el 23 de junio de 2021. La misma contó con la participación del Gobierno de transición de Libia y representantes de 15 países participantes. El resultado concreto fue el de que las potencias regionales e internacionales implicadas, en el conflicto interno libio, pidieron la salida del territorio libio de todos los combatientes extranjeros fueran soldados regulares o mercenarios y la consideraron como una *conditio sine qua non* clave para lograr la estabilidad real de Libia. Así mismo, solicitaron garantizar la celebración simultánea de elecciones presidenciales y legislativas el 24 de diciembre de 2021.

Dicha conferencia fue organizada a instancias del Gobierno alemán y de Naciones Unidas, con la participación de representantes de Estados Unidos, Rusia, Turquía, Egipto, Francia, Italia, Alemania, Argelia, China, Marruecos, Países Bajos, los Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido, Suiza, Túnez, la Liga Árabe y varias organizaciones internacionales como la UE y la Unión Africana (UA). El ministro de Asuntos Exteriores alemán, Heiko Maas y la secretaria general adjunta de la ONU para asuntos políticos y de consolidación de la paz, Rosemary Dicarlo presidieron la reunión. Ésta contó con la presencia del jefe del Consejo Presidencial de Libia, Mohammed al-Menfi, el primer ministro libio, Abdul Hamid Dbeibah y la titular del ministerio libio de Relaciones Exteriores, Najla Mangoush, el enviado especial de la ONU para el país del Norte de África, Jan Kubis, y los ministros de Relaciones Exteriores de los países participantes. (Peregil, 2020a)

El regreso de Estados Unidos a la palestra internacional –después de la era Trump– y la recomposición de las relaciones con Alemania se reflejó en la II Conferencia sobre Libia. Angela Merkel, en su encuentro con el secretario de Estado estadounidense, Antony Blinken señaló al respecto que:

> "Una actuación decidida estadounidense-alemana por la solución del conflicto libio envía una señal muy importante al mundo". Y añadió que "aún siendo los propios libios los que han de decidir su futuro, la comunidad internacional está dispuesta a acompañarles". Blinken respondió que, "Estados Unidos era consciente de su responsabilidad y de la importancia de proponer soluciones multilaterales a cuestiones de resonancia internacional". (Valero, 2021)

En tal sentido, Biden advirtió en varias ocasiones al presidente ruso, Vladimir Putin, que Estados Unidos observaría con atención lo que hiciera Rusia en Libia. En ese contexto Antony Blinken afirmó que: "Estados Unidos tenía como meta ver a Libia como un país soberano, estable, unificado y seguro, libre de toda injerencia extranjera, eso es lo que el pueblo merece, y es esencial para la seguridad regional." (Valero, 2021)

En ese entorno, el ministro de Asuntos Exteriores alemán Heiko Mass agregó: "Hemos avanzado mucho, pero sigue habiendo cuestiones muy importantes por resolver. El problema estaba en la retirada de los cerca de 20,000 soldados y mercenarios extranjeros que fueron enviados a Libia por terceros países". Se planteó que la salida de los efectivos de una parte no pudieran dar ventaja a la otra. Esto debido a que Turquía pidió no tratar del mismo modo a mercenarios y soldados regulares. Los soldados turcos, según Turquía, fueron enviados a Libia en virtud de un acuerdo de seguridad firmado con el anterior Gobierno de Trípoli en noviembre de 2019 (France 24, 2021).

Por su cuenta, la ministra de Relaciones Exteriores de Libia, Najla Mangoush expresó que el Ejecutivo libio en funciones proponía la iniciativa *Estabilidad de Libia*, un proyecto elaborado por el Gobierno de Unidad Nacional para resolver la crisis económica y de seguridad.

> "La iniciativa pretendía que los libios pudieran opinar en cooperación con los países que apoyaban la estabilidad de Libia. Proponía la formación de un grupo de trabajo internacional presidido por Libia a nivel de ministros de Asuntos Exteriores para reforzar la visión de Libia sobre las posibles propuestas y soluciones para mantener su soberanía; la unificación del Ejército libio bajo un solo mando y la activación el acuerdo de alto el fuego, incluyendo la fijación de un plazo para la retirada de todas las fuerzas extranjeras y mercenarios de Libia" (France 24, 2021).

Planteamiento válido pero que hasta la fecha nadie ha cumplido.

Por su parte, el secretario general de la ONU, António Guterres, ha encomiado al Gobierno de transición a "tomar acciones urgentes para establecer un plan comprensivo

con plazos claros hacia la estabilidad de Libia que incluya tanto la celebración de elecciones como la salida de los combatientes extranjeros".

En síntesis, todos los participantes, excepto Turquía que presentó una reserva, apoyaron incondicionalmente la retirada de tropas y mercenarios extranjeros del país: "Todas las fuerzas extranjeras y mercenarios deben ser retirados de Libia sin demora, y el sector de seguridad debe ser reformado y colocado firmemente bajo una autoridad y supervisión civil unificadas". Además, se comprometieron a "cumplir con el embargo de armas de acuerdo con la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU" (Sputnik News, 2021).

Es evidente que sin la retirada de las fuerzas extranjeras no se dieron las condiciones necesarias para organizar las elecciones el 24 diciembre del 2021. Los enfrentamientos continuaron entre las partes en conflicto. De acuerdo con la ONU, la guerra civil en Libia ha dejado a 1.3 millones de personas dependientes de la ayuda humanitaria, unas 400,000 más que en el 2020. El tiempo dirá si se cumplen con todos los compromisos adquiridos.

En virtud de que ni las condiciones políticas ni de seguridad necesarias eran favorables para celebrarlas, el 21 de diciembre, una comisión del Parlamento libio declaró que era imposible celebrar los comicios. En esa tesitura, el Parlamento de Libia, con sede en la ciudad de Tobruk nombró, el 10 de febrero de 2022, a Fathi Bashagha, anterior ministro del Interior en el Gobierno de transición, como primer ministro interino, apoyado por autoridades militares del este del país. Mientras tanto, en Trípoli el primer ministro del llamado Gobierno de Unidad o de transición, Abdelhamid Dbeibah, declaró que no abandonaría su cargo y que solo entregaría el poder a alguien salido de las urnas. La ONU informó de que seguiría apoyando el papel de Dbeibah. Así pues, Libia volvió a tener dos gobiernos paralelos. Dos Gobiernos en disputa por el poder: uno, con sede en Trípoli y dirigido por Abdelhamid Dbeibah desde 2021 y otro dirigido por Fathi Bachagha y apoyado por el parlamento de Tobruk y el mariscal Jalifa Haftar. (Peregil, 2022)

En ese entorno, el 17 de mayo de 2022, Trípoli fue estremecida por enfrentamientos entre grupos armados de ambos bandos, por el primer ministro rival quien intentó deponer al gobernante interino, Abdelhamid Dbeibah, amenazando con una nueva escalada de violencia en el país. Misma que se reflejó nuevamente el 1 de julio de 2022, cuando la sede del Parlamento libio fue tomada por manifestantes que expresaban su hartazgo con los dos Gobiernos, ya que las conversaciones dirigidas por los presidentes de los dos Parlamentos rivales de Libia en Ginebra terminaron sin ningún resultado tangible para reactivar el proceso electoral.

Lo anterior afectó a la Compañía Nacional de Petróleo de Libia (NOC) con pérdidas de más de 3,500 millones de dólares por el cierre forzoso de los principales yacimientos petrolíferos. La producción cayó bruscamente y las exportaciones descendieron hasta

situarse entre 365,000 y 409,000 barriles por día (b/d), lo que supone una pérdida de 865,000 b/d" en comparación con la producción media. Además, cada día se pierden 220 millones de metros cúbicos de gas (Peregil, 2022).

Sin duda alguna, las acciones de las partes no representan avance alguno para lograr el restablecimiento de un Estado de derecho y de una verdadera unidad nacional para lograr la reinvención de Libia. Aristóteles decía que "el poder que tenemos para hacer algo es el mismo que tenemos para no hacerlo". Tal parece que las partes en conflicto no tienen la voluntad política de poner fin al conflicto y ponerse de acuerdo para llevar a Libia a un nuevo estadio de paz, estabilidad, certidumbre y desarrollo permanente que redunde en beneficio de la población. El tiempo dará la respuesta.

Conclusiones

Desde que Muamar Gadafi fue derrocado, capturado y luego asesinado en 2011, la nación se fragmentó entre dos gobiernos rivales basados en el Este y el Oeste, cada uno respaldado por grupos armados y por distintos gobiernos extranjeros. Entre 2011 y 2022 Libia ha estado desintegrada y encerrada en el centro de una vóragine de una guerra civil despiadada. Libia vive hoy un Estado fallido que llegó a tener tres gobiernos con el posicionamiento temporal de los yihadistas del Estado Islámico (EI) y de Ansar Asharia, vinculado a Al Qaida. Ahora hay dos, la ONU ayudó a la creación de un primer gobierno liderado por el general Fayez al Sarraj (GAN) apoyado por Estados Unidos, por Francia en un principio, por Inglaterra, por Catar, por Italia y Turquía. Sin embargo, se formó un segundo gobierno liderado por el mariscal antigadafista Jalifa Hafter (ENL). Y surgió un tercer gobierno oportunista, vinculado a ISIS. Pero, éste fue debilitado por las fuerzas en pugna internas y externas; y hoy sólo tiene presencia en unos terruños de la actual Libia. Jalifa Hafter fue cercando al gobierno de Trípoli apoyado por Francia, Arabia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Jordania, Sudán, y Rusia. No logró controlar a Trípoli. Hoy ambos gobiernos están en un impasse. De modo, que Naciones Unidas ha buscado negociar para que las partes se acerquen. El GAN, basado en Trípoli, continúa recibiendo el apoyo de Turquía, Italia y Catar, el ENL bando liderado por Hafter, basado en el Este, cuenta con el respaldo de Rusia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos y Francia. Hasta ahora, EEUU ha mantenido una "posición ambigua", pero ha realizado un esfuerzo de mediación.

Considero que es indiscutible que las negociaciones entre las partes han representado un leve avance para la pacificación de Libia. Sin embargo, ha sido insuficiente. Hay que darle tiempo al tiempo para que se consolide la paz regional. Aún quedan enormes grietas por resolver y el compromiso de las potencias externas involucradas en el conflicto para respetar la voluntad de las partes. Lo único cierto, por el momento, es que la leyenda de Gadafi llegó como las arenas del desierto, la duna que fue ya no lo es. Nunca cumplió con lo

que prometió el 1 de septiembre de 1969: "Libia. Con la ayuda de Dios, alcanzará los más altos destinos". Su llegada al poder y ascenso tan repentino y sangriento fue como su final brutal y bañado de sangre. Dejó a su nación en una guerra civil, intervenida y fallida. Hoy se vive una incertidumbre. Libia tardará años en estabilizarse. Sin embargo, el objetivo final es el de llevar a Libia a tener una gobernabilidad y estabilidad política permanente. Es deseable que Libia emerja de las cenizas como el ave fénix y dé estabilidad a la región y al mundo.

Bibliografía

ACNUR. (2020). *Informe anual tendencias globales 2020*. Mexico, ACNUR. Disponible en: https://www.acnur.org/noticias/videos/2020/6/5eeafe4b4/el-1-informe-acnur-sobre-tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado.html Consultada el 28 octubre 2020.

ALGORA WEBER, Ma. Dolores. (2004). *Turquía y el diálogo de culturas en el mediterráneo*. Madrid, Ministerio de Defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuaderno de estrategia 125.

ARFI, Fabrice y LASKE, Karl. (2017). *Avec les compliments du guide. Sarkozy. Kadhafi, l´histoire secrète*. Paris, Fayard.

DAVET, Gérard y LHOMME. (2016). *Un Président ne devrait pas dire ça...* Fabrice. Paris, Ed. Stock, 2016.

CLINTON, Hillary. (2014). *Decisiones difíciles*. Nueva York, Simon & Schuster.

ESCRIBANO, Gonzalo. (2014). La geopolítica de la energía en Europa, marcada por una vecindad convencional. Disponible en: https://bit.ly/3hIJHcI Consultada el 15 agosto de 2020.

ESCRIBANO, Gonzalo. (2017). Energías renovables y renovación de la geopolítica. En *Energía y Geoestrategia*. Madrid, Ministerio de Defensa y IEEE.

FRANCE24. (2020). Libia: jefe del Gobierno respaldado por la ONU anuncia que quiere renunciar al cargo. Disponible en: https://www.france24.com/es/20200917-libia-jefe-del-gobierno-respaldado-por-la-onu-anuncia-que-quiere-renunciar-antes-de-octubre Consultada el 17 de septiembre de 2020.

GÓMEZ GARCÍA, Luz. (2020). Guerra 'glocal' en Libia. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020-06-19/guerra-glocal-en-libia.html Consultada el 19 junio 2020

GONZALEZ, Miguel. (2020a). Un aliado de la OTAN encañona a otro. Disponible en :https://elpais.com/internacional/2020-07-02/un-aliado-de-la-otan-encanona-a-otro.html?rel=mas Consultada el de 3 julio 2020.

GONZÁLEZ, Ricard. (2020b). Libia.- Las partes enfrentadas en Libia logran un acuerdo sobre el reparto de cargos durante sus contactos. TICKERNOTICIAS. Disponible en: https://bit.ly/3VjycX0 Consultada el 11 de septiembre de 2020.

GONZÁLEZ, Ricard. (2020c). Turquía y Egipto dan su apoyo al acuerdo entre el Gobierno de Unidad Nacional y el Parlamento con base en Tobruk. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020-08-21/declarado-un-alto-al-fuego-en-libia.html Consultada el 22 de agosto de 2020.

LEVITSKY, Steven y ZIBLATT, Daniel (2018). *Cómo mueren las democracias*. México, Ariel.

LORCA Corróns, (2004). Alejandro. *Et al*. *Hacia un nuevo orden mundial basado en la geografía*. *Consideraciones conceptuales para las relaciones euro- mediterráneas*. Madrid, Ministerio de Defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuaderno de estrategia 125.

NAVARRO, Miguel et al. (2020). *Mirador mundial 2020. Llegará la paz en el Norte de África*. Santiago de Chile, Ministerio de Defensa Nacional.

PADRON, Alejandro. (2017). *Yo fuí embajador de Chávez en Libia*. Caracas, Epulibre.

PEREGIL, Francisco. (2020a). Egipto se planta frente a Turquía en el tablero de Libia. Disponible en : https://elpais.com/internacional/2020-06-24/egipto-se-planta-frente-a-turquia-en-el-tablero-de-libia.html?rel=mas Consultada el 24 junio 2020.

PEREGIL, Francisco. (2020b). El conflicto libio se vuelve global y la intervención de potencias extranjeras puede convertir la guerra en el país norteafricano en una reedición de la siria. Disponible en: Libia, un polvorín a las puertas de Europa. https://bit.ly/3WgbSPd Consultada el 21 julio 2020.

Peregil, Francisco. (2022). Libia agrava su crisis con una bicefalia en el poder. El País. https://elpais.com/internacional/2022-02-10/libia-profundiza-su-crisis-con-el-nombramiento-de-un-nuevo-primer-ministro.html Consultada el 3 julio 2022.

ROBINSON, James y ACEMOGLU, Daron. (2014). *Por qué fracasan los países*. Madrid, Deusto-Planeta.

ROLDÁN, Eduardo. (2012). *Informe de labores del Embajador Eduardo Roldán: 2006-2012*. 12 volúmenes. Argel-México, SRE.

RICE, Condoleezza. (2011). *No higher honor. A memoir of my years in Washington*. Broadway Books, Random House.

Sputnik News (2021). "Los participantes de la conferencia sobre Libia apoyan la retirada de las tropas extranjeras" Disponible en línea en https://sputniknews.lat/20210623/los-participantes-de-la-conferencia-sobre-libia-apoyan-la-retirada-de-las-tropas-extranjeras-1113474852.html Consultada el 30 de agosto de 2022.

VALERO, CARMEN. (2021). "Estados Unidos se implica en Libia y la ONU anuncia el envío de observadores del cese el fuego". *El Mundo*. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2021/06/23/60d36b25fc6c83a1198b45c3.html Consultada el 30 de agosto de 2022.

La importancia de la perspectiva de género y de los feminismos en el análisis de los procesos globales

Selene Romero Gutiérrez[1]

Resumen

La dinámica mundial actual, caracterizada, entre otros asuntos y problemas, por procesos globales altamente complejos como las múltiples violencias, las migraciones, el despojo, el intervencionismo militar, la crisis ambiental y la precarización de la mano de obra, debe ser analizada a partir de la perspectiva de género, de los enfoques y praxis feministas y de mujeres en resistencia; tratando, a su vez, de sugerir propuestas y alternativas emanadas y gestadas desde ahí, ante la crisis generalizada que vivimos hoy como civilización humana. Lo que nos lleva, en un primer momento, a una breve revisión de los orígenes de la disciplina de Relaciones Internacionales y su composición teórico-fenomenológica a partir únicamente de elementos eurocéntricos, estatocéntricos y androcéntricos para, en un segundo nivel, situar el rescate de enfoques alternativos o denominados reflectivistas para problematizar y criticar el universalismo que se ha tenido en el abordaje de lo internacional. De esta manera se identifican los aportes que, desde la filosofía política y la movilización social de las mujeres, así como desde la perspectiva de género, se tienen actualmente para un enfrentar-vivir-estar en el mundo de una manera más justa, equitativa y plena.

Palabras clave: Relaciones Internacionales, feminismos, perspectiva de género, lucha de mujeres, crisis civilizatoria, alternativas civilizatorias-humanas

Abstract

The current world dynamics, characterized, among other issues and problems, by highly complex global processes such as multiple forms of violence, migration, dispossession, military interventionism, the environmental crisis and the precariousness of the workforce, must be analyzed from of the gender perspective of feminist approaches and the praxis of women in resistance; trying, in turn, to suggest proposals and alternatives emanated and conceived from there, in the face of the generalized crisis that we are experiencing today as a human civilization. This leads us, at first, to a brief review of the origins of the International Relations discipline and its theoretical-phenomenological composition based solely on Eurocentric, state-centric and androcentric elements to, on a second level, place the rescue of alternative or so-called reflectivist approaches to problematize and criticize the universalism that has been had in the international approach. In this way, the contributions that, from the political philosophy and the social mobilization of women,

1 Maestra en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS-UNAM. Líneas de investigación: Globalización, identidad cultural, identidad latinoamericana, cultura y desarrollo, lenguaje y poder, así como perspectiva de género en Relaciones Internacionales, feminismos y luchas de mujeres.

as well as from the gender perspective, are currently available for facing-living-being in the world in a fairer, more equitable and fuller.

Keywords: International Relations, feminisms, gender perspective, women's struggle, civilizing crisis, civilizing-human alternatives

Introducción

A partir de la Primera Guerra Mundial el interés por el análisis formal de lo internacional crece enormemente. Además de la creación de las primeras cátedras en Estados Unidos e Inglaterra, inmediatamente después de la guerra se constituyen dos importantes instituciones dedicadas a la investigación y estudio de la problemática internacional: el Royal Institute of International Affairs, de Londres, y el Council on Foreign Relations, de Nueva York.

Por lo tanto, Relaciones Internacionales, como ciencia y disciplina, nace vinculada al paradigma guerra y paz, desde un contexto europeo-estadounidense, es decir, eurocéntrico, reflejado tanto en la conformación temática de las agendas de investigación como en la universalización de sus categorías analíticas como, por ejemplo, la centralidad y universalización del Estado-nación, y bajo una idea hegemónica del poder en la sociedad internacional que, de acuerdo a una percepción sexo-genérica, correspondería exclusivamente al sexo masculino, por tanto, nace también androcéntrica.

En este mismo sentido, Graciela Arroyo Pichardo sostiene además que las teorías de Relaciones Internacionales, clasificadas como realistas, sociohistóricas, funcionalistas, sistémicas, del conflicto, marxistas, de la integración, de la dependencia, de la interdependencia, normativistas, neorrealistas, entre otras, dan cuenta de manera específica de las relaciones entre las grandes potencias existentes en cada etapa histórica, en términos del poder político y económico, del juego de alianzas y de los liderazgos. Con ello, lo que en realidad se está planteando es que en las relaciones internacionales hay actores-sujetos con poder de acción y decisión y objetos, es decir, sobre quienes se decide (dominios coloniales o ex colonias, países dependientes o lo que en una época se denominó, países subdesarrollados). Por lo tanto, las interpretaciones o teorizaciones dominantes provienen generalmente de los mismos centros de poder, o sea, de los grandes actores (Arroyo, 2017: 26).

Tenemos así, y desde sus orígenes, una escuela dominante-anglosajona de Relaciones Internacionales que ha sido transmitida a muchos otros ámbitos y considerada casi paradigmática, sumado a que sus propuestas casi siempre han respondido al pensamiento y a la praxis de la política estadounidense, lo que hace que su reflexión filosófica y epistemológica sea localizada ahí, considerándose a Estados Unidos y a Occidente como el ideal normativo-institucional.

De esta manera, el término "relaciones internacionales" emanado desde esa concepción jerarquizada, resulta muy delimitado, debido a que la metodología y el objeto de estudio se están circunscribiendo al mundo europeo y estadounidense. Para empezar, se debe señalar que su expresión política, el Estado-nación, surgió en un contexto exclusivamente europeo. En las demás regiones del mundo, por ejemplo, al momento del surgimiento del Estado-Nación en Europa, existían otras configuraciones sociales, y en muchos casos se encontraban bajo el yugo de los poderes hegemónicos y, como afirma Glorianna Rodríguez Álvarez, no se puede dar una "relación internacional" entre una nación europea y su colonia. El primer actor no está interesado en "relacionarse" de igual a igual con el segundo, sino en imponer y consolidar su dominio. Mientras que la colonia carece de las características inherentes a una "nación", por lo tanto, las relaciones internacionales solo se gestaban en el contexto europeo, en el mundo "libre", "independiente" (Rodríguez, 2015: 52).

Si bien, el liberalismo tuvo una influencia importante y logró que las colonias alcanzaran su independencia, la lógica nos señalaría que se concertaron acuerdos, instituciones y leyes que permitirían a las ex colonias formar parte de una dinámica mundial libre; sin embargo, para que dicha lógica liberal-capitalista se llevara a cabo, tuvo que permanecer la dependencia, la sujeción y el subdesarrollo en esas realidades.

Por ende, las "relaciones internacionales", concebidas y recreadas ahí, debemos entenderlas como las "relaciones entre los poderes hegemónicos", excluyentes y exclusivos, que siguen definiendo el orden internacional, inter-estatal al configurar una realidad afín a la reproducción del sistema de relaciones capitalistas a escala planetaria y a la posición hegemónica de los países del capitalismo central dentro de esta misma estructura de relaciones de poder mundiales, sin tomar en cuenta los intereses o el bienestar de los demás pueblos así como de su diversa y vasta composición poblacional, como las y los indígenas, las y los afrodescencientes, la juventud, la niñez y, por supuesto, las mujeres.

Inserción de la perspectiva de género y feminista en Relaciones Internacionales

Es un hecho que el feminismo y la perspectiva de género no han sido la regla, no han sido perspectivas dominantes ni transversales en términos académicos, ni tampoco en el quehacer político al definir las políticas públicas, ni al interior ni al exterior, de los países.

Todavía, incluso, puede ser objeto de escosor, confusión, crítica y/o rechazo, porque, citando a Nuria Varela: "el feminismo es un impertinente que cuestiona el orden establecido y, por lo regular, ese orden está muy bien establecido para quién así lo ha hecho, para quienes se benefician de éste" (2008:9).

De ahí que, en los últimos años se siga cuestionando y visibilizando –a partir de múltiples pronunciamientos, denuncias, foros y campañas– la agudización de la

problemática respecto a la violencia de género que vivimos todos los días millones de mujeres y sujetos feminizados alrededor del mundo. Aunque, dicha visibilización y grave problemática aún están alejadas de generar empatía, sensibilidad, respeto y reconocimiento en nuestra sociedad; incluso, hay quienes, con sus descalificaciones, desvían la atención y contribuyen a ocultar los hechos: que se margina, se descalifica, se agrede, se acosa, se viola, se mutila, se desaparece y se mata a mujeres, por el simple hecho de ser mujeres. De ahí que nos encontremos ante una emergencia evidentemente nacional y también mundial, donde muchas mujeres, cabe resaltar que se trata de un número significativo de mujeres jóvenes, se están organizando desde distintos espacios, como el urbano-popular y el académico, para que la violencia deje de normalizarse en los espacios comunes y privados.

A partir de la identificación de esta problemática, se hace necesaria la perspectiva de género en los análisis internacionales, independientemente de nuestra condición-identidad de sexo-género, para cambiar el estado de cosas actual, donde dicha perspectiva no tiene que ser únicamente pensada, sentida y practicada por las mujeres, sino también por los hombres, a partir del cuestionamiento de sus roles, de sus privilegios y de sus acciones, toda vez que la perspectiva de género "reconoce la diversidad de géneros y la existencia de las mujeres y los hombres, como un principio esencial en la construcción de una humanidad diversa y democrática; sin embargo, plantea que la dominación de género produce la opresión de género y ambas obstaculizan esa posibilidad" (Lagarde, 2018: 14).

Aunado, de manera muy significativa, a la teoría feminista, la cual se incorpora a Relaciones Internaciones en los últimos años de la década de los ochenta del siglo pasado -junto con otras aproximaciones críticas que dan continuidad a las voces disidentes de finales de los sesenta- y que empieza a cuestionar y fracturar la unanimidad analítica que se venía desarrollando a partir del paradigma dominante, es decir, del realismo tradicional de la posguerra. Siendo parte del enfoque reflectivista, el feminismo –aunque, es importante enfatizar en feminismos, así, en plural[2]– ayuda a comprender mejor y más ampliamente la compleja dinámica mundial contemporánea al cuestionar dimensiones de investigación antes cerradas y omitidas, ya que centra en el análisis voces que habían sido inaudibles y realidades excluidas desde un régimen tradicional (realista) de unidad y singularidad, toda vez que preponderaba la idea, casi de sentido común, de que "la política internacional no era para mujeres ni para niños", dice Birgit Locher (1998:11), citando a Cynthia Enloe; dejando, con ello, poco espacio para los feminismos y las mujeres en este mundo peligroso de la alta política, en un mundo de poder y conflicto, del que las mujeres han

2 El sexismo y las relaciones de dominación de orden patriarcal se presentan de diferentes y múltiples formas en distintos contextos, por ende, las formas de afrontarlos y resistir también son diversas, por eso hay que hablar en plural, aunado a lo que refieren Cinzia Arruza y Lidia Cirillo (2017: 18-19): "El feminismo es el conjunto de los feminismos que han existido y los posibles cuyo objetivo es hacer mejor y más libre la vida de las mujeres. Es el producto de dinámicas que se han realizado más veces en el tiempo y en casi cualquier parte del mundo. Es una historia que, con lenguajes y prácticas diversas, ha puesto siempre en cuestión la misma relación de poder y ha girado siempre en torno a los mismos problemas, sin por ello quedarse encerrada, sino yendo hacia delante con un movimiento en espiral".

sido tradicional, permamente y sistemáticamente excluidas así como, podríamos afirmar también, cualquier otro grupo que viva desde los márgenes, es decir, pueblos originarios, personas pobres, migrantes y afro descendientes.

De esta manera, los enfoques reflectivistas acentuaron considerablemente los aspectos de denuncia del orden establecido, el análisis de las posibilidades de transformación social y los vínculos existentes entre el conocimiento teórico y el poder, en un contexto socio-político mundial que se preparaba para la "pacificación" con la entrada de la globalización neoliberal.

Sin embargo, a pesar de formar parte de los enfoques más críticos de Relaciones Internacionales, esa perspectiva feminista, orientada principalmente a acabar con la subordinación, desigualdad y opresión de las mujeres, causada por las estructuras patriarcales, y lograr la emancipación y la constitución de una sociedad en la que ya no tenga cabida la discriminación por razón de sexo o género, en el hecho sólo se ha limitado a denunciar el carácter insensible de los análisis convencionales de la política internacional hacia las condiciones de las mujeres (sensibilidad después materializada en la política estatal con las cuotas de género, por ejemplo), así como a señalar que si los atributos y características «masculinos» conducen a la guerra, los atributos «femeninos» contienen la capacidad de hacer posible una convivencia pacífica, toda vez que por sus cualidades inmanentes, la mujer no solo tiene una apreciación diferente de la política internacional, sino sobre todo una apreciación éticamente superior.

Al igual que las feministas liberales, las feministas radicales exigen que la mujer participe en los procesos de decisión política, pero para introducir criterios femeninos pacifistas y así cambiar en forma positiva la política internacional.

Desde esa concepción del feminismo, se cuestionan también conceptos teóricos convencionales que son claves en la disciplina de Relaciones Internacionales; pero, que están marcados por formas estatocéntricas y androcéntricas como el PODER, por ser jerarquizado, de mando y predominio; la SEGURIDAD, por estar ubicada sólo en el ámbito militar, y la GUERRA, por la utilización de las mujeres en la prostitución para la satisfacción de los soldados o las violaciones como botín de guerra. En su lugar hablan de un PODER actuar en colectivo y de una SEGURIDAD multidimensional a partir de experiencias sociales y privadas, visibilizado con ello la violencia estructural y sexual.

Asimismo, han adoptado atributos asignados patriarcalmente para someterlos luego a una revaloración positiva. Es lo que elabora Jo Ann Tickner, analizada por Yetzy Villarroel P. (2007:73-76) cuando cuestiona los seis principios del realismo político -como expresión preeminentemente machista- elaborados por Hans Morgenthau en 1948.

Tickner no invalida la comprensión del sistema internacional producida desde el realismo político; sin embargo, afirma que es imperfecta, masculina y parcial, y se propone

perfeccionarlo añadiéndole el punto de vista femenino, para que ayude a conceptualizar una visión mundial diferente a la existente y a generar una epistemología feminista de las relaciones internacionales y, de esta forma, hacer más accesible el campo de las relaciones internacionales a las mujeres, y alejarlas del papel histórico que han tenido en la política internacional: como consorte, como empleada en el sector del cuidado y la atención, o en vinculación con las bases militares estadounidenses, como enfermera, prostituta, manifestante antimilitar, madre de soldado o viuda.

En estricto sentido, este feminismo predominante en el análisis de Relaciones Internacionales, sólo ha estado enfocado en lograr la igualdad entre hombres y mujeres, y no cuestiona ni al sistema capitalista ni a la democracia liberal, de ahí que sea tipificado como feminismo liberal o institucional. En ocasiones, de ahí la crítica en muchos sectores feministas y de mujeres organizadas, reproduce los mismos preceptos del estatocentrismo, es decir, las luchas de los derechos civiles, la inserción a las instituciones ya existentes del sistema capitalista-patriarcal-racista así como al ámbito público; y del eurocéntrismo, como la reproducción de perspectivas desde la episteme, desde la academia y desde la ciencia dominantes. Se superpone, además, a otras visiones-conocimientos de mujeres que irrumpen en el escenario global a partir de sus experiencias y luchas locales-globales, con sus formas de autogobierno, autonomías, colectividades, reapropiación y defensa de territorios, recreación y reafirmación de identidades, alimentación de subsistencia y procesos reeducativos, por mencionar algunos, en los cinco continentes; pero, que no son reconocidas dentro del mainstream de las relaciones internacionales ni de los organismos internacionales por ser parte de la subalternidad, por vivir desde los márgenes.

Ahora bien, volviendo a estos esfuerzos teóricos, emanados del reflectivismo radical, donde también situamos muchos de los análisis constructivistas y posmodernos, podemos afirmar que engendraron múltiples visiones; pero, insuficientes para observar y entender la compleja dinámica mundial actual, coadyuvando, la mayoría de ellos, sólo al mantenimiento de las estructuras dominantes y del pensamiento y visión que se desprenden de ellas.

Si a eso le añadimos las derivaciones complejas de la actual crisis civilizatoria que ha puesto en jaque al sistema y la naturaleza del Estado, además de alcanzar a toda la humanidad y amenazar nuestra propia supervivencia, la respuesta no puede darse desde los intereses y pensamiento emanado de los sujetos hegemónicos, porque ellos sólo se encargan de darle cimiento, coherencia y re funcionalidad al sistema y, por ende, hacernos permanecer en una crisis perpetua. Por tanto es necesario y urgente voltear la mirada y los esfuerzos hacia la producción de otros referentes explicativos, que están surgiendo como decíamos líneas arriba, desde los márgenes, desde la perspectiva crítica de género, desde los feminismos y desde las mujeres que luchan.

¿Qué están haciendo las mujeres para cambiar el mundo?

El contar con perspectiva de género en nuestro ámbito profesional, académico y científico, así como en nuestras relaciones sociales y familiares, nos está posibilitando contribuir a la reeducación, a visibilizar problemáticas, a dejar de normalizar y ejercer la violencia y a contribuir para que ésta se erradique de nuestras vidas, de nuestros entornos. Nos da equilibrio, horizontalidad, respeto y reconocimiento para desarrollarnos en una sociedad más justa y más plena, dejando de lado las múltiples formas-relaciones de dominación, donde se inscribe el heteropatriarcado, entre otras.

Es así que, la renovación del pensamiento crítico-social, también resulta precisa y más aún en un contexto de resquebrajamiento de los pilares de la civilización occidental,[3] toda vez que nos permite cuestionar-replantear esquemas y estructuras que nos han dado sentido durante los últimos 300 años, aproximadamente. Nos encontramos, por tanto, en un momento de urgencia, de transición paradigmática donde, a través de *vasos comunicantes*, el conocimiento heredado de la modernidad occidental pueda entretejerse con otros saberes y con otras cosmovisiones provenientes de otras culturas, con los aportes de otras luchas. Aunado a que, en una compleja dinámica local/global contemporánea -basta observar la interrelación actual, nunca antes vivida, donde varios *mundos* convergen y se entrelazan en un mismo espacio y al mismo tiempo; donde los intercambios sociales, políticos, económicos y culturales son más rápidos, profundos y cambiantes- se vuelve impostergable posicionar nuevas creaciones epistemológicas, con enfoques más amplios, inter y transdisciplinarios, que den cuenta de esto y nos permitan trascender los paradigmas tradicionales que legitimaron y dieron cuenta de contextos e intereses unilineales, unívocos y pasados (Romero, 2019: 159).

El reto al que nos enfrentamos hoy es que seamos capaces de visibilizar y empatar con los pueblos y las clases y/o grupos históricamente marginados y oprimidos; por tanto, una de las tareas a realizar es el establecimiento de un diálogo entre el conocimiento científicamente comprobado-comprobable-reconocido que aprendemos en nuestras aulas, en diversos textos, y el emanado de sectores urbanos, populares, rurales, de las mujeres, de los indígenas, de los afro descendientes, de los estudiantes y de los jóvenes, en general, que tendríamos que estar observando y escuchando.

3 Por civilización occidental-capitalista entendemos "las lógicas dominantes de economía, gobierno, conocimiento, estética, y subjetividad que surgen y se mantienen a partir de la emergencia del patrón de poder moderno/colonial imperante en los procesos de globalización que emergen en el largo siglo XVI. En este registro, la civilización occidental capitalista significa una lógica civilizacional (es decir, un paradigma de vida) regido por la búsqueda desmedida de ganancia, relaciones mercantiles de competencia, formas de gobierno que separan jerárquicamente gobernantes y gobernados, y valorizaciones estético-culturales y epistémicas que afirman la superioridad de los sujetos y culturas Europeas y Eurodescendientes sobre el resto de la humanidad. En esta definición la civilización occidental capitalista denota una serie de discursos y prácticas culturales y formas de subjetividad que resultan fundamentales para la configuración y reproducción del patrón de poder moderno/colonial [racista, clasista, sexista e imperialista] que denominamos colonialidad del poder" (Lao-Montes, A., 2011:146).

Y esa capacidad, precisamente, nos la pueden brindar los feminismos, los aportes y praxis de las mujeres que luchan, así como la perspectiva crítica de género, ya que al ponernos las *gafas violetas* (utilizando la metáfora de Gemma Lienas) podemos percibir las injusticias y la discriminación, si de las mujeres, pero también de todos los grupos de la subalternidad, porque empezamos a percibir un mundo de manera más justa y de un sentir-pensar conciente. Supone, dice Nuria Varela, lo siguiente:

Darse cuenta de las mentiras, grandes y pequeñas, en las que está cimentada nuestra historia, nuestra cultura, nuestra sociedad, nuestra economía, los grandes proyectos y los detalles cotidianos. Supone ver los micromachismos —como llama el psicoterapeuta Luis Bonino a las pequeñas maniobras que realizan los varones cotidianamente para mantener su poder sobre las mujeres—, y la estafa que supone cobrar menos que los hombres. Ser consciente de que estamos infrarrepresentadas en la política, que no tenemos poder real, y ver cómo la mujer es cosificada día a día en la publicidad. Supone conocer que la medicina —tanto la investigación como el desarrollo de la industria farmacéutica—, es una disciplina hecha a la medida de los varones y que las mujeres seguimos pariendo acostadas en los hospitales para comodidad de los ginecólogos, una profesión en España copada por varones. Supone saber que, según Naciones Unidas, una de cada tres mujeres en el mundo ha padecido malos tratos o abusos y que en España son más de un centenar las mujeres asesinadas cada año por sus compañeros, maridos, novios o amantes. Supone, en definitiva, ser conscientes de que nos han robado nuestros derechos y debemos afanarnos en recuperarlos si queremos vivir con dignidad y libertad al tiempo que construimos una sociedad justa y realmente democrática. Es tener conciencia de género, eso que a veces parece una condena porque te obliga a estar en una batalla continua pero consigue que entiendas por qué ocurren las cosas y te da fuerza para vivir cada día. Porque el feminismo hace sentir el aliento de nuestras abuelas, que son todas las mujeres que desde el origen de la historia han pensado, dicho y escrito libremente, en contra del poder establecido y a costa, muchas veces, de jugarse la vida y, casi siempre, de perder la «reputación». De todas las mujeres que con su hacer han abierto los caminos por los que hoy transitamos y a las que estamos profundamente agradecidas. (2008:13,14).

Puesto de esta manera, las gafas violetas nos permiten ver-entender y aprender temas, que pueden ser tan tradicionales y hegemónicos en la dinámica y en los procesos globales, como la guerra, desde miradas críticas. Muestra de ello, es que nos permiten escuchar e incorporar las múltiples voces involucradas en el conflicto, a partir del resonar y centralismo de las narrativas íntimas, personales de las y los involucrados en este, el trabajo extraordinario y brillante de Svetlana Alexiévich, La guerra no tiene rostro de mujer (2015), es cuenta de esto. Por ejemplo y a propósito de la actual intervención de

Rusia en territorio ucraniano, porque lo que abunda en el mundo periodísto es la visión androcéntrica en la notas, una joven mujer ucraniana, en plena edad reproductiva, entre bombardeos, recorriendo las calles en busca de farmacias donde pueda tener acceso a anticonceptivos de emergencia (como prevención frente a los inminentes asaltos sexuales que puedan sufrir ella y otras mujeres cercanas). De lado tenemos también los testimonios de mujeres que se suman a la defensa armada que, sin experiencia previa, están aprendiendo a manejar armas para luchar y las que, con mayor preparación ofrecen sus conocimientos y hasta sus casas como sede de facto de la Guardia de Mujeres en Ucrania.

Otro punto importante a considerar desde los feminismos, es que las mujeres dejen de seguir siendo consideradas exclusivamente como víctimas o que tienen que ser salvadas, porque si bien, han sido históricamente el blanco de los ataques en conflictos armados, también, y de manera concreta en el caso de Ucrania, las mujeres tienen capacidad de agencia y, por tanto, capacidad organizativa. Así lo muestran Organizaciones como La Strada Ucrania y la Red Nacional Taller Feminista (Organización No Gubernamental, donde su misión es la creación de un espacio de desarrollo de la comunidad feminista en Leópolis y Ucrania).

Desde estas Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), las mujeres ucranianas están distribuyendo información por internet junto a las autoridades locales sobre el apoyo médico, legal y psicológico disponible para víctimas de agresiones sexuales. También buscan refugios seguros para mujeres y niñas que huyen de la guerra y la violencia doméstica.

Viendo acciones degradantes cometidas por el ejercito ruso, podemos traer al análisis la pedagogía de la crueldad, gran concepto puesto en el debate académico por Rita Segato (2014), entendida como la construcción psico-social-cultural que lleva a los varones a realizar actos atroces considerados inhumanos. En esta línea, es inevitable situar la imagen de Vladimir Putín y de Volodímir Zelenski, como una muestra más de enfrentamiento de masculinidades hegemónicas, tanto en la presencia, discurso (nacionalista, fascista, homofóbico, xenofóbico, imperial), declaraciones y acciones concretas, reforzándose con ello, la necesidad de las perspectivas feministas en Relaciones Internacionales, al expresar de manera clara y contundente un conjunto de ideas tejidas en torno a la crítica de los valores y de las dinámicas patriarcales sobre las cuales se estructuraron Estados, sociedades mundiales y políticas exteriores.

La perspectiva crítica de género también nos conmina a dejar de abordar la guerra desde miramientos amarillistas, que más que sensibilizar a la población, lo que provocan muchas veces es la normalización de la violencia. Esto es así porque, entre la cuenta de los días y las imágenes de bombardeos y cuerpos destrozados, tal parecería que ya está inserto en el devenir cotidiano y, por tanto, normalizado el conflicto armado.

De esta manera, tenemos como línea reflexiva y como quehacer académico-intelectual, el ampliar la presencia y protagonismo de las mujeres no solo en conflictos bélicos coyunturales, sino en el devenir de lo cotidiano, no solo como hechos aislados sino como parte de una interrelación necesaria con otras formas de dominación. Por ende, entran en escena las mujeres precarizadas, las expulsadas y despojadas de sus territorios, las perseguidas (como las mujeres migrantes y todo lo que viven desde la salida de su país de origen, en el país o países en tránsito y en el de destino), las pertenecientes a pueblos originarios y las racializadas, toda vez que, como dice Silvia Federici: "La continua expulsión de los campesinos de la tierra, la guerra y el saqueo a escala global y la degradación de las mujeres son condiciones necesarias para la existencia del capitalismo en cualquier época" (2010:24).

También hay que mencionar a la corporeidad, ya que al corporeizar las relaciones internacionales, desde los feminismos, cumplimos con el objetivo de entender que las relaciones de poder, la economía global y los conflictos se inscriben en los cuerpos, condicionando incluso físicamente las vidas y prácticas de las personas, toda vez que, a decir de Michael Foucault: "el cuerpo está también directamente inmerso en un campo político; las relaciones de poder operan sobre él una presa inmediata, lo cercan, lo marcan, lo doman, lo someten a suplicio, lo fuerzan a unos trabajos, lo obligan a una ceremonias, exigen de él unos signos. El cuerpo, en una buena parte, está imbuido de relaciones de poder y de dominación" (1999:32-33).

Siguiendo esa línea, las *gafas violetas* nos permiten seguir también profundizando en la utilización de los cuerpos feminizados en la guerra, en las conquistas imperiales y en la explotación laboral, donde no solo se ven subordinados los de las mujeres, sino también los cuerpos presas de la lógica dominante heterosexista, es decir, los cuerpos de las infancias, los cuerpos de varones homosexuales, los cuerpos trans, los cuerpos con discapacidad, los cuerpos de personas pertenecientes a pueblos originarios, los cuerpos de personas refugiadas, migrantes y expulsadas. Con este análisis trasladamos al campo de Relaciones Internacionales la premisa enunciada desde el feminismo radical, en voz de Kate Millet, "lo personal es político", por el de Cynthia Enloe, cuando afirma que "lo personal es internacional".

La perspectiva crítica de género y los feminismos nos posibilitan la concepción de *otra cooperación internacional*, romper con la dominante, recurrente para mecanismos belicistas, intervencionistas, de defensa y/o de ataque), sino donde se priorice la preservación de la vida, donde se respeten las identidades y necesidades locales, los derechos humanos fundamentales y el entorno físico y medio ambiental, desde una internacionalización del propio feminismo y de la lucha de las mujeres en apoyo de otras mujeres que viven en carne propia los efectos múltiples del sistema de dominación heteropatriarcal, capitalista, moderno-colonial, belicista. Si bien la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ya lo

planteaba desde el año 2000, con la incorporación de mujeres en las misiones de paz, en la reintegración, en el reasentamiento, en la reintegración y en la reconstrucción posterior a los conflictos, al estar ésta supeditada a la voluntad política de los Estados, la paz y seguridad de las mujeres y de la sociedad en su conjunto, es difícil de alcanzar.

De ahí que sean las mujeres, así como otros grupos que resisten, las que se están organizando para transformar su sentido de vida, producto de la expulsión, de la guerra, de la opresión, de la explotación y de la escasez de recursos que han padecido por parte del sistema internacional. Desde donde rescatamos y aprendemos de saberes y praxis que están transformando la realidad mundial:

1. Las luchas transnacionales por la protección y desmercantilización de recursos, entidades, artefactos y ambientes considerados esenciales para la supervivencia digna de la humanidad. Así como las luchas locales que devienen en lo que Maristella Svampa señala como *giro ecoterrotorial* donde se combina territorialidad, visión ambientalista y matriz comunitaria para hacer frente al extractivismo que está azotando regiones enteras.

2. El movimiento del <<derecho alternativo>> en América Latina y el del <<litigio para la acción social>> en India.

3. Lo que están llevando a cabo las mujeres y los hombres zapatistas en los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, en México, con la *Ley Revolucionaria de las Mujeres*,[4] toda vez que la mujer en el movimiento se vuelve el centro de la transformación, es decir, para que sea un verdadero proceso revolucionario, mujeres y hombres son quienes lo hacen, van a la par -no unas detrás de los otros- en derechos y obligaciones. Esta Ley, por ejemplo, no tiene un marco rígido, como el derecho tradicional exige, proviene de una concepción de los pueblos indígenas mesoamericanos, donde los derechos individuales y los derechos colectivos forman una dualidad de opuestos que son también complementarios: los derechos y aspiraciones de las mujeres, como sujetas individuales, y los derechos colectivos de sus pueblos en lucha. Aunado también a que ambos derechos se fusionan en su práctica y en su pensamiento, deviniendo en instituciones *otras*, desde los márgenes, desde abajo: como las juntas de buen gobierno, los hospitales que combinan medicina tradicional con medicina alópata, las *escuelitas*, las cooperativas, el ejército, entre otras. Asimismo, los preceptos contenidos en la Ley Revolucionaria de las Mujeres, al condensar problemáticas

4 "Las mujeres, sin importar su raza, credo, color o filiación, tienen derecho a trabajar y a recibir un salario justo; tienen derecho a decidir el número de hijos que pueden tener y cuidar; tienen derecho a participar en el asunto de la comunidad y a tener cargo si son elegidas libre y democráticamente; tienen derecho a la educación. Las mujeres zapatistas tienen derecho a elegir su pareja y a no ser obligadas por la fuerza a contraer matrimonio. Ninguna mujer podrá ser golpeada o maltratada físicamente ni por familiares ni por extraños. Los delitos de intento de violación o violación serán castigados severamente. Las mujeres podrán ocupar cargos de dirección en la organización y tener grados militares en las fuerzas armadas revolucionarias. Las mujeres tendrán todos los derechos y obligaciones que señalan las leyes y reglamentos revolucionarios". Citado Romero Gutiérrez, S. (2017:201).

> no exclusivas de las mujeres zapatistas, sino de las mujeres en muchas partes del mundo, a decir de Silvia Marcos, "Propone y resuelve algunas de las demandas de las prácticas feministas, entran en convergencia con algunas teorías feministas de la igualdad, ensanchando el concepto de 'igualdad' con su 'somos iguales porque somos diferentes' [...] Incursiona siguiendo también algunos de los legados del feminismo de la diferencia al cual también trastoca con la expresión de ciertas 'aspiraciones igualitaristas' [...] Amplía todos los referentes, los ensancha, los transgrede y los junta 'ilógicamente' con sus prácticas de inserción en la colectividad autonómica que rebasa, abarcándolas, las estrechas categorías de género, binarias y mutuamente excluyentes, de lo femenino y lo masculino." (Marcos, 2018).

Ahora bien, es importante señalar que en este sentir-pensar y hacer de los pueblos originarios y desde diversas movilizaciones, como podemos percatarnos, las mujeres han tenido un papel central para resistir ante acciones extractivistas, de despojo territorial y de degradación del ambiente, que llevan a cabo empresas transnacionales instaladas en todo lo ancho de este planeta Tierra, porque, en los albores del siglo XXI, al mismo tiempo que el fenómeno del extractivismo adquiere dimensiones nunca antes vividas, por la cantidad y magnitud de proyectos, los diferentes tipos de actividad así como el número de actores nacionales y transnacionales involucrados, también provoca la emergencia de grandes resistencias sociales que no solo cuestionan la lógica extractivista a partir de los commodities, sino que elaboran otro lenguaje, otro sentir-pensar y narrativas frente al despojo y defensa de la tierra, el territorio, los bienes comunes, la naturaleza y la vida en sí.

Con el término *feministización*, aunque sea una palabra más difícil de pronunciar y poco común, se parte de un cuestionamiento profundo-crítico de las reglas del juego sistémicas y de dominación. Surgiría con autoras feministas españolas, pero también activistas, sobre todo al insertarse en el parlamento español y ha sido utilizado desde la perspectiva latinoamericana, sobre todo desde la academia crítica y desde las redes de feminismos descoloniales. Concibiéndose como la revisión, desde una perspectiva crítica feminista, de las propias instituciones y de los órganos de decisión política para conseguir una participación sólida y horizontal que incluya todas las perspectivas.

En otras palabras, se trata de transformar y también de despatriarcalizar las instituciones mediante la redistribución del poder, el cuestionamiento de las formas discursivas y la horizontalidad de la participación política, así como de poner en marcha una economía-ecología feminista como foco de acción para reducir la desigualdad, la explotación, la discriminación y la opresión en la sociedad.

Y eso lo han tenido muy claro los movimientos sociales que, derivado de la violencia machista, sexual y feminicida así como el aumento de la militarización para la securitización de los recursos extraídos, luchan por el territorio y por la defensa de la naturaleza y de la

vida, feministizando cada vez más sus procesos, al ver en la línea defensiva a más mujeres, sí; pero, al mismo tiempo, creando al interior instituciones y formas organizativas más equitativas, justas, horizontales y por el bien común.

Ejemplo de esto, tan solo en América Latina, lo tenemos en las dirigencias femeninas que buscan enfrentar y/o dar solución a la crisis socioambiental, como las Mujeres de zona de sacrificio Quintero-Puchuncaví en Resistencia (Chile); la Cooperativa de mujeres productoras de café que siguen el sistema tradicional de agrosilvicultura Lenca (Honduras); el rol de las mujeres en CLOC-La Vía Campesina (que agrupa a mujeres de toda América Latina), y las zapatistas en nuestro país, que nos llaman a generar vínculos horizontales-paritarios entre las diversas formas del ser mujeres, con posiciones diferentes y desde distintos lugares de enunciación, creando y tejiendo comunidad (Svampa, 2018: 64-68). Es así que dicho protagonismo y acción de las mujeres en las últimas décadas, se ha visto desde los feminismos populares y comunitarios, los cuales:

> ...estarían compuestos por: "mujeres indígenas, campesinas, afros, mujeres pobres del ámbito rural y urbano, lesbianas y trans, quienes salen del silencio, se movilizan, recrean relaciones de solidaridad y nuevas formas de autogestión colectiva.... Cuestionan la visión individualista y moderno-occidental, a favor de una mayor valorización de la 'experiencia colectiva y comunitaria'; aunque también desde el ecofeminismo, sobre todo el vinculado a la experiencia diversa de las mujeres en defensa de la salud, la supervivencia, el territorio, frente a la crisis ecológica, la cual concibe como una crisis social de caracter antropocénica y, [siendo más precisa siguiendo la reflexión de John Saxe- Fernández, capitalocénica]". (Svampa, 2018:64-65).

Ahora bien, pese a los intentos frecuentes y sistemáticos de los poderes, heredados de la colonia, de destruir los sistemas organizativos femeninos, como lo ha sido la agricultura, porque las mujeres han constituido el grueso de los trabajores agrícolas del planeta desde tiempo inmemorables, las mujeres están en la primera línea de resistencia en las luchas-propuestas no capitalistas de los recursos naturales, entiéndase tierra, bosques, agua, construyendo con ello un caminos hacia sociedades no explotadoras, donde el hambre y los desastres ecológicos no sean una realidad. *¿Qué están proponiendo las mujeres y los movimientos feministizados comprometidos con la vida?* Podemos, siguiendo a Isabel Rauber (2005), enlistarlos así:

- En primer lugar, poner la vida como el centro y sentido de las luchas.
- Acceso comunal a la tierra y ocupación de tierras (por ejemplo, desde 1992 en Bangladesh la Asociación de Mujeres Sin Tierra).
- Agricultura de subsistencia y, por tanto, seguridad alimentaria
- Oposición a la expropiación de tierras
- Romper con la división sexual del trabajo

- Permanecer en espacios rurales para defender las tierras de las empresas transnacionales de corte extractivista.
- Mejorar las condiciones de vida de la comunidad que son, a su vez, las de su familia y las de ellas mismas, por ser las mujeres quienes primero se enfrentan a las dificultades diarias en el ámbito doméstico.
- Su lenguaje es directo y sencillo, por lo que pueden establecer comunicación con otras luchas, otros movimientos.
- Sus propuestas son prácticas que se pueden emplear de manera inmediata, porque responden a necesidades concretas y urgentes.
- Se les reconoce y convencen con sus acciones, no con sus discursos o con su teoría.
- El aprendizaje que les ha dejado su rol en el hogar lo trasladan a la organización y administración del movimiento
- Hacen política a través de la lucha diaria por la supervivencia
- El rol maternal les facilita el liderazgo
- Han incorporado con bastante fuerza y entusiasmo la cultura teórico-práctica de la educación popular.
- Reivindican la política inclusiva de todas las diferencias y la diversidad.

En este entendido, a partir de vislumbrar una posibilidad ínfima entre los márgenes del sistema mundial en transición, se pueden generan, recrear e intervincular prácticas y discursos globales de resistencia contra la globalización hegemónica mediante asociaciones locales, nacionales y transnacionales que, a su vez, están irrumpiendo en las formas tradicionales-dominantes y perennes del conocimiento social, concretamente en la teoría y fenomenología de Relaciones Internacionales.

Conclusiones

Desde una perspectiva crítica de género y desde los feminismos, podemos percatarnos que, a partir de sus cuidados; de su conocimiento de la tierra; de su capacidad de socialización y de detección de problemas comunitarios, así como de poner el cuerpo, la mente e, incluso, la vida en tareas y en defensa de lo común, es que las mujeres logran que las organizaciones y los movimientos sociales con procesos de feministización tengan hoy una presencia potente y latente en la construcción de alternativas de vida en este sistema mundo que lo que propaga es la muerte.

Algo sustancial que podemos aprender desde los feminismos y desde las mujeres que luchan a lo largo y ancho de este planeta Tierra, es que los conflictos armados son procesos de destrucción y de generación de víctimas; pero, en todo este escenario catastrófico y de muerte, se pueden dar, paradójicamente, alicientes para la movilización colectiva contra

la violencia y conllevar, por tanto, procesos de empoderamiento, de toma de conciencia y de transformación, incluso aportes ricos al pensamiento social: ahí están las compañeras Kurdas, con sus aportes como la Jineology y su resistencia armada, o las mujeres zapatistas, como ya apuntamos, y su devenir cotidiano en los MAREZ, en los altos de Chiapas. Por lo tanto, que las mujeres envueltas en la conflictividad y el riesgo permanente también encuentren ese empoderamiento y contribuyan a la transformación de sus realidades.

Al posicionar a las mujeres, a los feminismos y a la perspectiva de género en las Ciencias Sociales, en general, y en el análisis de los procesos globales, en particular, se hacen notorias las desigualdades y las múltiples violencias que se viven por razones de género, porque desde ahí es como lo podemos analizar y con ello, producir conocimiento para poder generar otro tipo de relaciones sociales-humanas más equitativas y justas, además de reconocer y entretejer conocimiento, propuestas y prácticas de transformación-emancipatorias con otros grupos sociales que también generan conocimiento, saberes y experiencias fuera de la academia, que en la praxis contribuyen a la construcción de un mundo mejor, donde todas, todos, todes tengamos cabida, desmontando con ello la rígidez y sesgo de las Ciencias Sociales, por tanto y de las relaciones internacionales colonizantes, racionalistas y sexistas.

Bibliografía

Alexiévich, S. (2015). *La guerra no tiene rostro de mujer*. Barcelona: De Bolsillo.

Arroyo Pichardo, G. (2013). *Siglo XXI: Complejidad y Relaciones Internacionales*. México: Cenzontle.

Arruza, C. y Cirillo, L. (2017). *Dos siglos de feminismos. Los ejemplos más significativos, los problemas más actuales*...Barcelona: Crítica y Alternativa.

Federici, S. (2010). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acuulación originaria*. Madrid: Traficantes de sueños.

Foucault, M. (1999). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.

Lagarde y de los Ríos, M. (2018). *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. México: Siglo XXI.

Lao-Montes, A. (2011). Crisis de la civilización occidental capitalista y movimientos antisistémicos. En *Revista Nexus Comunicación*. Colombia: Universidad del Valle. http://revistaingenieria.univalle.edu.co/index.php/nexus/article/view/902/1024

Locher, B. (1998). Las relaciones internacionales desde la perspectiva de los sexos. *Revista Nueva Sociedad* (158), 40-65. Estados Unidos: Ithaca, Cornell University. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2724_1.pdf

Marcos, S. (2018). Actualidad y Cotidianidad: la Ley Revolucionaria de Mujeres del EZLN. En línea https://www.vientosur.info/IMG/pdf/la_ley_revolucionaria_de_

mujerescideci.pdf

Rauber, I. (2005). Movimientos sociales, género y alternativas populares en Latinoamérica y El Caribe. En *Itinéraires. Notes et Travaux* (77). Genève: Institut universitaire d'etudes du développment.

Rodríguez Álvarez, G. (2015). Eurocentrismo y Relaciones Internacionales: reflexiones acerca de la decolonialidad de la disciplina. Soto Acosta, W. (ed.) *Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales: nuevas perspectivas desde América Latina*, 47 – 68. Costa Rica: CLACSO, UNA.

Romero Gutiérrez, S. (2017). Identidad, autenticidad y género. En Herrera Santana, D., González Luna, F. y Saracho López, F. *Apuntes teórico-metodológicos para el análisis de la espacialidad: aproximaciones a la dominación y la violencia. Una perspectiva multidisciplinaria*, México: FFyL-UNAM, Monosílabo.

Romero Gutiérrez, S. (2019). El aporte de la obra de Boaventura de Sousa Santos en la construcción de nuevas epistemología para entender y explicar la compleja dinámica local/global contemporánea. En Ballesteros Pérez, C. (coord.). *Teorías y enfoques contemporáneos sobre la complejidad social, política e internacional*, 157-178. México: UNAM, FCPyS.

Segato, L. R. (2014). *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres*. Puebla: Pez en el árbol.

Varela, N. (2008). *Feminismos para principiantes*. España: Ediciones B.

Villarroel P., Y. (2007). Los aportes de las teorías feministas a la comprensión de las relaciones internacionales. En *Revista Politeia* (39), 65-86. Venezuela: Instituto de Estudios Políticos, UCV.

Ineficacia del Estatuto de Roma e inoperancia de la Corte Penal Internacional. El Caso del conflicto Rusia-Ucrania

Lucero de Jesús Ruiz Guzmán[1]

Resumen

En la actualidad prevalecen los escenarios de paz, aunque eso no significa necesariamente ausencia de guerra. El contexto de los conflictos en el Medio Oriente, en África y el reciente caso entre Rusia y Ucrania, son prueba fehaciente de ello. Tras la Segunda Guerra Mundial la comunidad internacional dio un enorme paso al establecer una Corte de carácter permanente que sirviera como garante ante los crímenes más atroces, no obstante, a pesar de la probable existencia en la comisión de crímenes internacionales, la Corte no ha ejercido su jurisdicción en ninguno de los escenarios de conflicto mencionados. La soberanía, el poder político y económico y las mismas disposiciones jurídicas constituyen un obstáculo para acceder a la justicia. Por tal motivo, es necesario analizar y encontrar respuestas que permitan entender de mejor manera, la esencia tanto de la Corte como institución como de la justicia universal como aspiración. El objetivo de este trabajo se basa en analizar si las disposiciones del Estatuto de Roma son efectivas y eficaces ante conflictos de carácter internacional que suponen un peligro para la paz y la seguridad internacional, por tanto, destacar la (in) operancia de la Corte Penal Internacional como ente garante y protector de los bienes jurídicos tutelados por los cuatro tipos penales reconocidos en el Estatuto. Se emplea para ello una metodología cualitativa basada en el método exegético-jurídico y el método de análisis-síntesis.

Palabras clave: Conflictos internacionales, jurisdicción, delitos internacionales, Derecho Penal Internacional

Abstract

At present, peace scenarios prevail, although this does not necessarily mean the absence of war. The context of the conflicts in the Middle East, in Africa and the recent case between Russia and Ukraine, are proof of this. After the Second World War, the international community took a huge step by establishing a permanent Court that would serve as a guarantor against the most heinous crimes, however, despite the probable existence in the commission of international crimes, the Court has not exercised its jurisdiction in any of the conflict scenarios mentioned. Sovereignty, political and economic power and legal provisions themselves constitute an obstacle to access justice. For this reason, it is necessary to analyze and find answers that allow a better understanding of the essence of both the

1 Licenciada en Derecho, Maestra en Relaciones Internacionales: Medio Ambiente. Profesora investigadora de tiempo completo en el Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela* de la Universidad del Mar (en Licencia). Estudiante del programa de doctorado "Derecho y Argumentación Jurídica" de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Perfil deseable PRODEP 2020-2023.

Court as an institution and universal justice as an aspiration. The objective of this work is to analyze whether the provisions of the Rome Statute are effective and efficient in the face of international conflicts that pose a danger to international peace and security, therefore, highlighting the (in) operation of the International Criminal Court as the guarantor and protector of the legal assets protected by the four criminal types recognized in the Statute. For this, a qualitative methodology based on the exegetical-legal method and the analysis-synthesis method will be used.

Keywords: International conflicts, jurisdiction, international crimes, International Criminal Law

El Derecho Penal Internacional y las relaciones internacionales

Una de las principales críticas hacia el Derecho Internacional se centra en su débil carácter vinculatorio. La coercibilidad, la heteronomía, la bilateralidad parecen relativamente insostenibles cuando se hace referencia a las normas jurídicas que sustentan al Derecho que rige la relación o relaciones entre los Estados y demás sujetos del Derecho Internacional.

La voluntariedad basada en el interés estatal de los Estados para obligarse ante los instrumentos jurídicos que firman, vuelve al Derecho Internacional, en apariencia, falto de esencia e independencia de la Política Internacional. No obstante, el Derecho Internacional existe, con matices respecto del ámbito interno, pero no cabe duda que los Estados y demás sujetos internacionales evocan al Derecho para resolver sus diferencias.

Expresa Van Klaveren que

> Es incorrecto presentar al derecho internacional como un mero epifenómeno de las relaciones internacionales, que se limita a proyectar las relaciones de poder existentes. Tampoco convence la visión del derecho internacional como un cuerpo normativo que refleja la interacción entre Estados que actúan racionalmente para maximizar sus intereses. Derecho y poder no son idénticos y aunque es obvio que hay un juego de racionalidades de intereses en toda negociación internacional, las normas que se adoptan responden también a valores e ideas que van surgiendo y evolucionando en las relaciones internacionales contemporánea (2011, p. 1).

El constructo jurídico internacional tiene esencia y características propias, mismas que se adaptan a la naturaleza del sistema internacional, pero a la vez, éste depende de aquel, pues le da sustento, legitimidad y regula las bases sobre las cuales se rige. En la actualidad es innegable el papel del Derecho en las relaciones de los Estados, toda idea concebida a partir de las relaciones internacionales pasa por el Derecho. Existe entre éstos, una simbiosis que difícilmente puede romperse.

Ahora bien, una característica esencial del Derecho es su naturaleza cambiante, misma que depende de cómo la sociedad evoluciona y se modifica según las nuevas realidades. En

el escenario internacional, no hay excepción. En ese orden de ideas, la paz y la guerra como pretensión de los sujetos individuales y/o colectivos ha modificado la forma de percibir al Derecho, así por ejemplo, las dos Guerras Mundiales cambiaron la estructura internacional y con ello la regulación jurídica misma.

Bobbio distinguía tres dimensiones de esa dualidad (guerra y Derecho): "la guerra como objeto del Derecho, la guerra como medio de realización del Derecho y la guerra como antítesis del Derecho" (1979, s.p.). Como se observa, la relación entre ambos es innegable ya sea que el Derecho justifique a la guerra, que la recrimine o que dependa de las condiciones y resultados del conflicto.

Tras la Segunda Guerra Mundial surge un proceso de judicialización del Derecho Internacional que condiciona el nuevo orden. A partir de ese momento, ya no existe el derecho a la guerra, surge en cambio, el Derecho Internacional Humanitario y comienza a gestarse el Derecho Penal Internacional.

Por lo anterior, surgió la necesidad de instituir entes de carácter supranacional con facultades para hacer valer el sistema jurídico del que dependía la consecución de los nacientes intereses internacionales, sustentados en la paz y la seguridad internacional. La Corte Internacional de Justicia es un claro ejemplo de ello. Pero también era necesario resarcir el daño causado y demostrar que la comisión de conductas hostiles como las cometidas por la Alemania Nazi, tendrían consecuencias. Es así como surge el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg.

Según el Acuerdo de Londres, el Tribunal de Nuremberg fue creado con la finalidad de juzgar a los principales criminales del Eje europeo. Los Estados que participaron en la firma del Acuerdo fueron el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los Estados Unidos de América, Francia y la Unión Soviética (Organización de las Naciones Unidas, s.f.) Posteriormente, se crea el Tribunal Militar Internacional de Tokio. Ambos han sido criticados en el sentido de si podrían o no considerarse como verdaderos tribunales internacionales, pues como se observa, no fueron creados por la comunidad internacional en general, pero con independencia de ello, sentaron las bases para la creación de los posteriores Tribunales *ad hoc* y por supuesto, del Tribunal Penal Internacional.[2]

Si bien el Derecho Penal Internacional no surge posterior a la Segunda Guerra Mundial,[3] a partir de ese momento emerge como una rama del Derecho con un objetivo más definido y respaldado por las Naciones Unidas. Posterior a ese evento histórico, se institucionalizan

2 A partir de la década de los noventa, comenzaron a crearse tribunales internacionales ad hoc cuyo propósito era investigar y sancionar crímenes internacionales (sobre todo genocidio y lesa humanidad). Algunos ejemplos son: el Tribunal Internacional Penal para la Ex-Yugoslavia, el Tribunal Internacional Penal para Ruanda, El Tribunal Internacional Penal para la Sierra Leona, entre otros.

3 El Tratado de Versalles, por ejemplo, ya reconocía la necesidad de juzgar a criminales internacionales, asimismo, el Tratado de Paz entre los Hititas y Egipcios, ya consideraba el tema de la extradición, lo que figura como un claro ejemplo de los antecedentes directos de la jurisdicción universal.

no solo los delitos considerados como los más graves en contra de la humanidad, sino que, se materializa la voluntad de los Estados para asumir y reconocer la jurisdicción de tribunales especiales y de carácter internacional hasta llegar al Estatuto de Roma.

El Derecho Penal Internacional se convierte entonces en aquella "rama del derecho por la cual se prohíben ciertas categorías de conducta consideradas delitos graves; se regulan procedimientos para la investigación, el enjuiciamiento y el castigo por esas categorías de conducta, y se considera que una persona que perpetre uno de esos delitos será responsable personalmente" (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2014, p. 1). Esta rama del Derecho refleja el intento desesperado de las Naciones por hacer saber que, rechazan todo tipo de conductas que atenten contra lo más sagrado: la paz y la seguridad.

El Derecho Penal Internacional, tiene como objeto sancionar conductas consideradas como las más atroces cometidas en contra de la humanidad y al mismo tiempo, funge como instrumento de prevención respecto de la comisión de futuras conductas. Sin embargo, vale la pena preguntarse ¿se cumple o se ha cumplido cabalmente con ese objetivo?

La Corte Penal Internacional: Generalidades

La Corte Penal, de acuerdo con el artículo primero de su Estatuto (Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, 1998), es un tribunal permanente cuya función se centra en ejercer jurisdicción sobre personas[4] respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional, pero este tribunal tiene carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales, por lo que, para que pueda actuar, es necesario que se cumplan los requisitos de procedibilidad establecidos en el mismo instrumento.

Para que la Corte Penal Internacional pueda actuar y ejercer sus funciones, en los términos del artículo 13 se requiere que, cualquiera de los Estados Partes remita el asunto al Fiscal, asimismo cuando el Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remita al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de los crímenes contemplados en el Estatuto y por último, que el Fiscal haya iniciado una investigación respecto de un crimen de ese tipo (Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, 1998).

Como se observa, dentro de los requisitos para remitir un asunto a la Corte, es necesario que sea a través de los sujetos mencionados, excepto cuando se trata de terceros Estados, en cuyo caso también pueden remitirlo, siempre y cuando, en los términos del párrafo tercero del artículo 12, mediante declaración depositada en poder del Secretario, consienta que la Corte ejerza su competencia respecto del crimen de que se trate (Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, 1998).

4 La Corte no tiene competencia para juzgar o adjudicar responsabilidad penal a los Estados, su competencia personal se limita a los individuos.

Con independencia de lo anterior, la Corte por su naturaleza complementaria, tendría que resolver sobre la admisibilidad del asunto en los casos establecidos por el artículo 17 del Estatuto mismo que a la letra dice (Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, 1998):

> Artículo 17 Cuestiones de admisibilidad
>
> 1. La Corte teniendo en cuenta el décimo párrafo del preámbulo y el artículo 1, resolverá la inadmisibilidad de un asunto cuando:
>
> a) El asunto sea objeto de una investigación o enjuiciamiento por un Estado que tenga jurisdicción sobre él salvo que éste no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo;
>
> b) El asunto haya sido objeto de investigación por un Estado que tenga jurisdicción sobre él y éste haya decidido no incoar acción penal contra la persona de que se trate, salvo que la decisión haya obedecido a que no esté dispuesto a llevar a cabo el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo;
>
> c) La persona de que se trate haya sido ya enjuiciada por la conducta a que se refiere la denuncia, y la Corte no pueda adelantar el juicio con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 20;
>
> d) El asunto no sea de gravedad suficiente para justificar la adopción de otras medidas por la Corte.

Por lo anterior, si el Consejo de Seguridad solicitara una investigación o el Fiscal la incoara por cuenta propia, la Corte no podría conocer del asunto, pues se estaría transgrediendo el principio de complementariedad. Recuérdese que es a los Estados a quienes corresponde en primera instancia conocer del asunto, ello bajo sus propias normas y ante sus autoridades. Los incisos en cita respaldan esta idea bajo principios como: el debido proceso, el que no se pueda juzgar a una persona dos veces por el mismo delito, la falta de elementos para ejercer la acción penal y por supuesto, la falta interés y trascendencia para iniciar un juicio.

Ahora bien, aun cuando se pueda superar el principio de complementariedad, la Corte solo puede ejercer sus funciones sobre determinados asuntos solo si los Estados le han reconocido jurisdicción, lo que implica intrínsecamente la necesidad de ser un Estado Parte y guiarse de los principios constitucionales establecidos en sus sistemas jurídicos. Por citar un ejemplo, el artículo 21, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, "el Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). Es decir, no basta ser Estado Parte, sino que se requiere el reconocimiento expreso de la jurisdicción.

La voluntad estatal es indispensable para dar pie a la participación de la Corte en

asuntos que por competencia material le correspondan. Por ende, también es preciso conocer la competencia material y temporal de la Corte, pues no solo se deben contemplar los requisitos de admisibilidad y el carácter complementario, sino las causas penales por las que específicamente se ha constituido.

Competencia y sus alcances

El artículo 5, párrafo primero del Estatuto, fundamenta lo referente a la competencia material de la Corte, ésta se circunscribe a cuatro crímenes, a saber: el de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión. Cabe señalar que dichos crímenes son considerados por el propio instrumento jurídico como los más graves de trascendencia para la comunidad internacional. Es trascendental expresar que el crimen de agresión no se definió en el texto original, en su lugar, el párrafo segundo del artículo en cuestión establece que la Corte ejercerá competencia respecto a dicho crimen una vez que se apruebe una disposición en la que se defina y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará (Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, 1998).[5]

Cabe resaltar que los cuatro tipos tienen una estructura compleja compuesta por un elemento contextual y las conductas individuales, de manera tal que, para que se de la comisión de cualquiera de ellos, es preciso que la conducta particular (reconocida en los artículos correspondientes del Estatuto) se lleve a cabo en el contexto descrito en la norma. Recuérdese que el principio de *nullum crimen, nullum poena, sine lege*, es inalienable en el ámbito penal.

La característica de dichos crímenes comparten además, el objeto por el cual fueron creados, en este sentido, "por un lado, protegen bienes jurídicos individuales como la vida, la integridad física, la autonomía sexual o la libertad de las víctimas. Pero también garantizan bienes jurídicos colectivos" (Ambos, 2013, p. 55). La dignidad humana es lo que da significado al aspecto individual de lo que se debe entender por humanidad, mientras que la paz y la seguridad internacional, concede significado a la humanidad en un sentido colectivo.

Por lo anterior, el artículo 12 del Estatuto establece condiciones específicas para que la Corte pueda ejercer sus funciones, entre las que destacan por ejemplo, el hecho de que los Estados al suscribir el instrumento jurídico, aceptan su jurisdicción.[6] Bajo ese supuesto y en referencia a los apartados a) o c) del artículo 13, la Corte puede ejercer su competencia (si uno o varios de los Estados Partes, o bien, Estados que sin serlo han

5 El crimen de agresión fue aprobado en la resolución RC/Res.6, el 11 de junio de 2010, lo que implicó la supresión del párrafo segundo del artículo 8, y la incorporación del artículo 8 bis, en el que se describe el tipo penal en comento.

6 Lo anterior es independiente de la potestad de los Estados en cuanto al establecimiento dentro de sus legislaciones de decidir caso por caso, si someten o no el asunto a la jurisdicción de la Corte. Además, es menester tener presente el principio de complementariedad.

aceptado la competencia de la misma) en relación a aquellos Estados en cuyo territorio haya tenido lugar la conducta de que se trate, o si el crimen se hubiere cometido a bordo de un buque o de una aeronave, el Estado de matrícula del buque o la aeronave, o bien; el Estado del que sea nacional el acusado del crimen (Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, 1998).

Como se observa, dos son los postulados importantes en estas premisas, por un lado, se hace prevalecer la idea del territorio (incluyendo los casos de extensión territorial mediante buques o aeronaves), por el otro, el de la nacionalidad. Ambos aspectos han sido contemplados históricamente en los principios establecidos en los Tribunales Ad Hoc, pero en cada uno, con alcances distintos.

Como ejemplo de lo anterior, el Tribunal Internacional para Ruanda tuvo competencia para enjuiciar a los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de Ruanda y a ciudadanos de Ruanda responsables de violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos (Estatuto del Tribunal Internacional para Ruanda, 1994). Por su parte, el Tribunal Internacional para la Ex-Yugoslavia abarcaba una competencia exclusiva a ese territorio (aunque abarcaba varios Estados, se centraba en lo que se denominó territorio de la Yugoslavia). (Estatuto del Tribunal Internacional para la Ex-Yugoslavia, 1993)

Ahora bien, el párrafo tercero del artículo 12 establece la posibilidad de que Estados que no son Partes, puedan someter un asunto a la jurisdicción de la Corte. Para ello se requiere que externen su aceptación mediante declaración depositada en poder del Secretario, y bajo esta vía consentir que la Corte ejerza su competencia respecto del crimen de que se trate.[7]

Aunque la Corte sea un ente de carácter permanente, no es tan sencillo que conozca de todo asunto en el que aparentemente se han cometido cualquiera de los cuatro crímenes internacionales descritos. Se requiere que se externen supuestos que involucran el reconocimiento estatal de su jurisdicción (como Parte o como Tercer Estado); que se den circunstancias que conlleven a la existencia de su competencia material (los cuatro crímenes reconocidos); por supuesto, que las conductas se desplieguen en los términos de su competencia temporal (después de haber iniciado vigencia el Estatuto); asimismo, que los Estados hayan remitido el asunto y que hayan actuado o intentado actuar en primera instancia (complementariedad).

7 Se debe tener en cuenta este supuesto puesto que es lo que permitirá analizar más adelante la situación de Rusia-Ucrania.

¿Puede la Corte incoar procedimiento por los actos cometidos en Ucrania, en el contexto del actual conflicto?

Dicho todo lo previo, ante conflictos internacionales específicos se requiere analizar si se cumplen con los supuestos establecidos en el Estatuto y como consecuencia, determinar si la Corte está en posibilidades de ejercer su jurisdicción. Por ende, ante el conflicto que nos ocupa, es preciso analizar si las conductas materializadas como parte de la ofensiva rusa, recaen en cualquiera de los delitos reiteradamente mencionados. Un elemento trascendental para cualquier delito es la tipicidad, es decir, la adecuación de la conducta al tipo, sin ello, no se podría adjudicar responsabilidad penal, pues habría una excluyente del delito.

El Estatuto en su artículo 6 (Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, 1998), contempla al tipo de Genocidio, cuya descripción es la siguiente:

> A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "genocidio" cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:
>
> a) Matanza de miembros del grupo;
>
> b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
>
> c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
>
> d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo;
>
> e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.

La estructura de este delito (y básicamente de los cuatro contemplados en el Estatuto), como se dijo líneas arriba, se forma a partir del elemento contextual y las conductas individuales, consecuentemente para que haya delito, las conductas particulares tienen que cumplir cabalmente con lo descrito en el contexto. En este sentido, si se analiza la situación actual, los ataques dirigidos por el presidente ruso no tienen la intención (ni formal ni material) de destruir total o parcialmente a cualquiera de los grupos contemplados en la norma, por tanto, las matanzas o lesiones que se hayan configurado (se excluyen las demás por considerase que no caben en el conflicto analizado) no recaen en la condición normativa del elemento contextual.

Basados en la lógica anterior, no hay tipicidad; el principio de no analogía tendría que materializarse y consecuencia de ello, no hay cabida para juicios que intenten adjudicar responsabilidad por la comisión de estos crímenes.

En lo que corresponde al crimen de lesa humanidad, el artículo 7 del Estatuto describe lo siguiente (Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, 1998):

> 1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:
>
> a) Asesinato;
>
> b) Exterminio;
>
> c) Esclavitud;
>
> d) Deportación o traslado forzoso de población;
>
> e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;
>
> f) Tortura;
>
> [...]
>
> 2. A los efectos del párrafo 1:
>
> a) Por "ataque contra una población civil" se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política;

Es importante aclarar qué debemos entender por generalizado, sistemático y población civil; pues dichos conceptos conforman el elemento contextual del tipo, si ello no queda claro, sería infructuoso analizar las conductas perpetradas como parte del conflicto en cuestión. El documento "Elemento de los Crímenes" (cuyo fundamento jurídico se estipula en el artículo 9 del Estatuto y que tiene como finalidad ayudar a la Corte a interpretar y aplicar los artículos 6, 7 y 8, del propio Estatuto) servirá como base para entender estas categorías analíticas.

En ese sentido, el párrafo tercero del artículo 7 del documento Elementos de los Crímenes establece que,

> Por "ataque contra una población civil" en el contexto de esos elementos se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de los actos a que se refiere el párrafo 1 del artículo 7 del Estatuto contra una población civil a fin de cumplir o promover la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque. No es necesario que los actos constituyan un ataque militar. Se entiende que la "política de cometer ese ataque" requiere que el Estado o la organización promuevan o aliente activamente un ataque de esa índole contra una población civil (Elementos de los Crímenes, 2002).

Como se observa, cualquiera de las conductas individuales descritas en el Estatuto deben ser guiadas por un ataque que provenga de una línea de política estatal o de alguna organización que tenga como propósito cometer ese ataque. En ese sentido, el carácter generalizado "supone un ataque en gran escala, dirigido contra un número significativo

de personas... el carácter sistemático se refiere a la naturaleza organizada de los actos de violencia, a la improbabilidad de que tengan un carácter fortuito y a la existencia de ciertos patrones en la ejecución de los actos..." (Matías Meza-Lopehandía G., 2019, p. 1).

Por otro lado, se requiere que el agente tenga conocimiento del ataque, más allá de querer participar como parte de, basta con tener conocimiento de que ese ataque responde a las características definidas, por tanto, si ejecuta actos con la intención de hacerlo y asumiendo las consecuencias de ello, se da por hecho que existía el conocimiento. El párrafo segundo del artículo 7, del documento Elementos de los Crímenes establece que,

> [...] el último elemento –el conocimiento– no debe interpretarse en el sentido de que requiera prueba de que el autor tuviera conocimiento de todas las características del ataque ni de los detalles precisos del plan o la política del Estado o la organización. En el caso de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil que esté comenzando, la cláusula de intencionalidad del último elemento indica que ese elemento existe si el autor tenía la intención de cometer un ataque de esa índole (Elemento de los Crímenes, 2002).

En los términos del conflicto entre Rusia-Ucrania, el caso de los crímenes de lesa humanidad es más complejo de interpretar, puesto que ha habido conductas individuales tipificadas en el artículo 7 del Estatuto, como los asesinatos, pero los ataques, aunque son generalizados y sistemáticos (forman parte de una política de Estado) no van dirigidos a la población civil. Es cierto que los medios de comunicación han reportado muertes de civiles, pero esto ha sido colateral, es decir, los ataques han sido dirigidos a áreas militares estratégicas. En este orden de ideas, sería muy sencillo desestimar la comisión de conductas individuales a la luz del elemento contextual.

Es importante mencionar que uno de los principales problemas en el conflicto ha sido lo referente a la veracidad de la información, Ucrania ha reafirmado el ataque a sus bases militares, pero también ha externado que se han atacado pueblos enteros, mientras que Rusia desmiente estas versiones, lo cierto es que, aun cuando hubieran ciertos ataques (en el sentido simple de la palabra), la política de Estado no va dirigida a la población civil. Lo anterior, no significa que no se hayan cometido crímenes, eso es evidente. Las muertes de civiles y activos por sí mismos, dan certeza de ello.

Por otro lado, respecto de los Crímenes de Guerra, el Estatuto en su artículo 8, expresa lo siguiente (Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, 1998):

> 1. La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes.
>
> 2. A los efectos del presente Estatuto, se entiende por "crímenes de guerra":
>
> a) Infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, cualquiera de los siguientes actos contra personas o bienes protegidos por las disposiciones

del Convenio de Ginebra pertinente:

i) El homicidio intencional;

ii) La tortura o los tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos;

iii) El hecho de causar deliberadamente grandes sufrimientos o de atentar gravemente contra la integridad física o la salud [...]

Tras la Segunda Guerra Mundial desaparece el derecho de guerra, ahora todo lo referente a los conflictos internacionales encuentran fundamento en el Derecho Internacional Humanitario, esta rama del Derecho, busca regular las condiciones específicas sobre las cuales se desarrolla el conflicto, particularmente se centra en la dignidad humana de los combatientes y no combatientes (enfermos, heridos, náufragos, prisioneros, incluso los civiles) así como en los bienes patrimonio del Estado, que pudieran afectarse.

Por lo anterior, para que haya tipicidad, las conductas individuales deben quedar encuadradas en el elemento contextual, en este caso, dicho elemento según lo reportado y visto a lo largo de los días, sí se cumple. Es decir, los ataques forman parte de una política de Estado a gran escala y dentro de ello, se han materializado diversas conductas individuales contempladas en la descripción típica, el homicidio intencional es un claro ejemplo de ello.

Si se piensa considerando lo descrito, se concluiría que al menos materialmente, la Corte sí podría ejercer jurisdicción, puesto que existe tipicidad en cuanto a algunas de las conductas perpetradas. Sin embargo, como se dijo previamente, además de la competencia material, se debe tener en cuenta los requisitos de admisibilidad y procedibilidad establecidos en el Estatuto.

Según lo contemplado en el artículo 12 del Estatuto, la Corte solo puede ejercer jurisdicción (es decir, es competente) sobre aquellos delitos que se han cometido en el territorio de los Estados Partes, o bien, si el autor del crimen es nacional de cualquier Estado Parte (Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, 1998). En el caso de Rusia y Ucrania, ninguno de los dos es signatario del Estatuto de Roma, aunque, Ucrania tras la anexión de Crimea, reconoció (en los términos del párrafo tercero del artículo 12) la jurisdicción de la Corte mediante declaración expresa (sigue abierta la investigación).[8]

Vale la pena mencionar que ese reconocimiento expreso no implica en automático que la Corte pueda actuar respecto de los actuales crímenes, se requiere que el asunto sea llevado ante su jurisdicción, para ello, como se manifestó y de acuerdo con el artículo 13, Ucrania tendría que solicitar al Fiscal la investigación, o bien, el Consejo de Seguridad podría realizar tal solicitud, pero al ser Rusia miembro permanente y con derecho a veto, esto difícilmente sucedería.

8 En diciembre de 2020, la entonces fiscal de la CPI, Fatou Bensouda, concluyó su examen preliminar de la situación y anunció que se cumplían los criterios del tratado fundacional de la CPI, el Estatuto de Roma, para abrir una investigación (Human Rights Watch, 2022, p. 1).

De hecho, en febrero de 2022, el veto de la Federación de Rusia impidió aprobar una resolución del Consejo de Seguridad que condenaba la ofensiva que el presidente Vladimir Putin lanzó sobre Ucrania y que contó con el voto a favor de 11 de los 15 miembros del Consejo de Seguridad, y tres abstenciones (Organización de las Naciones Unidas, 2022a, p.1)

Pese a lo anterior, el 26 de febrero, Ucrania presentó una solicitud ante la Corte Internacional de Justicia para iniciar un procedimiento contra Rusia en virtud de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Human Rights Watch, 2022, p. 1). Con independencia de que La Corte Penal Internacional pueda o no conocer de este asunto, otras instancias como la Corte Internacional de Justicia pueden conocer del caso, ello bajo la naturaleza y competencia que le caracteriza.

Por otro lado, para que la Corte Penal conozca del asunto, se tiene que tener en cuenta el principio de complementariedad bajo el cual, la Corte solo actúa como agente de última instancia ante la imposibilidad de los Estados (en quienes recae la obligación directa) o cuando éstos no estén dispuestos a juzgar bajo sus propias normas los crímenes en cuestión. Es por ello, que también se tiene que considerar los requisitos de admisibilidad y la facultad de la Corte de declararse incompetente para conocer de ciertos asuntos.

La Corte puede determinar si un Estado es incapaz o no de conocer un asunto o bien, si no tiene la intención de hacerlo, ello con fundamento en el párrafo segundo del artículo 17 del Estatuto, que a la letra dice (Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, 1998):

> [...]
>
> 2. A fin de determinar si hay o no disposición a actuar en un asunto determinado, la Corte examinará, teniendo en cuenta los principios de un proceso con las debidas garantías reconocidos por el derecho internacional, si se da una o varias de las siguientes circunstancias, según el caso:
>
> a) Que el juicio ya haya estado o esté en marcha o que la decisión nacional haya sido adoptada con el propósito de sustraer a la persona de que se trate de su responsabilidad penal por crímenes de la competencia de la Corte, según lo dispuesto en el artículo 5;
>
> b) Que haya habido una demora injustificada en el juicio que, dadas las circunstancias, sea incompatible con la intención de hacer comparecer a la persona de que se trate ante la justicia; c) Que el proceso no haya sido o no esté siendo sustanciado de manera independiente o imparcial y haya sido o esté siendo sustanciado de forma en que, dadas las circunstancias, sea incompatible con la intención de hacer comparecer a la persona de que se trate ante la justicia.
>
> 3. A fin de determinar la incapacidad para investigar o enjuiciar en un asunto determinado, la Corte examinará si el Estado, debido al colapso total o sustancial de

> su administración nacional de justicia o al hecho de que carece de ella, no puede hacer comparecer al acusado, no dispone de las pruebas y los testimonios necesarios o no está por otras razones en condiciones de llevar a cabo el juicio.

Los principios establecidos en el artículo en cita dan cuenta del interés de las Naciones Unidas de que los crímenes no queden impunes, por ello, se intenta garantizar que los Estados respondan a sus obligaciones y de no ser así, que se abra la posibilidad de actuación de la Corte.

Si todo se da en los términos establecidos, la Corte podrá ejercer su jurisdicción (en tanto los crímenes de guerra). De hecho, el fiscal de la Corte Penal Internacional, Karim A. A. Khan ha decidido abrir una investigación sobre posibles crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad en Ucrania (Organización de las Naciones Unidas, 2022b, p.1).

En cuanto al Crimen de Agresión, como se dijo, no figuró originalmente en el Estatuto, sino que fue aprobado hasta el 2010 mediante la resolución RC/Res.6 aprobada por consenso, el 11 de junio de 2010, en la decimotercera sesión plenaria, no obstante, la Corte pudo conocer formalmente de estos crímenes hasta el 2018 (por cuestiones de vigencia). En este caso, si el análisis se queda en cuestiones de descripción típica, se concluiría que las conductas llevadas a cabo en el contexto de la guerra sí encuadran, pero no se cumple con lo que, de alguna manera podría figurar como requisitos de procedibilidad, incluso como una condición objetiva de punibilidad.

El artículo 8 bis, derivado de la enmienda (resolución RC/Res.6, 2010) al Estatuto contempla lo siguiente

> 1. A los efectos del presente Estatuto, una persona comete un "crimen de agresión" cuando, estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas.
>
> 2. A los efectos del párrafo 1, por "acto de agresión" se entenderá el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. De conformidad con la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1974, cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se caracterizará como acto de agresión:
>
> a) La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aún temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;
>
> b) El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;

> c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;
>
> d) El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea;
>
> [...]

Basta observar lo contemplado tanto en el elemento contextual como en las primeras conductas individuales que conforman el tipo para entender que sí existe tipicidad, es decir, las conductas llevadas a cabo por el gobierno ruso sí encuadran en la descripción estipulada. Sin embargo, dentro de los requisitos para ejercer la competencia ante estos crímenes, el artículo 15 bis (también adicionado en la enmienda mencionada) contempla que (resolución RC/Res.6, 2010):

> [...]
>
> 4. La Corte podrá, de conformidad con el artículo 12, ejercer su competencia sobre un crimen de agresión, resultante de un acto de agresión cometido por un Estado Parte, salvo que ese Estado Parte haya declarado previamente que no acepta esa competencia mediante el depósito de una declaración en poder del Secretario. La retirada de esa declaración podrá efectuarse en cualquier momento y el Estado Parte dispondrá de un plazo de tres años para tomarla en consideración.
>
> 5. Respecto de un Estado no Parte en el presente Estatuto, la Corte no ejercerá su competencia respecto del crimen de agresión cuando éste sea cometido por los nacionales de ese Estado o en el territorio del mismo.

Como se observa, es requisito indispensable que los Estados involucrados sean Parte del Estatuto y como se manifestó, ni Rusia ni Ucrania lo son, en este caso, no basta el reconocimiento expreso que ha hecho este último, puesto que, si ese requisito no se cumple, la Corte tendría que declararse incompetente.

Por todo lo expuesto, resulta relevante externar que no es tan sencillo que la Corte Penal Internacional participe activamente en el conflicto analizado. Tal como se ha manifestado, se debe cumplir cabalmente con los principios establecidos en el Estatuto y se debe considerar también, el papel que juegan los Estados en las decisiones internacionales. La paz y la seguridad internacional deben salvaguardarse y, aun cuando la Corte es una pieza fundamental para ello, esto no significa que pueda conocer de todos o cualquier asunto que conlleven a la comisión de los denominados: crímenes más graves en contra de la humanidad.

A manera de conclusión ¿Es ineficaz el Estatuto de Roma e inoperante la Corte Penal Internacional?

Se ha criticado la funcionalidad de la Corte Penal Internacional, en repetidas ocasiones se ha manifestado que el Estatuto no ha cumplido el cometido por el cual fue creado. No obstante, ha habido resoluciones que han dejado claro que la justicia universal sigue siendo una de las aspiraciones más importantes de las Naciones Unidas. La impunidad y la prevención del delito figuran como el objeto más importante del renovado Derecho Penal Internacional.

A pesar de ello, conflictos como los de Rusia-Ucrania (que además llegó a considerarse como un asunto de trascendencia internacional por la posible concatenación en la Tercera Guerra Mundial), en el que la Corte no ha podido ejercer sus funciones, hacen pensar si tiene sentido la existencia de un tribunal de carácter permanente, puesto que la Corte parece inoperante ante escenarios tan importantes para la humanidad.

Desde una perspectiva idealista y considerando que la Corte es relativamente nueva, el hecho de que los Estados hayan acordado el establecimiento de un tribunal con esas características es un paso adelante, implica un avance dogmático e ideológico. La esperanza puesta en el Estatuto posibilita una transformación dirigida a salvaguardar la dignidad humana, la paz y seguridad internacional.

El Derecho Penal Internacional y la Corte Penal Internacional "no solo reflejan y justifican una determinada organización de la sociedad internacional dirigida a reafirmar la dignidad humana, sino que también intervienen en su protección. Como consecuencia, existe una estrecha relación entre -sus- fines...por un lado y la utopía social propuesta por el horizonte utópico por otro" (Olasolo, et. al., 2021, p. 363). La judicialización del Derecho es resultado de ese proceso evolutivo y utópico.

Es así que, desde la idea de la justicia universal, el establecimiento de la Corte es un avance hacia la protección de la dignidad humana y el de la humanidad en sus dos dimensiones (individual y colectiva), el Estatuto "ha ampliado, además, las posibilidades de que, a nivel internacional, las víctimas de estos crímenes sean reparadas adecuadamente por los daños sufridos, incluso cuando su propio Estado ha facilitado, consentido o impulsado su comisión contra de su población" (Izquierdo, et.al., 2021, p. 264).

No se debe olvidar que como se dijo al principio, el Estado sigue siendo el actor fundamental en la arena internacional, por lo que la Corte de alguna manera está guiada por los intereses de quienes detentan el poder y la hegemonía. El sistema internacional está estrechamente ligado a la voluntad estatal, de hecho, dicho sistema existe por la voluntad de los Estados. Así a pesar de la existencia del Estatuto y de los procedimientos establecidos en él, las mismas disposiciones son un constante recordatorio de que, el control de las

decisiones más importantes de cara a la justicia nacional e internacional, depende de estos actores.

Referencias bibliográficas

Ambos, K. (2013). *Treatise on International Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press

Bobbio N. (1979). *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Barcelona. Gedisa.

Comité de la Cruz Roja Internacional. (2014). Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario. Principios generales del derecho penal internacional. https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/2014/general-principles-of-criminal-icrc-spa.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 21. 05 de febrero de 1917. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Elementos de los Crímenes. Artículo 7. 10 de septiembre de 2002. https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/A851490E-6514-4E91-BD45-AD9A216CF47E/283786/ElementsOfCrimesSPAWeb.pdf

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Artículo. 17 de julio de 1998. https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf

Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia. 25 de mayo de 1993. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/statute-international-tribunal-prosecution-persons-responsible

Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda. 08 de noviembre de 1994. https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/statute-international-criminal-tribunal-prosecution-persons

Human Rights Watch. (2022). Ucrania: 38 países solicitan que la CPI investigue potenciales crímenes de guerra. El aumento de los esfuerzos abre el camino a la justicia, Nueva York. https://www.hrw.org/es/news/2022/03/02/ucrania-38-paises-solicitan-que-la-cpi-investigue-potenciales-crimenes-de-guerra

Izquierdo, R., Ugalde Jiménez, A.L. (2021). La Perspectiva de la Justicia Global, en Olasolo H., Urueña-Sánchez, M.I., Sánchez Sarmiento, A. (Coords). *La Función de la Corte Penal Internacional: Visiones Plurales desde una Perspectiva Interdisciplinar*. Volumen Especial por el X Aniversario del Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional. Vaencia. Tirant lo Blanch.

Matías Meza-Lopehandía, G. (2019). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile-Asesoría Técnica Parlamentaria. El ataque generalizado y sistemático contra población civil en el Estatuto de Roma Jurisprudencia y doctrina en torno a los delitos de lesa humanidad. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27361/1/BCN2019%20-%20Ataque%20generalizado%20y%20sistematico%20Estatuto%20de%20Roma.pdf

Olasolo H., Gonzalo A., Dobratinich M. Baquero Rojas, D. (2021). La Perspectiva del Horizonte Utópico, en Olasolo H., Urueña-Sánchez, M.I., Sánchez Sarmiento, A. (Coords). *La Función de la Corte Penal Internacional: Visiones Plurales desde una Perspectiva Interdisciplinar*. Volumen Especial por el X Aniversario del Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional. Vaencia. Tirant lo Blanch.

Organización de las Naciones Unidas. (2022a). Rusia veta la resolución que condena su propia ofensiva sobre Ucrania y apoyada por la mayoría del Consejo de Seguridad. https://news.un.org/es/story/2022/02/1504652

Organización de las Naciones Unidas (2022b). El fiscal de la Corte Penal Internacional abre una investigación sobre posibles crímenes de guerra y contra la humanidad en Ucrania. https://news.un.org/es/story/2022/02/1504762

Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Acuerdo para el establecimiento de un Tribunal Militar Internacional encargado del juicio y castigo de los principales criminales de guerra del Eje europeo, Treaty Series, vol. 82.

Van Klaveren, Alberto. (2011). Política Internacional y Derecho Internacional. El análisis de los regímenes internacionales", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*. Argentina. https://www.researchgate.net/publication/342135621_POLITICA_INTERNACIONAL_Y_DERECHO_INTERNACIONAL_El_analisis_de_los_regimenes_internacionales_INTERNATIONAL_POLICY_AND_INTERNATIONAL_LAW_The_analysis_of_international_regimes

Universidad del Mar
Campus Huatulco
Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

The long-term perspective in the study of the history of international relations

David J. Sarquís[1]

The past is never dead. It's not even past.
All of us labor in webs spun long before we
were born, webs of heredity and environment,
of desire and consequence, of history and eternity.

William Faulkner (2012: 73)

Abstract

This essay explores the possible answers to the question, when do international relations (IR) appear? The question itself invites a distinction between IR as theory and as practice. The traditional landmark for the latter has been the mid-seventeenth century, after the signing of the peace treaties that put an end to the Thirty Years war (1648) and gave way to the emergence of the Westphalian model on international relations. This landmark has been justified based on the specificity of interaction between the newly born sovereign states, which changed the scene of previous exchanges among independent polities. In spite of the validity of the argument, the long-term view proposes enhancing the historical horizon for the study of international relations in search of precedents to cast light both on the sociological regularities and the historical singularities in the modes of interaction among independent polities at a larger scale. The aim is to break away from the etnocentricity of the Westphalian model and the cultural dominance of western thought, which has traditionally neglected regional experiences in different latitudes and assumes that international relations is an exclusively European tradition. From this perspective, the emergence of IR as theory must also be reconsidered.

Keywords: International Relations, Material and Formal Objects, Westphalian Tradition, Eurocentrism, Universal History

Resumen

Este ensayo explora las posibles respuestas a la pregunta: ¿Desde cuándo hay relaciones internacionales? La pregunta misma invita a la distinción entre RI como teoría y como praxis. La fecha tradicionalmente aceptada para esta última es 1648, luego de la firma de los tratados de Wesfalia que pusieron fin a la Guerra de los Treinta años y dio paso al surgimiento del sistema wesfaliano de relaciones internacionales. Este hito histórico ha sido justificado sobre la base de la especificidad del flujo de interacciones entre los recién nacidos Estados Soberanos que modificaron el escenario de las formas anteriores

1 Full-time professor and researcher for Universidad del Mar, Santa María Huatulco, Oaxaca, Mexico. Ph. D in IR from the National Autonomous University of Mexico and Ph. D in History from the Metropolitan University of Mexico.

de interacción entre colectividades políticamente independientes. A pesar de la validez del argumento, la perspectiva de largo plazo sugiere ampliar el horizonte histórico para el estudio de las relaciones internacionales en busca de antecedentes que arrojen luz, tanto en el ámbito de las regularidades sociológicas como en el de las singularidades históricas en los modos de interacción entre comunidades políticamente independientes a mayor escala, para así romper con la etno-centricidad del modelo wesfaliano y el predominio cultural del pensamiento occidental que tradicionalmente ha minimizado las experiencias regionales de otras latitudes y asume que las relaciones internacionales son una experiencia exclusiva de la tradición europea. Desde esta perspectiva, el surgimiento de RI como teoría también debe ser reconsiderado.

Palabras clave: Relaciones Internacionales, Objetos Material y Formal, Tradición Wesfaliana, Eurocentrismo, Historia Universal

Introduction

Considering historical aspects related to International Relations (IR), we must distinguish between IR as a *material object* and IR as a *formal object of study*, both of which have their own history. IR as a material object refers to events occurring in an international scenario (wars, peace processes, alliances, migrations, integration processes, failing states, international trade, etc.). These phenomena that are generated through the interaction between politically independent and culturally differentiated polities[2] and that with time become more complex, as the number of participants in these processes increases and becomes diversified, thus creating international systems[3] as objects of study for internationalists.

This diversification allows new agents, other than politically autonomous groups such as tribes, clans, peoples, or nations, to begin participating in the international scene, contributing to fuelling the dynamics of the international system and making the processes that occur within the system notoriously more complex in terms of their structure, their functions, their behavior and evolutionary trajectories.

2 I hereby follow the idea of a polity (or political authority) as a form of human association with a distinct identity, a capacity to mobilize persons and their resources for political purposes. That is, for value satisfaction and a degree of institutionalization and hierarchy (leaders and constituents) different from any unitary notion of society or social networks, as suggested by Ferguson and Mansbach (1996: 34). Members of a polity may differ in their views on a wide variety of issues (form of government, distribution of wealth, even cultural beliefs) as no polity is ever entirely homogeneous or stable, but they all have a shared sense of belonging based on their common history and shared values; their common authorities and laws and a fairly permanent condition as a member of the group).

3 Seeing the international stage as a system is, of course, an ontological and epistemological option. An international system is thus a group of interacting polities sharing a common location and time. Their interaction creates a structure in the form of values, principles, rules and gradually institutions, which influence their behavior and conditions their evolutionary processes as a social entity. Systems are never totally homogeneous, as their building blocks (polities) tend to keep their own identity. This fact makes all social systems inherently contradictory and unstable. Yet, paradoxically in order to survive, they tend to homogenize in search of a point of equilibrium.

Today, besides national-states, we have, among others, international organizations, both governmental and non-governmental, multinational corporations, and belligerent groups as recognizable new 'actors'[4] on the international scene, and even a number of organizations acting on the margins of the law, whose performances contribute to forging the structures upon which a concrete international historical system is built. Also a few special cases such as the Red Cross, the Red Crescent, the Order of Malta and the Holy See. Some of these actors on the international stage are, at the same time subjects of international law,[5] adding to the complexity of the contemporary international system as a whole.

IR as a formal object, on the other hand, represents the conceptual instruments –the set of notions, ideas, visions, and categories of analysis– used to reflect upon the material object, elucidate it, explain it and furnish it with meaning. It is through this effort of schematization of international reality that we develop the theoretical basis to form a discipline, scientifically oriented towards the goal of finding appropriate ways to represent the material object in our minds and gain a better understanding of it. Ideally, a further goal in this direction would be to enable decision makers with the capability to foresee and attempt a degree of control upon unfolding events on the international stage, although in practice, such goal seems virtually unachievable, as reality seems to find endless ways to surprise us.

Once we have clearly established the distinction between IR as a material object and as a formal object of study (convention suggests writing the former in lower case and the latter in capital letters), it becomes pertinent to draw a temporal landmark to construct the history of each of these aspects. This seems appropriate because it allows analysts to see the specific evolutionary processes of IR on both accounts, clearly interconnected with one another, yet perfectly distinguishable from each other: the former related to events in the real world, and the way they are turned into facts;[6] the latter to their processes of interpretation. In both cases, we will be attempting to draw their respective trajectories,

4 Actors of the international stage is the wider concept to encompass all those entities whose performance can alter the structure of an international system. Traditionally, the idea was focused mainly on States but today includes a wide variety of groups and even influential individuals.

5 A subject of international law is an entity possessing international rights and obligations and having the capacity (a) to maintain its rights by bringing international claims; and (b) to be responsible for its breaches of obligation by being subjected to such claims. This definition, though conventional, is unfortunately circular since, while the indicia referred to depend in theory on the existence of a legal person, the main way of determining whether the relevant capacity exists in case of doubt is to inquire whether it is in fact exercised. All that can be said is that an entity of a type recognized by customary law as *capable* of possessing rights and duties and of bringing and being subjected to international claims is a legal person. Law Explorer (2018) *Subjects of International Law* p. 115, available at https://lawexplores.com/subjects-of-international-law/ Retrieved 30 September 2022. The above definitions suggest all subjects of international law are actors of international relations, but not all actors on the international stage are subjects of international law. It is important to keep the difference in mind because it helps us clarify why international relations and international law, in spite of being closely related, are actually two different disciplines with their own field of study.

6 The notions of events and facts tend to be used as synonyms, thus interchangeable. Following Ushenko (1932) I find that in spite of being closely related, there is a substantial difference between the two concepts. Events denote occurrences, things that happen, or as Wittgenstein suggested, *that which is the case*, whereas facts are events interpreted by an observer. Therefore, and contrary to popular belief, facts are never entirely objective, because in perceiving an event, the observer imprints his interpretation of what has occurred.

aspiring to understand how past events shape the present at the local, national and international levels, thus uncovering the complexity of human relations. The suggested difference between events and facts allows us to understand why there are so many views regarding the same occurrences, as Walt (1998) explains in "One world, many theories".

A small digression on the nature and scope of formal objects

Once the distinction between IR as a formal object and IR as a material object has been made, we can now inquire about the moment in time in which each one of them appeared. If the formal object implies a process of *awareness* of the material object, I would think it is safe to say the material object predates the formal object, that is, events in the real world must take place before an observer conceptualizes the occurrence and turns it into a fact. The type of awareness I have in mind in this case is related to the consciousness of *the other*, not as a singular individual, but the other as a different polity: International Relations has to do with the study of interaction among collectivities. So, when do humans of a given group become aware of *the otherness*? This must have been something that occurred very early on, during the peopling of our planet. Even if interaction among the first primitive bands was limited, the sole presence of *the other* seems to have conditioned the behavior of human groups from very early on, reading them to encounter a friend or a foe.

It may seem as an exaggeration to contemporary analysts considering these encounters among primitive peoples as anything related to modern international relations; not that moderns are any less primitive, but inasmuch as forms of interaction have evolved and institutionalization has occurred, the differences would seem to be overwhelming, to the point where we are witnessing entirely different phenomena. Clearly, there are important differences, but there are also aspects of the processes of interaction among polities (similarities) which deserve attention, at least as precedents of modern international relations. In addition, recognizing similarities in these interactions throughout time allows analysts to consider the 'larger picture' of universal history and identify the sociological regularities that characterize it. For a long time, History as a formal object has been considered as the intellectual effort to grasp the singularity of historical events. From this perspective, it becomes virtually impossible for a historian to generalize, as the inevitable conclusion of the singularity of historical events reads: history does not repeat itself!

A scientific approach toward any object of study requires generalizations. It used to be the case that scientific research always aimed at the discovery of the general laws, which *caused* specific phenomena. Causality has been intrinsically associated with the idea of science, which has become the most solid way to acquire high-quality knowledge. Humans look for knowledge not only to explain events, but also to try to predict their upcoming and their consequences.

Our desire to predict is *historical*: we are historical creatures. As such, we can actually travel through time, not literally, but we can remember the past and picture ourselves in the future, which makes us distinctly human. Most humans tend to dread uncertainty. So, being able to predict (or apparently being able to predict) the future has normally been considered an asset. However, why can we appear to be able to predict in the first place? The short answer is *regularity*: nature describes patterns of regularity in its behavior, and so does society. Sir James G. Frazer explains the evolution of mentality, from the magical to the scientific in *The Golden Bough*. It is all based on the cyclical nature of nature, which in turn influences the cyclical nature of society. Cycles, however are not entirely mechanical, if they were, prediction would be a hundred percent accurate. Although with the oncoming of the scientific revolution of the 17th century scientists came to represent the Universe as a giant clockwork mechanism, they have learned better with the passing of time, through the lessons of complexity. Just as shamans in the old days had to learn from mistakes that could cost them their lives due to faulty predictions, scientist today have acknowledged regularity in the Universe has twists.

Nonetheless, the Universe is not entirely random either. If it were, no form of prediction whatsoever would be possible at all. Except perhaps for *divine revelation*, there would be no way to anticipate the things to come. The Universe then is neither entirely mechanical nor random. It is probabilistic. Patterns of regularity do exist, because things tend to repeat themselves (as fractals) but alterations can actually occur. When we try to predict, we are basically trying to figure out what are the possibilities that x, y or z will occur. Prediction is not a wild guess nor a wilful thought. It is a statement based on statistical and or/ quantum probability,[7] which define the patterns of regularity in the Universe that, in turn, explain the singularity of events, both in nature and in society.

In general, we tend to think that natural events are easier to predict than social events, always subjected to the unmeasurable effect of the human will in their outcomes. This idea is clearly based on misconceptions about a mechanical disposition of nature and about the scope of science, as much as prejudice regarding human behavior. Both nature and society describe patterns of regularity throughout time, so both exhibit a measure of predictability, although, in each case, to a different degree.

It is the analyst's challenge to discover the patterns of regularity within their objects of study and figure out the way to measure their influence upon singular events. Behind most

7 The term *probabilistic* defines a situation or model where there are multiple possible outcomes, each having varying degrees of certainty. Probabilistic is often taken to be synonymous with stochastic but, strictly speaking, stochastic conveys the idea of randomness, whereas probabilistic is directly related to probabilities and therefore is only indirectly associated with randomness. Thus, it might be more accurate to describe a natural event or process as stochastic, and to describe its mathematical analysis as probabilistic. See Probability and *stochastic processes*, Department of applied Mathematics and Statistics, Whiting School of Engineering, Johns Hopkins University, available in https://engineering.jhu.edu/ams/research/probability-and-stochastic-processes/

conceptions of science lies the presence of some sort of guiding principle that rules over the patterns of regularity which allow explanations and (some degree) of predictability. All formal objects in science begin with a recognition of a specific field of inquiry and the ensuing processes of conceptualization and rationalization that allow for the development of a discipline.

The origins of IR as a formal and a material object

In terms of the formal object, consensus among specialists was almost universal until a couple of decades ago: IR as a discipline, they claimed, was born at the end of the First World War, with a famous course given at the University in Wales, in Aberystwyth, in 1919 in response to the devastation brought about by the Great War. Then, a group of revisionist (Ashworth, 2019, Schmidt, 2019, Villanueva, 2019) came along trying to prove that, in disciplinary terms, IR started to develop, at least a couple of decades earlier than the suggested "official date". For them, the birth of the discipline was a more complex process, than a mere reaction to the nasty effects of the war, involving a larger number of issues than what the mainstream narrative had taught thus far.

Initially, the revisionists argue, international thought was centered more on topics like imperialism, the justification of colonialism and the question of interracial relations or the vicissitudes of international trade more than with the causes of war and the struggles for peace, as the official discourse suggested.

Their arguments, however, important as they have turned out to be, granted they give us a more accurate idea regarding the origins of modern IR theory, failed to provide IR with a distinct subject matter.[8] All those topics included in their arguments were already being analyzed by other disciplinary efforts and thus the status of IR as a discipline has remained an open question for over a century now (Rosenberg, 2010; Albert & Buzan 2017; Sarquís, 2019).

We may agree, then, that international affairs had become a topic of academic interest even since the last decade of the 19th century. Although the question remains, when (and if) it ever became an actual discipline or if it remains merely a wide and complex field of study scrutinized by other social disciplines (political science, law, economics, history anthropology, sociology, etc. with a more consolidated disciplinary ground). After more

8 Revisionists cannot really be blamed for this. Their original efforts were aimed at showing the inaccuracies of the traditional narrative regarding the origins of IR as a discipline, which is not necessarily the same as the formal object. The latter being a complex intellectual outcome of observing and delimiting a field of inquiry and construing the notions, concepts, images and models to explain it and furnish it with meaning. Only when this process sets foot in an academic institution and the ideas developed therein begin to be discussed and accepted as valid explanations does the discipline begin to exist. In our case, the formal object began to develop with the work of ancient analysts like Tucídides, Kautilya, Isocrates or Polybius, who reflected upon the relation with the others; different polities, which demanded explicit public policies for interaction. The discipline as such came much later on, towards the end of the 19th century as the revisionist suggest.

than a century of discussions, the question remains hotly debated, as a number of experts consider IR as a field of study (material object) but not as a discipline (Wight, 1960; Kaplan, 1961; Holsti, 1985; Seara 2019).

The debate does not alter the fact that, as I have pointed out, different manifestations of *international* thought have existed since antiquity, all of which have been considered important precedents for the development of contemporary IR theory, although it would not be proper to call these a discipline.[9] My own position in this regard is clear, IR is a discipline by its own merit; its proper object of study is the international system. An internationalist analyzes how the system emerges, functions, develops through time until it collapses and gives way to the birth of a new system. The development of the discipline as such is a recent development, which started at the end of the 19th century but which nurtured itself from international thought that can be traced back to Antiquity, when *the international* was not yet a separate object of study.

The question regarding the temporality of the material object, on the other hand, is even more controversial. For purists, *international relations* as practical phenomena can only exist after the gestation of the modern international system, that is, after the signing of the treaties of Münster and Osnabrück in 1648, which marked the end of the Thirty Years' War through the peace of Westphalia. This is so, they argue, because of the specific characteristics acquired through interaction among the newly born sovereign states as of that date, and the uses and practices they implemented to carry out their exchanges, most visibly in the areas of diplomacy and international law. The idea makes sense, because specialists are particularly interested in differentiating uses and practices in inter-state interactions of different eras, (thus distinguishing between international historical systems and their regulating order)[10] precisely through their specificity — the nature of the actors, and the weight of the variables influencing them, which condition the new international environment when a characteristic international order changes. In any case, it is worthwhile noticing that, from this perspective, both the formal and the material objects are essentially modern phenomena, which means, history before the mid-seventeenth century would be virtually of no interest for contemporary internationalists. Oğurlu has clearly distinguished the distinctive features of the modern system of international relations:

> The basis of modern international relations was established by the 1648 Westphalian Peace Treaties, which mark the birth of nation states as the privileged and primary actors,

9 Law Insider provides a fairly simple and straightforward definition of academic discipline in these terms: Academic Discipline means an area of knowledge and skills relevant to a specific profession or science, defined and categorized by the Ministry of Education and Training. https://www.lawinsider.com/dictionary/academic-discipline. I would only add that normally, a discipline would require an object of study. In this sense, IR as an intellectual effort over a distinct object of study is indeed a very recent disciplinary endeavor.

10 I use the concept of 'order' in the same sense suggested by Kissinger. Not as a stable or balanced condition in which all the parts of a system abide by law, but as a set of guiding principles, which condition the behavior of the international actors of a given system, based on a shared interpretation over the nature of what constitutes a just agreement or the distribution of power. (Kissinger, 2017: 20)

> replacing the medieval system of centralized religious authority with a decentralized system of sovereign states as the sole legitimate form of sovereign authority. The Westphalian state-centric system was based on some new principles, including the sovereignty, sovereign independence and equality of the nation states, territorial integrity, the equal rights and obligations of the states, non-intervention in others' domestic affairs, and the conduct of inter-state diplomatic relations through embassies, among many others. Power was at the center of this system to regulate inter-state relations in the absence of any higher systemic authority. (Oğurlu, 2019: 175).

The long-term view

The goal of a long-term view in the study of international relations is enhancing the historical horizon of our material object, and consequently, of the formal object. The point is not to claim 'there is nothing new under the sun' but to search the precedents that explain the emergence of modern international relations and recognize the differences with past experiences, which account for their specificity on a larger temporal and geographical terrain. It is indeed important to assess both the similarities maintained throughout time and the changing factors as criteria for the specificity of historical international systems. Most regional experiences in polities' interaction before the emergence of the Westphalian model, assumed they were at the center of the world and represented the true essence of humans, always surrounded by barbarians.

Adopting a rigid view that sets the temporal limits towards the mid seventeenth century leaves most of the historical horizon of our species in the dark for internationalists, privileges the European conception of international relations and neglects other cultural traditions in 'international' politics. Thus, this starting point for international relations as a material object has also been challenged by a group of revisionist who consider that the *international* does not only include interaction among modern nations,[11] but among polities in general since ancient times (Frank, 1993; Buzan and Little, 2000; Chase-Dunn and Anderson, 2005; Teschke, 2009, Sarquis, 2012).[12]

A long-term historical view of international relations as practical phenomena is possible if we accept a degree of flexibility with the concept 'international'. Not only to refer

11 The nation is indeed a modern phenomenon, hardly visible at all before the 18th century and only consolidated during the 19th century, mainly in Western Europe and North America. It is a sociological category to define a form of association whereby peoples of different origin, traditions, beliefs and cultural values merge in a common way of life, mainly for political reasons (to strengthen themselves in the face *the others*) and develop a common sense of belonging to a given polity, henceforward sharing a common destiny. (See, Anderson, (2016) *Imagined Communities*, New York, Verso)

12 The revisionist critique of the Westphalian landmark suggests both, that the national state was not really a by-product of the Thirty Years War or the treaties of Westphalia, since they did not really take shape until the 19th century or that changes in the operational modes of international relations did not necessarily emerged distinctively after 1648. Teschke (2009) in particular challenges the euro-centric view that the Westphalian system inaugurated a new international order conditioned by the flux of interaction among the new territorial sovereign states, and strives to demonstrate that it was more influenced by the development of the capitalist mode of production as a long-term process.

to interaction among modern nations, but from a wider perspective to cover interaction among autonomous political groups (polities), allowing us to contemplate the uses and practices of older communities, such as clans, tribes, and peoples (Ferguson and Mansbach, 1996: 23; Rosenberg, 2010: 223) their values, beliefs and modes of interaction. It also allows us to explore in further detail sociological regularities in the development of such interactions, which in turn would help explain more accurately historical singularities of international historic systems.

Social sciences are inherently historical; that is, the singularity of historical events counts as a determining factor to characterize phenomena. It is thus always controversial to attempt timeless generalizations regarding their objects of study. Context is undoubtedly a crucial variable in building explanations of social phenomena in general and international relations in particular. Vogels, Rainie and Anderson (2020) report that in a recent survey by PEW Research Center on the future of technological innovation, most experts agreed that 'it´s all just history repeating itself'. However, does this mean a mechanical repetition of events? I believe, together with Eve (1933) that this is a physical impossibility. History, the same as nature, as I have previously stated is cyclical, but not mechanistic. New agents are born, conditions change, new variables emerge, so history, strictly speaking cannot repeat itself in detail. Nevertheless, historical tendencies are similar and although outcomes can differ, cycles are recurrent throughout different eras and that is why the study of history in the long-term perspective becomes relevant and is possible from a scientific perspective.

Although the process of differentiating epochs allows us to recognize change through time and the advent of new international orders and systems, the case for the analysis of similarities still stands, as it allows us to identify continuity in international processes and tendencies in the construction of international systems. So, both the analysis of changing features and continuities on the international scenario turn out to be helpful in configuring the larger picture of international relations and universal history because they can be complimentary[13] and need not be mutually excluding. So, what does complementarity tell us about the real world? Simply put, it suggests:

> (...) that there are many truths about the world and many ways of seeing it. These truths might appear divergent or contradictory, but they are all equally essential in representing the true nature of reality; they are complementary. As Bohr famously put it, "The opposite of a big truth is also a big truth". Complementarity provided a way to reconcile the paradoxes that seemed to bedevil quantum theory's interpretation of reality (Jogalekar, 2021).

13 Niels Bohr´s complementarity principle suggests that the same object of study can be seen from different perspectives, which may even seem to turn out contradictory results but which, Depending on the experimental arrangement, the behavior of such phenomena as light and electrons is sometimes wavelike and sometimes particle-like. It is impossible to observe both the wave and particle aspects simultaneously. Together, however, they present a fuller description than either taken separately. (Britannica Encyclopaedia, 1998).

The complementary principle seems to go against Aristotelian logic, so it has not been easily accepted among positivist scientists. According to Aristotle, things are what they are (identity principle) and not anything else. Complementarity suggests a more Hegelian view (dialectical) of reality, where a long-term view can co-exist with the view of a more limited time span. Thus, aspects of continuity in the dealings of independent political entities with each other throughout time should not be readily dismissed in favor of the specificity of a given era. Continuity can definitely cast light on enduring characteristics of the 'international' in the broadest sense throughout time, highlighting interaction among independent political entities that exist since the dawn of civilization, without neglecting the fact that they change. (Bozeman, 1960; Watson, 1992; Frank, 1993).

This way, without falling into reductionism, it can be argued that there is a margin for generalizations concerning long-term historical processes, following the stream of continuity, but keeping it closely related to its concrete historical specificity. We can enrich the area of a generic idea of social processes, as part of the general effort of abstraction, which then has to be taken to its concrete historical dimension, where differentiating gives the observed phenomena their specificity. Raymond Aron suggested this possibility more than 50 years ago, when he spoke of sociological regularities in time influencing the development of historical singularities in concrete spaces (Aron, 1967: 852) thus (perhaps even involuntarily) paving the way for a scientific interpretation of events within the social sciences.

So, why should we be concerned with the long-term perspective in the study of international relations? For many contemporary purist internationalists, Santayana's dictum regarding the notion that *those who ignore history are condemned to repeat it* appears not to make much sense. They claim that the conditions generated by the modern international system are such that no previous experience can be meaningfully compared to it —a view that leads to a presentist perspective (that is, only concerned with current events) in the study of international phenomena (Hunt, 1980, quoted by Sarquís, 2012: 26).[14]

Although it may seem myopic, this view cannot be dismissed as completely wrong. Historians traditionally tend to focus more on the singularity of events than on the search for cyclical regularities of phenomena in time, which would seem to be of more interest for the social sciences (hence the traditional view that history belongs to the field of the humanities and cannot be studied scientifically).

The debate concerning the scope of the historical reach of international relations as practical phenomena (as opposed to IR as a discipline) has gained increasing relevance in

14 According to the Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Presentism* is the view that only present things exist. So understood, presentism is primarily an ontological doctrine; it's a view about what exists, absolutely and unrestrictedly. The view is the subject of extensive discussion in the literature on time and change, with much of it focused on the problems that presentism allegedly faces. https://plato.stanford.edu/entries/presentism/ Retrieved September 1, 2022. Based on this definition I hereby use the term to signify an attitude according to which only the present matters.

recent years. There is a growing number of scholars worldwide attempting to break away from the boundaries established by the euro-centric Westphalian model, which establishes the mid-seventeenth century as the landmark and accept the idea of pre-Westphalian 'international relations' (Schwarzenberger, 1951; Bozeman, 1960: Frank & Gills, 1983; Watson, 1992; Buzan & Little, 2000; Rosenberg, 2010, Sarquis, 2012).

All these authors claim that not only can the contemporary international system be explained through the historical trajectory that brought us to the present, but that it is perfectly in line with a clear pattern of regularity defining the emergence and transformation of international historical systems through time.

Critics of this trend tend to consider the effort futile, arguing that there were no nation-states before the mid-seventeenth century. Such a situation, they argue, would make long-term historical comparative analysis useless, as it could not possibly contemplate the specificity of the conditions under which the current system operates (for example, sovereign, territorial states endowed with supposedly identical legal rights, permanent diplomatic missions, international organizations, etc.).

From a rigid perspective, based on the very name of the discipline, 'international relations', the best known histories of our subject-matter tend to focus strictly on the structural specificity of the nation-state and its forms of interaction with other such collectivities (Duroselle & Renouvin, 2000; Zorgbibe, 1997). However, specialists are increasingly keen to explore the distant past in search of similarities in the dealings among independent polities of all times, in order to explain the very existence of present day nation-states and the emergence of the contemporary international system. Their aim is to find meaningful precedents that help understand the complexity of international scenarios in the long term, beyond the limits of the Westphalian boundary, which in turn poses specific theoretical challenges to justify the existence of an autonomous discipline of IR.

Although each international historical system has its own distinctive characteristics, that is its own specificity that makes it unique (just as in the case of every human being that has ever existed in relation to the entire species), important structural and functional similarities bind together all forms of interaction among polities throughout time. One should not have to sacrifice either perspective on behalf of the other, as the complementarity principle suggests. A critical eye on the international scenario should learn to value each aspect integrating them: the similarities that bind all international historical systems together and the differences that account for the specificity of each historical period.

In order to develop a flexible concept of international phenomena, we should consider that the term 'international' could include not only the specificity of interaction among nations for we should remember that the nation is only a recent form of social

grouping. On a wider level, that of politically autonomous and culturally differentiated human groups, each form of grouping can be seen as an actor upon the international stage dealing with others of the same species or type.

Such an approach also allows us to foresee a long-term historical process at work: these polities, which have existed under different schemes of socio-political organization throughout history (such as bands, primitive families, tribes, peoples, nations), inevitably interact with other such groups when they share concrete space-temporalities and gradually merge into larger systems (Saunier, 2013: 5).

This interaction subsequently generates larger hybrid socio-cultural entities. These synthesize the characteristics of all those involved in the process, passing from an initial condition of anarchy (when everyone fends for themselves due to the lack of a common power or authority) to a phase of organized homogeneity (traditionally called 'Empire'), in which one of those actors has risen as a hegemonic power and leads the system.

Polybius accurately describes this process in his *Histories*, a detailed account of the way in which the Romans conquered all the territories adjacent to the Mediterranean Sea to form an Empire, the same way the Greeks, the Phoenicians or the Persians (and every other group for that matter) had done in their respective areas with less success. From the experience of the Romans, Polybius recognizes the importance of a universal history (a history that involves all peoples) as distinct from local histories. In Book VIII 2.5 he declares:

> Reading particular histories, we may see, no doubt, how the Romans took hold of Syracuse, or how they became the owners of Hispania, but not how they imposed their dominium over the rest of the peoples, nor the obstacles they encountered in this enormous enterprise or whose help they counted on and under which circumstances they achieved their success. These and many other questions are difficult to answer without resorting to a Universal History. (Polybius, 1986: 214)

Polybius is probably the first historian to observe the close interconnection and mutual influence between 'domestic' and 'external' affairs and make it explicit in his analysis. The way he sees it, local peoples tend to build their stories from a predominant endogenous perspective: seen this way, it is their own development in the world that matters. Polybius emphasizes the presence of the others as a conditioning factor of 'domestic' affairs, thus suggesting the existence of *internationality* as a historical condition through which local polities develop. More than 2000 years later another historian, Arnold Toynbee would also acknowledge that no national history would make sense in the absence of serious considerations regarding the influence exercised by surrounding peoples. Toynbee wrote in *A Study of History* (1947: 15)

> Is English history, then, intelligible when taken by itself? Can we abstract an internal history of England from her external relations? If we can, shall we find that these residual

> external relations are of secondary importance? And in analyzing these, again, shall we find that the foreign influences upon England are slight in comparison with the English influences upon other parts of the world? If all these questions receive affirmative answers we may be justified in concluding that, while it may not be possible to understand other histories without reference to England, it is possible, more or less, to understand English history without reference to other parts of the world (Toynbee, 1947: 15).

Toynbee presents us with a tantalizing philosophy of History showing a systemic view of social events, in a unifying perspective, which interconnects and includes the whole of humanity. From an IR point of view, his critical approach to the idea of a predominantly national history is a major contribution. Precisely because it questions the relevance of the National State as a central figure in terms of historical social relations, where no local history is sufficiently meaningful without including interactions with *the others* and contemplating the specificity of their context. For Toynbee, then a *civilization* would be a more proper unit of analysis for the social sciences in general and for historians in particular. Beyond their political modes of organization, he considers them more as cultural entities integrated by various peoples sharing a common set of beliefs, which define their way of life. It is not difficult to represent his idea of 'civilization' in systemic terms.

These collective formations normally run a systemic cycle from chaos to order, as they reach a higher degree of homogeneity and stability; so systems, initially formed through interaction among polities tend to become societies and subsequently communities , although not all of them manage to go all the way, and they are never permanent. Depending on their resources and ability to institutionalize their beliefs and consolidate their power, they will survive for a certain period. However, eventually they become fragmented, due both to external pressure and to internal contradictions, giving way to a new cycle, under new historical conditions. Here is a theoretical model that allows us to examine any historical period in its international dimension in a meaningful way.

Nevertheless, even when it is contemplated as a pattern of regularity in time, this systemic tendency is never linear. We know today that nothing in nature (much less in society) occurs in a simple mechanistic manner. When a child is born, we know that he/she is bound to grow, reproduce and finally die, but we can never know when or how this will happen or what kind of life the child will lead. It is very much the same with international systems.

This is why, even if we can conceive of any process as a regular recurrence, we still have to go into the details about its specificity. A look into the distant past may reveal the sociological regularity that manifests itself in the historical singularity of each international system. But there is no way to guarantee how each system will evolve or behave from cradle to grave; the Greeks, for example, basically remained a fragmented system of polis, whereas

the Romans managed to build a long lasting empire, and they are both basically part of the same civilization.

Concluding remarks

The study of history is often considered a mere case of data gathering. From elementary school onwards, students are normally forced to memorize names of people, places, battles, significant events and so on. For a lot of them, studying history in such a way turns out to be a very boring endeavor. Instead of cluttering their minds with that kind of information, it would probably be a lot more useful to study trends and cycles in history, the nature of interaction between domestic and foreign affairs since pre-historical times and the way such interaction generates 'international' systems, as larger entities with a specific life of their own.

The long-term perspective allows us to identify the different variables that influence the behavior of a historical international system, to explore continuity and change through time and to develop more inclusive theoretical models, in order to achieve a better understanding of international reality.

Is the view of the international as a fragmented collection of independent polities struggling for their national interest more accurate than the view of humanity as a whole sharing in the effort to build norms and regulations for more stable interactions? (Berh, 2010: 2). The long-term view of international relations suggests both are actually possible ways of representing an international scenario in our minds and indeed actually complementary. IR theory can certainly benefit from such a view in order to see, for example, how realism emerges as a natural idea from the former whereas the latter invites to a systemic representation of the international.

Globalization is another case in point. It is, no doubt, one of the most relevant international phenomena of the contemporary world. However, is it exclusive to our time? Well, yes and no. It all depends on how you represent it in your mind as an object of study.

Seen as the result of the expansion of capitalism or a byproduct of the scientific and technological revolutions of our time in communication and transportation, the answer can only be in the affirmative. Nevertheless, that is only because we are focusing on the variables that made it operational in our time —on the form rather than the substance of the phenomenon.

Seen as a process through which international systems homogenize, globalization can have a very long-term historical horizon. Polybius certainly had an impressive intuitive glimpse of what we call globalization today when he wrote about the Mediterranean word at the end of the Punic wars:

> (...) ever since this date history has been an organic whole, and the affairs of Italy and Libya have been interlinked with those of Greece and Asia, all leading up to one end. And this is my reason for beginning their systematic history from that date. For it was owing to their defeat of the Carthaginians in the Hannibalic War that the Romans, feeling that the chief and most essential step in their scheme of universal aggression had now been taken, were first emboldened to reach out their hands to grasp the rest and to cross with an army to Greece and the continent of Asia thereafter (Polybius, 1986: 32).

Nevertheless, when we delve into the specificities of how the globalization process becomes operational in each case (the schemes that intervene in globalizing: imposition, cooperation, imitation, or hybridization), we begin to see the differences in each historical case. Moreover, paradoxically, the deeper we look into these differences, the more likely we are to become convinced that we are dealing with an entirely new process. Such are the risks of overspecialization.

Seeing globalization as a long-term historical systemic process allows analysts to make a meaningful claim for the diachronic unity of our species, which helps us understand the common heritage and the common destiny of humanity. As my friend Nayan Chanda (2008) has suggested, it helps us see how and why we have inextricably bound together virtually since the dawn of civilization.❧

Sources

Albert, Mathias & Buzan, Barry (2017). "On the subject matter of International Relations". *Review of International Studies*, 43(05), Cambridge University Press, pp. 898–917.

Anderson, Benedict (2016) *Imagined Communities: reflections on the origins and spread of nationalism*, New York, Verso

Aron, Raymond (1967) « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ? » *Revue française de science politique* 17-5, pp. 837-861 DOI: https://doi.org/10.3406/rfsp.1967.393043

Ashworth, Lucien (2019) "Los mitos que me enseñó mi profesor de Relaciones Internacionales: Reconstruyendo la historia del pensamiento internacional" en *¿Cien años de Relaciones Internacionales?: Disciplinariedad y Revisionismo*, (Lozano, A. Sarquís, D. Villanueva, R y Jorge, D. Eds.) pp. 213-249, México, Siglo XXI

Berh Hartmut (2010). *A history of international political theory: ontologies of the international*, New York, Palgrave Macmillan

Britannica, The Editors of Encyclopaedia. "Complementarity principle". *Encyclopedia Britannica*, 21 Dec. 1998, https://www.britannica.com/science/complementarity-principle Accessed 4 October 2022.

Bozeman, Ada (1962). *Politics and culture in international history*, New Jersey, Princeton University Press

Buzan, Barry & Little, Richard (2000) *International systems in world history: Remaking the study of International Relations*, Oxford, Oxford University Press

Chanda, Nayan (2008) *Bound Together: How Traders, Preachers, Adventurers, and Warriors Shaped Globalization*, New Haven, Yale University Press.

Chase-Dunn, Christopher & Anderson, E.N. *The historical evolution of world systems*, New York, Palgrave-MacMillan

Eve, A.S. (1933) Does History Repeat Itself? *Nature* 132, 30 Available in. https://doi.org/10.1038/132030a0

Faulkner, William (2012). *Requiem for a nun,* New York, Vintage International.

Ferguson Yale & Mansbach, Richard. *Polities: authority, identities and change*, Columbia, University of South Carolina Press

Frank, Günder (1993). T*he World System: Five Hundred Years or Five Thousand?* New York, Routledge.

Holsti, Kalevi (1985) *The dividing discipline: hegemony and diversity in international theory*, Boston, Unwin Hyman

Ingram, David and Jonathan Tallant, "Presentism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2022 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = https://plato.stanford.edu/archives/spr2022/entries/presentism/ Retrieved September 1, 2022.

Jogalekar, Ashutosh (2021) "Complementarity and the World: Niels Bohr's Message in a Bottle" *3 Quarks Daily*, https://3quarksdaily.com/3quarksdaily/2021/11/complementarity-and-the-world-niels-bohrs-message-in-a-bottle.html, Retrieved October 4, 2022.

Kaplan Morton (1961) "Is International Relations a discipline?" *The Journal of Politics*, Vol. 23 No. 3 Cambridge University Press pp. 462-476

Kissinger, Henry (2017) *Orden Mundial*, México, Debate.

Neila, José Luis (2001) La Historia de las Relaciones Internacionales: Notas para una aproximación historiográfica, *Ayer* 42-1 pp. 17-42 disponible en http://www.jstor.org/stable/41325054

Oğurlu, Ebru (2019) "Understanding the Distinguishing Features of Post-Westphalian Diplomacy" *Perceptions*, Volume XXIV Number 2-3, pp. 175-194

Polibio (1986) *Selección de Historias*, Madrid, Akal.

Renouvin, Pierre & Duroselle, Jean Baptiste (2000) *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica

Rosenberg, Justin (2010) "Escaping from the prison of political science: what IR offers that other disciplines do not" in Dyvik, Synne; Selby, Jan & Wilkinson, Rorden (Eds.) *What's the point of International Relations?* New York, Routledge pp. 219-241

Sarquís, David (2012) *La dimensión histórica en el estudio de las Relaciones Internacionales, México: El proceso de reconstrucción de sistemas internacionales históricos*, Grial.

Sarquís, David (2019) "¿Un siglo de Relaciones Internacionales: Ciencia o disciplina, desde dónde y para qué?" en *¿Cien años de Relaciones Internacionales?: Disciplinariedad y Revisionismo*, (Lozano, A. Sarquís, D. Villanueva, R y Jorge, D. Eds.) pp. 84-113, México, Siglo XXI.

Saunier, Pierre (2013). *Transnational history*, London, Palgrave-MacMillan.

Schmidt, Brian (2019) "Revisando la historia temprana de las Relaciones Internacionales: Imperialismo, colonialismo y Raza" en *¿Cien años de Relaciones Internacionales?: Disciplinariedad y Revisionismo*, (Lozano, A. Sarquís, D. Villanueva, R y Jorge, D. Eds.) pp. 250-264, México, Siglo XXI

Schwarzenberger, Georg (1951 [1942]) *Power Politics: a study of international society*, London, Stevens & Sons

Seara, Modesto (2019)" Relaciones Internacionales: Variaciones sobre un tema", en *¿Cien años de Relaciones Internacionales?: Disciplinariedad y Revisionismo*, (Lozano, A. Sarquís, D. Villanueva, R y Jorge, D. Eds.) pp. 31-42, México, Siglo XXI

Teschke, Benno (2009). *The Myth of 1648: Class, Geopolitics, and the Making of Modern International Relations*, London, Verso

Toynbee, Arnold (1947) *A Study of History*, London, Dell Publishing

Ushenko, A. (1932). "Fact and Event". *The Monist*, 42(2), Oxford University Press, pp. 249–258.

Vogels, Emily, Rainie Lee & Anderson Janna (2020) *Experts predict more digital innovation by 2030 aimed at enhancing democracy*, Washington D.C. PEW Research Center

Villanueva, Ricardo (2019) "El primer gran debate en Relaciones Internacionales: ¿Mito disciplinario?" en *¿Cien años de Relaciones Internacionales?: Disciplinariedad y Revisionismo*, (Lozano, A. Sarquís, D. Villanueva, R y Jorge, D. Eds.) pp. 195-212 México, Siglo XXI

Walt, Stephen M. (1998) "International Relations: One World, Many Theories," *Foreign Policy*, No. 110, pp. 29-46.

Watson, Adam (1992). *The evolution of international society*, London, Routledge

Wight, M. (1960). "Why is there no International Theory?" *International Relations*, 2(1), 35–48. https://doi.org/10.1177/004711786000200104

Zorgbibe, Charles (1997) *Historia de las relaciones internacionales* (2 tomos) Madrid, Alianza


UNIVERSIDAD DEL MAR
UMAR
OAXACA

La presidencia pro tempore de México en la CELAC (2020-2021) y su relación con América Latina (2018-2022)

Jorge A. Schiavon[1]

Resumen

Este artículo analiza la política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante los primeros años de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, poniendo un énfasis especial en los dos años (2020 y 2021) que el país ejerció la Presidencia Pro Tempore (PPT) de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El argumento central es que la creciente diversidad ideológica, política e institucional en América Latina y el Caribe dificultó el diálogo y concertación política de México con la región, por lo que los resultados en materia de cooperación al interior de la CELAC durante la PPT de México fueron muy limitados al interior de este mecanismo y, en general, en sus relaciones con la región durante los primeros años del sexenio.

Palabras clave: México, América Latina, Caribe, CELAC, López Obrador

Abstract

This article analyzes Mexican foreign policy vis à vis Latin America and the Caribbean during the first years of the president Andrés Manuel López Obrador administration, with special emphasis on the two years (2020-2021) when Mexico had the Pro Tempore Presidency (PTP) of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC). The central argument is that due to the growing institutional, political and ideological diversity in Latin America and the Caribbean, there were very limited results in regional cooperation with CELAC during Mexico's PTP and, in general, in the country's relationship with the region during the first years of the presidential term.

Keywords: Mexico, Latin America, Caribbean, CELAC, Lopez Obrador

Introducción

La política exterior de México hacia América Latina ha sido, históricamente, incoherente, inconsistente y selectiva. En años recientes, la presencia e influencia de México en la región se ha deteriorado. Al inicio del gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006), México emprendió varios proyectos de política exterior en América Latina, pero al final de su período quedó claro que México estaba distanciándose de la región,

1 Es Profesor-Investigador Titular de la División de Estudios Internacionales del CIDE (1999-hoy) y Profesor Visitante del Departamento Académico de Estudios Internacionales del ITAM (2022-2023). Es Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad de California en San Diego). Fue Presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales en el período 2011-2013. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.

como mostraron los conflictos diplomáticos con Argentina, Bolivia, Cuba y Venezuela (Garza, Schiavon y Velázquez, 2010). Los presidentes Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018) lograron revertir esta situación, especialmente con Cuba y Venezuela (Garza, Schiavon y Velázquez, 2014; Covarrubias, Garza, Schiavon y Velázquez, 2020). Desde entonces, las relaciones con países latinoamericanos se han mantenido estables y han permitido iniciativas importantes, como la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (Quiliconi, 2017). Con el triunfo del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2018-2024), México ha buscado un nuevo acercamiento con los países de la región. Sin embargo, los resultados concretos de la relación con América Latina y el Caribe y a través de la CELAC han sido muy escasos, dado que este mecanismo no ha logrado consolidarse como el principal foro de diálogo y concertación política en la región por las importantes diferencias ideológicas en los países del área.

En 2020, México asumió la Presidencia Pro Tempore (PPT) de la CELAC (González, 2019). Durante su PPT, que se extendió al 2021 por la pandemia de Covid-19 (González, 2020), los avances fueron muy magros, presentando iniciativas en temas retóricos (como creación de impuestos a la riqueza para financiar el desarrollo), o secundarios (como una agenda de cooperación tecnológica y científica espacial para el lanzamiento de nanosatélites). Esta irrelevancia de la PPT mexicana de la CELAC se explica, en buena parte, por la crisis sanitaria del Covid-19 que obligó a los países a centrar sus prioridades en la atención de la pandemia y sus consecuencias económicas y sociales, pero también por la creciente fragmentación y polarización política e ideológica en la región. Además, mientras México viraba en 2018 políticamente a la izquierda, con la salvedad de Argentina, Cuba, Nicaragua y Venezuela, el resto de la región estaba yendo políticamente a la derecha, lo cual dificultó que México pudiera ejercer un liderazgo real al interior de la CELAC o fungir como facilitador para resolver los principales conflictos en la región. Fue hasta el 2022, que el panorama en la región empezó a cambiar, con los triunfos electorales de candidatos de izquierda como Gabriel Boric en Chile, Gustavo Petro en Colombia y Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil.

Este artículo analiza la política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante los primeros años de la administración del presidente AMLO, poniendo un énfasis especial en los dos años (2020 y 2021) que el país ejerció la PPT de la CELAC. El argumento central es que la creciente diversidad ideológica, política e institucional en América Latina y el Caribe ha dificultado el diálogo y concertación política de México con la región, por lo que los resultados en materia de cooperación al interior de la CELAC durante la PPT de México fueron muy limitados al interior de este mecanismo y, en general, en sus relaciones con la región.

Durante la presidencia mexicana, la CELAC no logró generar consensos para atender los principales problemas regionales más allá de la retórica, en temas como pobreza, desigualdad, desarrollo económico, integración regional, migración, medio ambiente y energía (Blanco, 2020). Por ello, se generaron declaraciones y proyectos sin una planeación estratégica que definiera claramente sus objetivos, instrumentos y acciones, ni se asignaron recursos presupuestales para su ejecución. Tampoco se establecieron métricas para el monitoreo de sus avances y la evaluación de sus resultados. Por esta razón, la CELAC no fue un mecanismo eficaz durante la PPT mexicana para proponer y ejecutar acciones consensadas y comunes para atender las crisis nacionales y regionales, como las interrupciones a la normalidad democrática, los golpes de Estado, el incremento en los flujos migratorios y las crisis políticas en Cuba, Nicaragua y Venezuela. Esto ha ido erosionando paulatinamente la importancia y relevancia del mecanismo y no ha permitido una influencia real de México en los procesos políticos, económicos y sociales más trascendentes en la región.

El inicio de la administración de AMLO en su relación con América Latina

Es importante recordar que el área natural de influencia mexicana es Centroamérica, porque su estabilidad es muy importante para la seguridad nacional de México ante el creciente influjo de bienes, servicios y personas, tanto legales como irregulares. Buscando apoyar en la solución de los problemas económicos y de seguridad en la región, el gobierno de AMLO lanzó el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica (PDI) (CEPAL, 2019), el cual, gracias al apoyo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su diseño, atiende de manera formal las principales necesidades de cooperación con la región. Sin embargo, las consultas a los países del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) en su elaboración fueron muy limitadas. Desgraciadamente, el éxito de este plan dependía, en gran medida, de la obtención de recursos financieros para su ejecución, fundamentalmente procedentes de la cooperación internacional para el desarrollo (CID) de Estados Unidos, Europa y Asia-Pacífico (especialmente Japón). Sin embargo, la Cancillería mexicana no tuvo éxito en la gestión de estos recursos (particularmente de Estados Unidos, quien redujo su CID a la región durante la administración del presidente Donald Trump) y, ante la pandemia del Covid-19, será aún más complicado obtenerlos en los siguientes años.

Los únicos apoyos financieros reales que México ha transferido a Guatemala, Honduras y El Salvador han sido a través de la replicación de dos de los programas insignia del gobierno de AMLO, "Sembrando Vida" (con 90 millones de USD, 30 para cada uno de los tres países y "Jóvenes Construyendo el Futuro" (con 30 millones de USD para los tres países). El gran problema de este esquema de CID mexicana es que se ha dado sin

seguir protocolos de ejecución y sin tener mecanismos de evaluación, por lo que será muy difícil medir si los recursos fueron ejercidos correctamente y si tuvieron algún impacto en términos de generación de desarrollo a nivel local en la región. Como resultado de la crisis económica que resultará de la emergencia sanitaria del Covid-19, muy probablemente no habrá recursos adicionales para apoyar la CID de México (ni de otros países de manera triangular con México) en Centroamérica, por lo que el PDI-CA irá muriendo poco a poco por inanición financiera.

Más allá de Centroamérica, es fundamental que México repiense a América Latina en toda su complejidad y heterogeneidad, analizándola no como región bien articulada, sino como tres subregiones con realidades y dinámicas muy diferentes: 1) en el Caribe, la reducción de la influencia de Venezuela ha abierto espacios para una mayor presencia mexicana, los cuales se han desperdiciado; 2) en Centroamérica, está fracasando el PDI por falta de recursos y por aplicar la CID disponible de manera inefectiva, prefiriendo exportar los programas insignia de la administración en vez de promover el fortalecimiento del Estado y de las instituciones en la subregión; y, 3) en América del Sur, México debería aprovechar mejor la densidad material e institucional hecha por las inversiones mexicanas, así como los acuerdos de libre comercio, de complementación económica y las asociaciones estratégicas, especialmente la Alianza del Pacífico. México había priorizado sus relaciones con los países de esta alianza –Chile, Colombia y Perú— al mantener fuertes relaciones basadas en cooperación e integración económica; sin embargo, la administración de AMLO se ha alejado de este mecanismo de integración, no participando ni siquiera el Canciller en sus últimas cumbres. Tampoco se ha ejercido una posición firme, autónoma y constructiva ante las crisis en la región con altos costos humanitarios, como Bolivia y Venezuela.

La presidencia pro tempore de México en CELAC

Covid-19 y vacunas

La CELAC es un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política creado en 2010 que busca la integración regional, la cooperación y el desarrollo gradual de los países de América Latina y el Caribe (Saltalamacchia, 2011). Según sus instrumentos, su misión es la formación de una comunidad que sea fuerte, unida, próspera y que avance los intereses de los Estados de América Latina y el Caribe (SELA, 2021). Busca profundizar el diálogo respetuoso entre todos los países de la región, promoviendo el desarrollo social, educativo, cultural, financiero, medioambiental y energético de sus miembros (Lajous y Sosa, 2020). Siendo así, la CELAC aspira a ser una comunidad de naciones con intereses colectivos en los que puedan cooperar a través del consenso. Asimismo, busca representar a los países latinoamericanos y caribeños en las grandes discusiones en el ámbito internacional,

fungiendo como el enlace entre sus Estados Miembros y el mundo. En suma, la CELAC es un mecanismo de diálogo y concertación política que trabaja sobre la base del consenso y que busca avanzar sobre la convergencia de acciones e intereses conjuntos para hacer frente a desafíos comunes y facilitar una mayor presencia de la región en el mundo (México, SRE, 2012 y 2020; Lajous, 2022).

A partir de enero de 2020, México asumió la PPT anual de la CELAC (Morales, 2020). Sin embargo, como resultado de la pandemia de Covid-19, se decidió que la PPT mexicana se extendiera por un año adicional, en 2021. El 17 de febrero de 2021, el Canciller Ebrard, en su calidad de PPT de la CELAC, dio un discurso en el seno del CS-ONU, en el marco del debate sobre la implementación de la Res. 2532 (2020) sobre el cese de hostilidades en el contexto de la pandemia Covid-19. En este discurso, enfatizó la importancia de que haya un acceso equitativo y universal a medicamentos y vacunas, haciendo un fuerte llamado a la comunidad internacional para que, a través del mecanismo global de vacunación Covax, se acelere sustantivamente la distribución y se evite el acaparamiento de las vacunas por una decena de países que concentran 75% de las vacunas mundialmente (Guadarrama y González, 2020).

El Canciller usó un tono duro y crítico, afirmando que en más de 100 países no se había aplicado ni una sola vacuna, por lo que nunca se había "visto una división tan profunda que afectase a tantos en tan poco tiempo". Ebrard afirmó, en defensa de los países menos desarrollados, que la pandemia habría tenido un impacto social y económico devastador a nivel global, pero que había afectado sustantivamente más a los países más pobres. También mencionó que la crisis sanitaria había generado un repunte en la violencia de género. Así, hizo un enfático llamado a fortalecer el multilateralismo para enfrentar la pandemia, criticando la ineficacia del mecanismo Covax de vacunación y pidiendo privilegiar a los países más pobres a través de dicho mecanismo para garantizar el acceso justo, equitativo y oportuno a las vacunas. En suma, enfatizó que el único instrumento multilateral para garantizar el acceso universal es el Covax y que los países pobres siguen esperando información sobre cuándo iniciará la entrega de las primeras dosis.

Como parte de su estrategia histórica de política exterior, México ha desplegado una activa política multilateral de carácter juridicista. Así, demuestra retóricamente su compromiso con la cooperación internacional para promover la paz y seguridad globales y, en esta ocasión, su liderazgo al interior de la CELAC. Como es normal, esta participación siguió una lógica de diferenciación con los países desarrollados, defendiendo los intereses de los países en desarrollo, para proteger sus intereses y legitimar al gobierno de López Obrador y su trabajo en la CELAC.

Este discurso crítico es el seguimiento natural a la aprobación en abril de 2020, de la resolución A/RES/74/274, "Cooperación internacional para garantizar el acceso

mundial a los medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente al COVID-19" que México lideró como PPT de la CELAC en la Asamblea General, la cual fue adoptada con el apoyo de 179 países, particularmente los menos desarrollados. Desde esta resolución, México ha promovido el acceso universal a medicamentos, equipos y vacunas, buscando evitar la concentración por parte de los países más poderosos, retomando el compromiso del presidente López Obrados en la Cumbre Extraordinaria de Líderes del G-20 en 2020 (Guadarrama y González, 2020).

En su carácter de miembro no permanente del CS-ONU (2021-2022), México también buscó posicionar el tema del Covid-19 y el acceso universal a vacunas como un tema central para garantizar la paz y seguridad internacionales. Así, la alocución del Canciller buscaba demostrar el compromiso de México con la promoción de los temas socialmente relevantes a nivel global a través de la cooperación internacional. Esto posiciona a México como defensor de los intereses de los países más pobres, estando en sintonía y reproduciendo la retórica gubernamental de defensa de los más vulnerables nacional e internacionalmente, legitimando a la administración de López Obrador interna y externamente.

Así, el discurso de Ebrard puso de manifiesto los buenos deseos y voluntad de México al interior del CS-ONU, demostrando un poco de músculo diplomático del país como PPT de la CELAC en el CS-ONU, en un tema simbólico, ya que tiene muy limitado poder de incidencia en otros temas de paz y seguridad al interior del CS. Finalmente, también proyectó las prioridades nacionales de trabajar a favor de las naciones menos desarrolladas y poderosas en el ámbito multilateral, con buena retórica y buenas intenciones, pero con importantes restricciones en su impacto real para promover su ejecución en la realidad.

Por último, para completar la posición mexicana sobre el tema, el presidente López Obrador criticó en su conferencia mañanera del 23 de febrero de 2021 el mecanismo Covax y a la ONU por no cumplir su responsabilidad de evitar el acaparamiento de vacunas por los 10 países más ricos (80% del total), para asegurar que lleguen a los países más pobres (repitiendo que más de 100 países no cuentan con una sola dosis). Criticó la falta de fraternidad universal, afirmando que "la ONU tiene que intervenir porque parece un florero, está de adorno".

Con esta declaración, nuevamente, desde un ámbito puramente retórico y teniendo a la población mexicana como público objetivo, López Obrador reprodujo su crítica a los ricos y poderosos en México ahora a nivel global (las naciones industrializadas), reiterando su defensa de los pobres y menos favorecidos (países en vías de desarrollo y más vulnerables), replicando su máxima prioridad inmediata de política interna (el acceso a las vacunas ante la elección de junio de 2021) al campo internacional. En suma, la promoción del acceso de los

países menos poderosos a las vacunas mediante el mecanismo Covax tenía como fondo la defensa del derecho de México de allegarse estas vacunas urgentemente para poder garantizar lo repetido en innumerables ocasiones por el presidente y el canciller: que México contaba con suficientes vacunas para toda la población, especialmente en tiempos electorales. Así, la retórica externa del presidente sirvió para avanzar sus prioridades internas.

Cumbre de Ministros CELAC

Para mediados de 2021 tuvo lugar la Cumbre de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la CELAC en México. El discurso pronunciado por el Presidente López Obrador el 25 de julio de 2021 en este marco es de gran importancia simbólica pero de muy limitado impacto real en materia de política exterior mexicana (Corona, 2021).

La relevancia simbólica de este discurso es enorme por cuando menos cuatro razones. Primero, era la primera vez que el Presidente presentaba una estrategia, medianamente articulada (aunque parcial y un tanto incoherente), sobre las prioridades de la política exterior de México durante su administración (énfasis en relación con Estados Unidos y América Latina, con distanciamiento hacia China y lugar secundario del resto de Asia, Europa, África y Oceanía). Segundo, presentó claramente su visión sobre el mundo, en particular de las Américas (región dominada por una potencia hegemónica e intervencionista –Estados Unidos—, pero que debería buscar la integración, incluyendo al hegemón, para ser relevante globalmente) y sobre un nuevo enfrentamiento mundial (China-Estados Unidos), donde México y América Latina deberían ser parte del bloque estadounidense.

Tercero, insinuó un posible liderazgo mexicano en América Latina ante la ausencia de Brasil y el relativo desinterés de la administración del presidente Joseph Biden (2021-2025) en la región. Se buscaría conducirlo a través de la CELAC como foro de diálogo y concertación política hemisférica, excluyendo a Estados Unidos y Canadá (y con la salida de Brasil del mismo), buscando que éste ocupe el espacio de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde históricamente ha habido una clara hegemonía estadounidense y en ese momento había un enfrentamiento con su Secretario General, Luis Almagro (Segovia, 2013; Camhaji, 2021). Esto no es realista dada la enorme y creciente polarización y crisis institucional en América Latina y el Caribe, sumada a la débil estructura institucional de la CELAC que, a diferencia de la OEA, no cuenta con presupuesto, instalaciones, secretariado, ni funcionarios permanentes.

Finalmente, cuarto, el discurso mandó una señal de voluntad de trabajo con todos los países de la región, sin importar las particularidades de sus regímenes políticos, económicos, institucionales y sociales. Esto implicaba que México quería posicionarse como facilitador del diálogo y concertación regional entre gobiernos crecientemente antidemocráticos (Cuba, Nicaragua y Venezuela, aunque sumándose El Salvador y Perú) con aquellos que

mantenían, con grandes retos, la normalidad democrática (Argentina, Colombia y Chile). Por la enorme y creciente polarización regional, sumada a la crisis sanitaria y económica derivadas del COVID-19, esta propuesta no resultó factible.

Ahora bien, en términos de análisis del discurso, cabe destacar tres puntos centrales. Primero, esta propuesta de política exterior reflejaba fidedignamente la concepción del mundo que tiene el Presidente: una América Latina intervenida y amenazada (con la cual comulga en su vertiente ideológica de izquierda –las menciones a Cuba son la mejor muestra de ello—), que está obligada a concertar con Estados Unidos por su peso e importancia política y económica, por lo que una alianza hemisférica (que la enfrentaría con China) se ve como la opción pragmática aceptable. Preocupa la omisión en esta visión del resto del mundo (fundamentalmente Asia Pacífico y Europa). Segundo, que la visión de política exterior se haría desde Presidencia, con incidencia limitada del Canciller Ebrard y aún menor participación del Servicio Exterior Mexicano (SEM). El discurso fue prácticamente dictado por el Presidente y revisado por su círculo más cercano, mientras que el Secretario Ebrard coordinó la logística y protocolo del evento, con éxito relativo ante la presencia de Cancilleres de varios países, pero la ausencia de Brasil. Finalmente, tercero, que la política exterior de la administración de AMLO se fundamenta en la retórica y los ideales presidenciales, pero que sus posibilidades reales de ejecución y puesta en marcha son muy difíciles por la irrealidad e incoherencia de éstas, así como las limitadas capacidades presupuestales y de personal de la SRE.

VI Cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la CELAC

Un par de meses después, el 18 de septiembre de 2021, se llevó a cabo en el Palacio Nacional de la Ciudad de México la VI Cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la CELAC, en el marco de la PPT de México de este mecanismo de diálogo y concertación política (Guerra, 2021). Asistieron a la cumbre representantes de los 31 países miembros: 17 jefes de Estado y de gobierno (Barbados, Belice, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Uruguay), 2 vicepresidentes, 9 cancilleres y representantes de la CEPAL y el presidente del Consejo Europeo. Destacaron la ausencia de las economías más importantes de la región a nivel presidencial: Argentina (cuyo presidente canceló de último momento para atender una crisis política nacional), Brasil (ya que el Presidente Bolsonaro decidió la salida de su país del mecanismo en 2020), Chile y Colombia (cuyos presidentes no confirmaron su asistencia por la lejanía política en ese momento con México).

En una frase, la cumbre de la CELAC fue claro reflejo de la realidad latinoamericana actual: importante y creciente fragmentación y polarización política e ideológica, inexistencia de liderazgo regional, falta de una agenda común y compartida, así como

mecanismos de diálogo y concertación política regionales con serias limitaciones (Bonilla y Álvarez, 2013). Es importante desglosar cada uno de estos componentes.

Aun cuando la cumbre convocó a todos los países de la región, sin importar las particularidades de sus regímenes políticos, económicos, institucionales y sociales, las ausencias de los mandatarios de Brasil, Chile y Colombia mandaron una clara señal sobre las diferencias ideológicas regionales. Además, los discursos de los presidentes que participaron marcaron un claro clivaje en la región entre gobiernos crecientemente antidemocráticos (Cuba, Nicaragua y Venezuela) con aquellos que mantienen, con grandes retos, regímenes democráticos (discursos de Paraguay y Uruguay, más las ausencias de Chile y Colombia). Así, fue una cumbre de discursos llenos de retórica y de posicionamiento político y nulo diálogo y concertación regional (AP, 2021).

Aun cuando, a través de la PPT de la CELAC, México buscó ocupar la posición de facilitador del diálogo regional, buscando asumir un rol de liderazgo, los resultados de la cumbre dejaron ver la falta de capacidad real del país para cumplir esta función, así como la inexistencia de una agenda común y de los mecanismos de diálogo y concertación política regional para ejecutar acciones regionales de cooperación. La organización de la cumbre tuvo varias falencias. Primero, no se consensuaron previamente los puntos más importantes de la agenda (como la discusión sobre la reforma, sustitución o desaparición de la OEA como el organismo regional de mayor importancia en la región, o la creación de un esquema de integración regional hemisférico, de Canadá a Tierra de Fuego), por lo que los resultados de la misma fueron muy magros: instalación de una Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio (ALCE), creación de un Fondo de Respuesta Integral a Desastres para enfrentar el impacto del cambio climático y aprobación del plan de autosuficiencia sanitaria para disminuir la dependencia de medicinas de la región.

Segundo, la fecha de la realización de la cumbre no fue la idónea, justo después de la celebración de las fiestas de independencia, donde se tuvo como invitado de honor al presidente de Cuba, Miguel Díaz Canel y durante dos días se enfatizó el rechazo del embargo a la isla por parte de Estados Unidos; esto concentró los reflectores en un país, un presidente y un tema por sobre todos los demás países y dignatarios invitados, generando molestia entre ellos. Tercero, se enfatizó un tema del interés político del presidente y canciller mexicanos (la reforma, sustitución o desaparición de la OEA, así como la promoción de un proyecto de integración económica regional incluyendo a Brasil, Canadá y Estados Unidos) que no contaba con el apoyo mayoritario de los participantes e incluía a países no presentes en la cumbre; así, se impuso la política interna mexicana sobre el objetivo de la cumbre, la cooperación regional.

Finalmente, cuarto, la operación de la cumbre se hizo con participación limitada de la diplomacia profesional mexicana, habiendo sido relegado el SEM a un segundo

plano; dominó la visión de política exterior del presidente, basada en la retórica e ideales presidenciales, pero con muy pocas posibilidades reales de ejecución. Además, el reiterado discurso anti-estadounidense y la apertura de un espacio en la cumbre para un mensaje grabado del presidente de la República Popular China, Xi Jinping, rebasaron las fronteras del "acuerdo para el desacuerdo" con Estados Unidos, generando importantes molestias en la administración del presidente Biden.

La relación con Cuba

Justo antes de esta Cumbre, la invitación del presidente mexicano a su homólogo cubano, Miguel Díaz Canel, como invitado de honor en los festejos de independencia de México este año cumplieron además una doble función dentro de la estrategia de política exterior de México: por una parte, buscan mandar una señal de independencia y autonomía en materia de política externa hacia los Estados Unidos, esgrimiendo los principios normativos de la política exterior de México; por la otra, enviando un mensaje de acercamiento hacia los regímenes "progresistas" de izquierda latinoamericana, con los cuales existe una mayor identificación ideológica que con las democracias de centro-derecha en la región, generando legitimidad interna, particularmente entre los sectores más de izquierda de la coalición de AMLO.

El posicionamiento mexicano de defensa de la revolución, independencia y soberanía cubanas no es nuevo en la política exterior mexicana. Desde la revolución cubana en 1959, México ha aprovechado su relación con la isla como una estrategia de política exterior que cumple una doble función en materia de comunicación: externa, hacia Estados Unidos, e interna, para la población mexicana. En términos externos, México ha defendido la autodeterminación y no intervención como los principios centrales de su política exterior, aprovechando la defensa de casos como Cuba y otros regímenes latinoamericanos y a nivel mundial para mandar una señal hacia Estados Unidos: se defiende la no intervención en los asuntos internos de los Estados y la autodeterminación de los pueblos para defender la soberanía y autonomía mexicana frente a su vecino del norte. En términos internos, esto dota de legitimidad al gobierno mexicano, generando estabilidad interna, particularmente entre los grupos ideológicos en la izquierda del espectro político. Así, la estrategia de política exterior ha buscado la consolidación y legitimación del sistema político interno (Velázquez y Schiavon, 2021).

Esta política se mantuvo vigente durante el sistema autoritario mexicano, donde se buscaba esta legitimidad sustantiva ante las limitaciones de la legitimidad electoral democrática. Además, al ser la estabilidad mexicana una prioridad para Estados Unidos, mientras México cooperara para garantizar la seguridad estadounidense, estos espacios de autonomía relativa eran aceptados y tolerados. La estrategia mexicana hacia Cuba

empezó a cambiar como resultado de la democratización en el país, cuando el énfasis en la promoción de principios mexicanos en política exterior pasó a la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia, aunque con baja intensidad. Esto generó importantes enfrentamientos diplomáticos con países de América Latina (Argentina, Bolivia, Cuba, Brasil, Ecuador y Venezuela) con regímenes de centro-izquierda e izquierda, particularmente durante las administraciones de los presidentes Fox y Calderón. Durante la administración Peña Nieto, salvo en el caso de Venezuela a través del Grupo de Lima, se redujo sustantivamente la promoción de derechos humanos y democracia en la región (Garza, Schiavon y Velázquez, 2014; Covarrubias, Garza, Schiavon y Velázquez, 2020).

Así, la administración de López Obrador ha retomado las estrategias de promoción de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos del régimen autoritario mexicano por sobre la promoción de los derechos humanos y la democracia defendidos por las administraciones democráticas posteriores a la transición democrática del año 2000, buscando los mismos objetivos del pasado: legitimidad interna y no intervención estadounidense en los asuntos internos mexicanos a través de una retórica de política externa defensora de los países menos poderosos y de autonomía relativa frente a Estados Unidos. Sin embargo, el margen de tolerancia y aceptación por parte de Estados Unidos de esta estrategia se ha reducido y puede generar costos en la relación bilateral.

Evaluación de PPT de México en la CELAC

Con base en la discusión anterior, ¿cuál sería la valoración sobre la PPT de México de la CELAC? Durante su PPT, México buscó revivir este mecanismo de diálogo y concertación política, creado en buena medida a iniciativa del propio México, tras varios años de ser un espacio de muy baja importancia y relevancia para atender los principales retos y problemas regionales (Herrera, 2022). Haciendo una evaluación general de los dos años de presidencia mexicana, se podría argumentar que, de manera temporal, se logró reposicionar públicamente a la CELAC en el ámbito regional de manera retórica, pero en realidad, los resultados concretos derivados de este mecanismo son muy limitados y su posicionamiento no logró trascender a la propia región. Tampoco se logró constituir como el principal interlocutor regional con Estados Unidos, Europa, Asia y demás regiones y mecanismos. Además, la revitalización de la CELAC fue temporal y coyuntural, ya que la administración de López Obrador y su Canciller Marcelo Ebrard decidieron invertir un poco de capital político necesario para reactivarla y mandar una señal de relativo liderazgo en América Latina y el Caribe. Sin embargo, esto probablemente se perderá paulatinamente durante la PPT de Argentina en 2022 (Argentina, 2022), ya que no cuenta con el capital político ni los recursos para mantener el activismo diplomático en la CELAC durante su presidencia.

Dentro de los momentos más destacados de la presidencia mexicana de la CELAC cabe destacar la VI Cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la CELAC llevada a cabo el 18 de septiembre de 2021 en la Ciudad de México. La capacidad de convocatoria mexicana fue elevada, pero con la ausencia de Brasil y de los líderes más importantes de la región (Argentina, Chile y Colombia), la cumbre reflejó de manera fidedigna la realidad política en América Latina: creciente fragmentación y polarización política e ideológica, a la vez que no existe una agenda común compartida para atender los principales retos y problemas regionales.

Más allá del limitado reposicionamiento público, la PPT de México en la CELAC tuvo muy magros resultados concretos. Aun cuando México intentó asumir el rol de facilitador del diálogo regional, ante la falta de una agenda regional común y la creciente fragmentación y polarización política en el hemisferio, sólo se observó cooperación en temas menores y muy puntuales, como el posicionamiento regional conjunto ante la distribución de material e insumos médicos y vacunas contra el COVID-19 a nivel mundial (promoviendo la cooperación internacional para que éstos llegaran a la región), la instalación de la ALCE y las propuestas inacabadas para crear un Fondo de Respuesta Integral a Desastres (para enfrentar el impacto del cambio climático) y un Plan de Autosuficiencia Sanitaria (para disminuir la dependencia de medicinas y vacunas en la región).

Siendo así, el activismo y posicionamiento retórico de la CELAC en 2020 y 2021 se explica por la PPT de México, quien buscó aprovechar el mecanismo para su reposicionamiento en América Latina y el Caribe (Sánchez, 2022a y 2022b). Desgraciadamente, esta reactivación limitada y con magros resultados de la CELAC se irá diluyendo en los próximos meses durante la PPT de Argentina, por su crítica situación nacional y por la realidad política en la región, lo cual reduce dramáticamente sus capacidades de acción internacional.

Una vez entregada la presidencia pro témpore de la CELAC a Argentina para el año 2022, ¿qué temas o aspectos centrales han dominado la agenda latinoamericana de México? La realidad política actual en América Latina es crítica; se observa una creciente fragmentación y polarización política e ideológica a nivel regional en cuando menos tres ámbitos: 1) entre gobiernos de izquierda y derecha; 2) regímenes de corte populista y los liberales; y, 3) entre los democráticos y los crecientemente autoritarios. En algunos casos, como Cuba, El Salvador, Nicaragua y Venezuela, se conjuntan el ser regímenes autoritarios, populistas y de izquierda más radical. Son estos países los que generan mayores retos a la gobernanza regional, por sus crecientes flujos de emigrantes, las violaciones a los derechos humanos y libertades individuales, así como su negativa de aceptar la mediación internacional para atender sus crisis internas.

Con el final de la PPT de México en la CELAC, la administración del presidente López Obrador ha perdido una plataforma para el despliegue de su liderazgo retórico en

la región. Siendo así, aun cuando América Latina no sea una prioridad real en la política exterior del presidente, el componente simbólico y retórico de la cercanía con gobiernos de izquierda en la región sí cumple una función de legitimación del presidente hacia su base política electoral. Por ello, aunque no se cuente con un plan estratégico para atender los principales retos y problemas regionales, la retórica del presidente y el canciller se han mantenido vigentes, aunque con acciones y resultados muy limitados.

La política exterior hacia América Latina y el Caribe

La negociación sobre Venezuela

En el marco del cambio de la política exterior de México hacia América Latina, los días 14 y 15 de agosto de 2021 tuvo lugar en la Ciudad de México la quinta ronda del proceso de negociación y diálogo entre el Gobierno del presidente Nicolás Maduro y la Plataforma Unitaria de Venezuela, encabezada por Juan Guaidó. Este nuevo proceso de negociación fue facilitado por el Reino de Noruega, iniciando en Barbados (2019), tras aquellas auspiciadas previamente por España y República Dominicana (2017-2018), el Vaticano y UNASUR (2016-2017) y la Conferencia Nacional de Paz en Venezuela (2014). Cabe señalar que ninguna de las rondas previas logró una solución al conflicto venezolano por la falta de realización de elecciones libres y transparentes, una condición no negociable por parte de la oposición.

Tras dos días de negociaciones en secreto, se emitió un escueto comunicado en que establecía que las reuniones habían sido constructivas y que habían discutido la creación de un mecanismo de consulta con actores políticos y sociales lo más incluyente posible, a la vez que informaron que retomarían el diálogo del 3 al 6 de septiembre, sin dejar en claro la nueva reunión sería en México o en algún otro lugar.

El objetivo central del gobierno de Maduro era el levantamiento de las sanciones internacionales y el descongelamiento de las cuentas y activos de Venezuela y sus empresas estatales a nivel internacional, mientras que la prioridad de la oposición, reunida en la Plataforma Unitaria, era la celebración de elecciones, libres, transparentes y con garantías (al haber sido disuelta la Asamblea Nacional en 2019 por Maduro y haber convocado a la elección de una Asamblea Constituyente en la cual no participó la oposición), empezando por las elecciones de gobernadores y alcaldes en noviembre de 2021. Finalmente, ambas partes deseaban que hubiera ayuda humanitaria internacional para atender la gran crisis alimentaria y de salud en Venezuela.

Las principales conclusiones que se pueden derivar de esta corta y secreta ronda de negociaciones en México son varias. Primero, la crisis en Venezuela es tan profunda que ambas partes están dispuestas a negociar y a moderar sus posiciones. En este sentido es

importante resaltar que el grupo de Guaidó ya no se presenta como la presidencia interina, sino como la oposición unida bajo la Plataforma Unitaria. Por otro lado, el gobierno de Maduro está desesperado ante el congelamiento de sus cuentas internacionales y las sanciones internacionales, ya que no cuenta con los recursos para mantener la lealtad de su coalición de seguidores, fundamentalmente el ejército venezolano; por ello, acepta la negociación para evitar un golpe interno.

Segundo, las negociaciones cuentan con el aval de las principales potencias internacionales, particularmente Estados Unidos y la Unión Europea (apoyando las demandas de la Plataforma Unida) y Rusia y China (quienes han sido el sostén político y financiero internacional del gobierno de Maduro en los últimos años), mientras que América Latina se encuentra dividida por un clivaje ideológico. Así, es claro que el conflicto venezolano refleja también los principales focos de enfrentamiento global, así como la polarización ideológica en la región. Ante la gran crisis interna y la consecuente crisis de migrantes venezolanos (más de 5 millones de personas, fundamentalmente ubicadas en América del Sur, pero crecientemente en América Central, México y Estados Unidos), ha aumentado la presión internacional para un acuerdo, con la aceptación de las potencias globales.

Tercero, el ritmo de la negociación ha sido muy pausado, ya que cada parte está constantemente actualizando sus estrategias de negociación y acción con base en los cambios internos en Venezuela, a nivel regional y global. Por esta razón, no puede haber un levantamiento de sanciones y descongelamiento de cuentas antes de la realización de elecciones, ni tampoco amplios niveles de ayuda humanitaria internacional, ya que el gobierno de Maduro, al contar con recursos para mantenerse en el poder, tendría incentivos para alargar el proceso negociador. Con el cambio de administración en Estados Unidos y la pérdida del activo apoyo de Trump, pasando a un apoyo más pasivo con Biden, la oposición necesita un acuerdo en el ámbito electoral, por lo que ha reducido sus demandas de la renuncia de Maduro a la celebración de elecciones justas, libres, transparentes y con garantías primero a nivel local (en noviembre) y posteriormente a nivel nacional.

Finalmente, cuarto, la inclusión de México como facilitador, junto con Noruega, del proceso de paz es muy indicativo de los cambios de política interna y externa en México. Con el cambio de administración, México pasó del apoyo a Guaidó y la condena al gobierno de Maduro con el presidente Peña Nieto (siendo un activo miembro del Grupo de Lima), a una posición de "no intervención" hacia el conflicto venezolano con AMLO, saliendo del Grupo de Lima y reconociendo al gobierno de Maduro como legítimo. Además, a través de la PPT de México en la CELAC (2020-2021), el país tuvo un limitado activismo y liderazgo a nivel regional (explicado por la ausencia de Brasil y Estados Unidos de este mecanismo). Así, México aprovechó el reposicionamiento interno y externo para convertirse en un país aceptable para ambas partes para ser sede de la quinta ronda de negociaciones. Sin

embargo, más allá de ofrecer el espacio y los buenos oficios, la incidencia de México en el proceso mismo de negociación (a diferencia de otras experiencias históricas similares como en los casos de Contadora, El Salvador, Nicaragua y Guatemala) ha sido ínfima.

La participación de México como facilitador del proceso de negociación lo posiciona, a nivel regional y frente a los Estados Unidos, como un posible mediador de conflictos en América Latina y el Caribe, beneficiando en particular al presidente López Obrador y a su secretario Ebrard. Sin embargo, la consolidación de esta posición dependerá de cuatro factores: 1) que México continuara siendo sede y facilitador en la siguiente ronda del 3 al 6 de septiembre, lo cual no ocurrió; 2) que los diplomáticos mexicanos funjan como participantes indirectos en el proceso de acuerdo, pasando de ser meros anfitriones a copartícipes de la negociación; 3) que haya, por mínimos que sean, acuerdos que promuevan la reconciliación nacional (como elecciones justas, limpias, transparentes y con garantías en los comicios estatales y locales que lleven a una relajación de las sanciones internacionales y descongelamiento gradual de cuentas, sumadas a creciente ayuda humanitaria, para finalmente tener elecciones legislativas y presidenciales a la brevedad, con observación internacional amplia, para garantizar que han sido libres, limpias, justas, equitativas, transparentes y con garantías, para que las partes acepten sus resultados sin cuestionamientos mayores; y, 4) que México funja como facilitador o mediador en otros procesos de negociación a nivel regional con alguna incidencia, por menos que sea (como Cuba, Nicaragua, Colombia o algún otro que surja en el futuro cercano).

Acercamiento con Chile

En la misma línea del aumento en las acciones de política exterior hacia América Latina, el 6 de enero de 2022, el Canciller Marcelo Ebrard hizo una visita a Gabriel Boric, presidente electo de Chile, con quien acordó establecer una alianza estratégica entre ambos países, a partir de que iniciara su mandato el 11 de marzo. El Canciller Ebrard enfatizó que México compartía con Chile una visión progresista y que, conjuntamente, promoverán la creación de una alianza con otros gobiernos progresistas de la región para atender los retos y problemáticas regionales y globales. Además, México celebró que Chile fuera a priorizar dentro de su agenda de política exterior la Alianza del Pacífico, ya que México tendría la PPT de este mecanismo en 2022. Finalmente, a nombre del presidente López Obrador, Ebrard le extendió una invitación a Boric para que visite México tan pronto le sea posible. Cabe destacar que, en su visita a Chile, Ebrard decidió no reunirse con su homólogo chileno, el entonces Canciller ni con ningún otro funcionario de alto nivel de la administración de Piñeira.

Siendo así, México busca mantener su activismo limitado en América Latina buscando forjar alianzas con gobiernos ideológicamente similares, particularmente la

Argentina de Fernández y el Chile de Boric (gobiernos de izquierda democráticamente electos y respetuosos de las libertades individuales). Esta visita a Chile y las declaraciones que en ella se hicieron permiten delinear la estrategia mexicana en la región: con objetivos muy limitados, se buscarán sumar otros países a esta alianza ad hoc entre Argentina, Chile Colombia y México, buscando acercamientos en primera instancia con Perú y Uruguay y, posteriormente, dependiendo de los resultados electorales en Brasil, con los gobiernos de izquierda (Neves, et al., 2022). En realidad, la capacidad de concertación y cooperación para atender los retos y problemas regionales a través de esta alianza serán enormemente limitados. Asimismo, fue prácticamente imposible consensuar una posición común de dicha alianza (y menos aún a nivel latinoamericano), ante la IX Cumbre de las Américas celebrada en Los Ángeles, California, del 6 al 10 de junio de 2022.

¿Hacia un eje progresista en América Latina?

Como se ha discutido en las páginas anteriores, es previsible que se mantendrá vigente la retórica latinoamericanista del presidente y el canciller, fundamentalmente en tres vertientes. Primero, se enfatizarán las relaciones con un número limitado de países, con los cuales se compartan filiaciones ideológicas, buscando establecer una "alianza o eje progresista" en la región. Así, los socios prioritarios y estratégicos en América Latina serán Gabriel Boric en Chile, Alberto Fernández en Argentina, Gustavo Petro en Colombia y, eventualmente, en caso ganar las elecciones, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil. Cabe destacar que todos estos países compartirían la característica de ser gobiernos de izquierda democráticamente electos.

Sin embargo, el establecimiento de una alianza o eje progresista entre México, Brasil y Argentina, así como la adición de Chile y Colombia a este grupo de países parece, por decir lo menos, muy complicada por varias razones: 1) la competencia y rivalidad histórica entre Brasil y México por fungir como líderes regionales aumentará de manera proporcional con el activismo brasileño bajo una nueva presidencia de Lula en América del Sur inicialmente y, posteriormente, en América Latina (Covarrubias, 2016). 2) Las políticas social-demócratas liberales de Boric en Chile se diferenciarán y chocarán paulatinamente de las políticas de corte más popular y "progresista" en Argentina, Brasil, Colombia y México. Finalmente, 3) las crisis económicas, sociales y de migración a nivel regional evidenciarán la dificultad de consensuar y ejecutar políticas comunes, prefiriéndose las acciones que atiendan las problemáticas internas sobre las latinoamericanas. Así, en la retórica podrán anunciar el establecimiento de mecanismos de diálogo y concertación política novedosos entre estos países, pero en realidad tendrán muy poca capacidad de acción real para atender las problemáticas regionales.

Segundo, la definición y conducción de las relaciones con América Latina, particularmente con los socios estratégicos antes mencionados, se hará desde la Presidencia de la República, desplazando al Canciller, a la SRE y al SEM de manera paulatina y creciente. Estos últimos serán responsables de la operación logística de las instrucciones presidenciales con estos socios estratégicos. Sin embargo, mantendrán la conducción de las relaciones con todos los demás países, considerados como de menor relevancia relativa, en la región.

Tercero, el presidente López Obrador decidió visitar algunos países emblemáticos de América Latina durante 2022. La decisión de los países a visitar se define por tres factores: 1) sus preferencias ideológicas de izquierda de manera selectiva con países prioritarios (Argentina, Chile y Brasil en caso de ganar Lula las elecciones); 2) como lo hizo en mayo de 2022, aquellos relevantes por su ubicación geoestratégica (los países del norte de América Central: Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras); y, 3) su importancia histórica (Cuba).

Ante la falta de una agenda estratégica de política exterior hacia la región, la reducción del presupuesto para política externa y cooperación internacional, así como las múltiples crisis que viven los países latinoamericanos y la región en su conjunto, el impacto real de estas visitas será muy limitado. Difícilmente se invertirán los recursos financieros necesarios para promover la cooperación para el desarrollo con Guatemala, Honduras y El Salvador para atender los temas de gobernanza y migración. Es complicado generar la concertación regional para mediar o facilitar la resolución de crisis nacionales (en El Salvador, Nicaragua y Venezuela) o para ofrecer soluciones a los principales retos en América Latina (desarrollo, desigualdad, pobreza, migración, seguridad y medio ambiente) (CEPAL, 2019). No existe el apetito, capital político, ni incentivos para promover nuevos acuerdos comerciales, de inversión o integración regional. Hay mayores disensos que consensos, sobre la operación de los mecanismos y organismos regionales existentes, habiendo una CELAC esclerótica y una OEA disfuncional (Crivelli y Lo Brutto, 2021).

Finalmente, las capacidades de concertación y cooperación en América Latina, aún ante la conformación de una alianza estratégica o eje progresista en el que participen Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México serán muy limitadas. Por las razones antes presentadas, América Latina no tuvo una postura común y su participación fue más reactiva que propositiva en los temas que se aborden en la cumbre.

Relaciones con Centroamérica y el Caribe

Entre el 5 y 8 de mayo de 2022, el presidente López Obrador realizó el cuarto viaje internacional durante su administración (los tres primeros fueron a Estados Unidos, para la entrada en vigor del T-MEC, la participación del presidente en el Consejo de Seguridad

de Naciones Unidas y la asistencia a la Cumbre de América del Norte), consistente en una gira de trabajo a cinco países de Centroamérica y el Caribe: Belice, Cuba, El Salvador, Guatemala y Honduras. Para entender cabalmente la decisión de realizar este viaje en términos del momento en que se llevó a cabo, los países visitados, así como los mensajes transmitidos, es recomendable hacerlo utilizando el lente de la política interna para analizar la política exterior del presidente López Obrador.

AMLO ha reiterado que "la mejor política externa es una buena política interna"; en realidad, lo que se ha observado en la puesta en marcha de su política internacional es que, la única política externa relevante es aquella que promueva o impacte la ejecución de sus prioridades de política interna, en particular la defensa del cambio nacional propuesto por su "cuarta transformación". Para conseguirlo, el presidente ha recuperado una de las estrategias de política exterior de México más ampliamente utilizadas en la historia diplomática nacional: el acercamiento y defensa retóricas de los países de América Latina (en particular los principios de no intervención y autodeterminación) con un triple objetivo de política exterior: 1) la demostración de la existencia de una "autonomía relativa" de México ante Estados Unidos; 2) la legitimación interna del régimen ante las bases nacionalistas y de izquierda a través del alineamiento retórico con América Latina y el desacuerdo con Estados Unidos; y, 3) la defensa del proyecto nacional a través de la promoción de la no intervención y autodeterminación a nivel regional, buscando mandar un mensaje a Estados Unidos de que espera su respeto a estos principios en su relación con México (Velázquez y Schiavon, 2021).

A través de esta gira presidencial, la administración del presidente López Obrador busca mandar la señal de que puede ejercer algún tipo de liderazgo regional, más retórico que real, en América Latina. Esto es fundamental para equilibrar la relación con Estados Unidos, así como para incrementar la legitimidad interna. Siendo así, no existe un cambio fundamental en las relaciones con Latinoamérica: se mantiene el despliegue de un liderazgo retórico en la región, sin acciones, estrategias o programas concretos, que sirve como componente simbólico para mantener la legitimidad presidencial ante su base política.

Además de la retórica latinoamericanista, un tema esencial que se encuentra en la intersección de las relaciones con Estados Unidos y América Central es la migración, el cual fue abordado en todas las reuniones con los países de la región. Aun cuando México defiende públicamente que la forma de reducir la migración desde el norte de Centroamérica es la inversión en los países de origen para reducir los incentivos a emigrar, existe el compromiso con Estados Unidos de contener los flujos migratorios en México, ante el incremento de éstos tras la pandemia, la precarización de las condiciones económicas y de inseguridad en América Central y el anuncio del fin de la aplicación del Título 42 por parte de Estados Unidos. Por esta razón se sumaron a la comitiva presidencial los secretarios de la Defensa Nacional y Marina.

Asimismo, se hizo una amplia difusión de la cooperación internacional ofrecida por México a El Salvador, Guatemala y Honduras a través de los proyectos insignia de la administración de López Obrador, "Sembrando Vida" y "Jóvenes Construyendo Futuro", con apoyos por 30 millones de USD para cada país. Sin embargo, al igual que en México, no hay evidencia suficiente de que estos programas estén generando desarrollo o reduciendo la migración, ya que no se ejecutan siguiendo unos términos de referencia claros, existe opacidad en las bases de datos de beneficiarios y no existen mecanismos de monitoreo ni evaluación de sus resultados.

Adicionalmente, fue patente que la organización logística de la gira y la preparación de discursos y estrategias se hizo desde la Presidencia de la República, con el apoyo de Comunicación Social y sus asesores, desplazando al secretario Ebrard, a la SRE y al SEM a un segundo plano. Así, abundaron los reclamos a Estados Unidos sobre su incumplimiento de invertir recursos para promover el desarrollo en el norte de Centroamérica, a la vez que, en el marco de ésta, se condicionó la participación del mandatario mexicano en la IX Cumbre de las Américas a que no fueran excluidos de ella Cuba, Nicaragua y Venezuela.

Cabe destacar dentro de la gira, de manera positiva, la inclusión de Belice, país fronterizo que históricamente ha sido poco prioritario para México. Asimismo, fue de particular importancia la visita a Cuba y las reuniones con su homólogo cubano, Miguel Díaz Canel. Desde este espacio, se defendieron la revolución, independencia y soberanía cubanas, criticando el bloqueo estadounidense. Asimismo, se consensuó la cooperación en materia de salud con Cuba, que ofreció enviar 500 médicos a México a cambio de apoyo financiero, generando importantes cuestionamientos entre la opinión pública mexicana sobre la necesidad de contar con dicho apoyo al existir la capacidad no aprovechada plenamente entre los galenos mexicanos. Este acercamiento a Cuba demuestra las preferencias ideológicas del presidente a la vez que genera legitimidad interna al gobierno mexicano, especialmente entre los grupos ideológicos de izquierda.

En suma, el saldo del viaje estuvo lleno de claro-oscuros: 1) envió una señal de liderazgo regional sin inversión real de recursos en la infraestructura de política exterior de México en la región más allá de limitados recursos derivados de proyectos sociales insignia de la 4T; 2) buscó ampliar los márgenes de autonomía relativa ante Estados Unidos, tensando la relación con reclamos de falta de cooperación con la región y generando sorpresa con el condicionamiento de la participación del presidente en la Cumbre de las Américas; y 3) defendió la no intervención y autodeterminación en América Latina, pero profundizó el alineamiento y defensa de regímenes antidemocráticos y crecientemente violatorios de las libertades y derechos humanos (como Cuba, El Salvador, Nicaragua y Venezuela), propiciando y profundizando la polarización interna en México y a nivel regional.

La Cumbre de las Américas

La IX Cumbre de las Américas tuvo lugar en Los Ángeles, California, del 6 al 10 de junio de 2022. En ella, la posición mexicana reflejó su estrategia de acercamiento a los países de izquierda en la región. Aun cuando se trata del mecanismo de diálogo y concertación política, en principio, más incluyente del hemisferio Occidental, históricamente su trascendencia y resultados han sido muy limitados, como ocurrió nuevamente en su novena edición. Lo anterior se debe, fundamentalmente, a tres razones centrales: 1) la creciente distancia política, económica y diplomática de los Estados Unidos con la región; 2) el incremento de la fragmentación política interna y a nivel regional en América Latina; y 3) las múltiples crisis internas (salud, económicas, sociales, políticas, institucionales y medioambientales) en todos los países del continente. Analizando a profundidad cada una de estas realidades, es posible entender a cabalidad los posicionamientos de los países de la región sobre la Cumbre, así como los magros resultados de la misma.

En primer lugar, durante las últimas dos décadas, el interés de los Estados Unidos hacia América Latina se ha reducido sustantivamente. Tras el final de la Guerra Fría, la región perdió importancia estratégica para Estados Unidos y, a partir de la "Ola Rosa" en el nuevo milenio, la distancia ideológica con los países de América del Sur se incrementó (Daudelin, 2012). Además, actualmente, la atención de Estados Unidos a nivel internacional está puesta en la crisis derivada de la invasión rusa a Ucrania y en la competencia por la hegemonía global con China.

Por otra parte, la Cumbre, desde su creación en 1994 y su primera cumbre en Miami, ha sido vista como una iniciativa estadounidense para avanzar sus intereses en la región más que para consensuar soluciones conjuntas a las problemáticas regionales (como lo fue la fallida iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA). A lo anterior, se suma el desplazamiento de los Estados Unidos por parte de China, no sólo como el primer socio comercial de la gran mayoría de los países en Sudamérica, sino también como la principal fuente de inversiones y créditos regionalmente. Finalmente, los niveles de popularidad del presidente Biden se encuentran en los niveles más bajos de su gestión (rondando el 35% de aprobación).

En segundo lugar, América Latina se encuentra en una situación política, económica y social crítica, donde se observa una creciente fragmentación y polarización política e ideológica a nivel regional. Los países con retrocesos en materia democrática se escudan bajo la no intervención y respeto a su soberanía nacional para limitar la mediación y presión internacional para atender sus crisis internas que generan afectaciones a nivel regional.

En tercer lugar, todos los países de la región están inmersos en una crisis multidimensional muy compleja, la cual incluye varios componentes: institucional (crisis

de la democracia liberal), política y social (con fragmentación y polarización), de salud (con las nuevas olas de Covid-19, sus variantes y vacunaciones que aún no son universales), económica (resultado de las afectaciones a mercados, empleo, cadenas productivas y comercio por el Covid-19), así como medio-ambiental. Así, las prioridades nacionales en todos los países del continente, incluyendo Estados Unidos, están en la atención a esta crisis multidimensional a nivel nacional, desplazando a un segundo plano los temas internacionales. Además, más allá de buscar construir "un futuro sostenible, resiliente y equitativo" regionalmente, no se consensuó una agenda preliminar para buscar soluciones conjuntas a esta crisis múltiple que viven los países de la región.

Esto explica el por qué la administración Biden organizó las mesas de negociación en la Cumbre con base en las principales prioridades de su administración. En particular, se buscó promover: 1) la gobernanza democrática y los derechos humanos a nivel regional (generando enfrentamientos retóricos por su contraposición a principios como soberanía nacional, autodeterminación y no intervención); 2) mayor integración económica y comercial en el hemisferio (para buscar contener el creciente predominio chino en materia comercial, de inversiones y créditos, pero sin ofrecer alternativas); 3) cooperación en materia migratoria (argumentando una mejor administración de los flujos migratorios regionales para que sean más seguros, ordenados y regulares, pero realmente buscando contener su llegada a Estados Unidos con mayor cooperación con países de origen y tránsito); 4) la inversión en energías limpias y renovables, así como la cooperación ante el cambio climático (sin ofrecer financiamiento para ello, por lo que no habrá avances relevantes); y, finalmente, 5) múltiples declaraciones sobre la necesidad de fortalecer la cooperación hemisférica para la atención de la crisis multidimensional que vive la región (en materia institucional, política, económica, de salud, migración, desigualdad, inseguridad y medio ambiente), pero sin consensuar ni poner en marcha mecanismos o acuerdos ejecutables y verificables para enfrentarlas conjuntamente de manera efectiva.

En suma, Estados Unidos fue anfitrión de una Cumbre que se ha convertido en un mecanismo sin legitimidad ni relevancia a nivel regional, sin una estrategia diplomática clara o prioritaria hacia la América Latina y el Caribe, sin una agenda consensuada para atender los graves retos regionales, sin una preparación logística y diplomática bien articulada y previamente consensuada regionalmente, y con un hemisferio dividido y enfrentado en términos políticos, sociales e ideológicos. Por ello, los incentivos para que los Jefes de Estado y Gobierno del continente acudieran a la Cumbre eran limitados y sus resultados fueron aún más limitados, dominando los posicionamientos políticos y retóricos sobre los acuerdos y soluciones conjuntas negociadas.

Aprovechando este contexto regional, el presidente López Obrador decidió condicionar su participación en la Cumbre a que la convocatoria incluyera a todos los

países de la región, en particular a Cuba, Nicaragua y Venezuela, cuyos presidentes no fueron invitados por no cumplir plenamente con los principios de la Carta Democrática, en particular, el respeto por institucionalidad democrática y las libertades fundamentales. La posición mexicana tomó por sorpresa a la administración Biden, reduciendo los márgenes de maniobra para buscar una salida negociada, particularmente dados los impactos electorales que podrían generarse entre los electores de origen cubano y venezolano (especialmente en Florida) en la elección intermedia de 2022 y la presidencial de 2024.

Asimismo, esto generó divisiones entre los países de la región sobre su eventual asistencia a la Cumbre. Así, el presidente López Obrador decidió no asistir a la Cumbre, siendo representado por el Canciller Ebrard, aun ante el costo diplomático que generó su ausencia en la principal relación internacional del país.

Conclusiones

Este artículo ha hecho un análisis de la política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante los primeros años de la administración del presidente López Obrador, quien ha buscado un nuevo acercamiento hacia la región, con énfasis particular en los dos años (2020-2021) de la PPT de México de la CELAC. Como se sustentó analizando los diferentes momentos de la relación de México con la región, los resultados concretos de la CELAC fueron muy escasos para promover el diálogo y concertación política en la región, así como un acercamiento real de México con los países del área.

Siendo así, entre 2018 y 2022, especialmente durante PPT de México de la CELAC, la profundización de la relación con América Latina fue más retórica que real; los avances fueron magros. Esto se explica por la crisis múltiple (sanitaria, económica, política e institucional) que obligó a los países a centrar sus prioridades en la atención de los problemas internos por encima de los regionales. Esto se agregó al importante proceso de fragmentación y polarización política al interior de los países de la región, así como en el hemisferio, el cual se dio no sólo en el plano ideológico (izquierda-derecha), sino también entre regímenes democráticos y autoritarios, así como entre gobiernos populistas ante los más institucionales. La creciente diversidad ideológica, política e institucional dificultó el diálogo y concertación política de México con la región, así como el posicionamiento común de la CELAC y América Latina y el Caribe en su conjunto en el ámbito internacional.

Siendo así, la suma de la diversidad ideológica, política e institucional en América Latina y el Caribe y la crisis múltiple que enfrentaron los países del área han dificultado el diálogo y concertación política de México con la región, tanto durante la PPT de México en la CELAC (2020-2021) como después de ésta (2022). Así, prevalecieron los pronunciamientos retóricos sobre los principales temas y retos regionales, dominando las declaraciones y proyectos sin que hubiera una planeación estratégica con objetivos,

instrumentos y acciones claras, ni tampoco se asignaron los recursos presupuestales necesarios para ejecutarlas. En suma, como en décadas anteriores, la política exterior de México hacia América Latina y el Caribe siguió siendo incoherente, inconsistente y selectiva.☙

Bibliografía

AP, 17 de septiembre de 2021, "México buscará asumir papel de liderazgo en América Latina durante cumbre CELAC", *El Financiero*. https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/09/17/mexico-buscara-asumir-papel-de-liderazgo-en-america-latina-durante-cumbre-celac/.

Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2022, "CELAC 2022 Argentina", en https://www.cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/ppta-celac-2022. Consultado el 27 de agosto de 2022.

Blanco, U., 9 de enero de 2020, "Este es el plan de trabajo de México en la presidencia de la CELAC", *El Financiero*, https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/este-es-el-plan-de-trabajo-de-mexico-en-la-presidencia-de-la-celac/.

Bonilla, Adrián e Isabel Álvarez, eds., 2013, *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, San José, Costa Rica, FLACSO, https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/53935.pdf#page=44. Consultado el 27 de agosto de 2022.

Camhaji, Elías, 23 de julio de 2021, "México apuntala la CELAC y relega a la OEA en plena confrontación con Almagro", *El País*, https://elpais.com/mexico/2021-07-24/mexico-apuntala-la-celac-y-relega-a-la-oea-en-plena-confrontacion-con-almagro.html

CEPAL, 2019, *Hacia un nuevo estilo de desarrollo: Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México*, Ciudad de México, CEPAL.

Corona, S., 18 de septiembre de 2021, "López Obrador pide la integración comercial y el fin de los bloqueos en América Latina", *El País*, https://elpais.com/mexico/2021-09-18/lopez-obrador-pide-la-integracion-comercial-y-el-fin-de-los-bloqueos-en-america-latina.html

Covarrubias, Ana, 2016, "Containing Brazil: Mexico's Response to the Rise of Brazil", *Bulletin of Latin American Research*, v. 35, no. 1, pp. 49–63.

Covarrubias Velasco, Ana, Humberto Garza Elizondo, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (eds.), 2020, *Fundamentos Internos y Externos de la Política Exterior de México (2012-2018)*, México, El Colegio de México y CIDE.

Crivelli, E. y G. Lo Brutto, 2021, "CELAC Beyond Post-Hegemonic Regionalism", *Iberoamerican Journal of Development Studies*, v. 10, n. 1, pp. 240-257.

Daudelin, Jean, 2012, "Brasil y la 'Des-Integración' de América Latina", *Política Exterior* v. 26, n. 149, pp. 50–57.

Garza Elizondo, Humberto, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), 2010, *Paradigmas y Paradojas de la política exterior de México 2000-2006*, México, El Colegio de México y CIDE.

Garza Elizondo, Humberto, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (eds.), 2014, *Balance y Perspectivas de la política exterior de México 2006-2012*, México, El Colegio de México y CIDE.

González, I., 26 septiembre de 2019, "Asume México presidencia de CELAC", *Reforma*, https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/asume-mexico-presidencia-de-celac/ar1778286.

González, I., 24 septiembre de 2020, "Reeligen a México al frente de la CELAC", *Reforma*, https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/reeligen-a-mexico-al-frente-de-la-celac/ar2036525.

Guadarrama, E. y González, H., 16 de abril de 2020, "CELAC: La unidad regional ante la crisis del COVID-19", *Foreign Affairs Latinoamérica*, https://revistafal.com/celac-la-unidad-regional-ante-la-crisis-del-covid-19/.

Guerra, A., 23 de septiembre de 2021, "México rescató la CELAC", *La Jornada*, https://www.jornada.com.mx/2021/09/23/opinion/030a1mun.

Herrera, G. E., 23 de marzo de 2022, "México en la CELAC: una apuesta por la unidad regional", *Foreign Affairs Latinoamérica*, https://revistafal.com/mexico-en-la-celac-una-apuesta-por-la-unidad-regional/.

Lajous, Roberta, 27 de julio de 2022, "México y la CELAC", *Este País*. https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/mexico-en-el-mundo/mexico-celac/.

Lajous, Roberta y Sosa, L., 2020, "La contribución de la CELAC a la Agenda 2030", *Revista Mexicana de Política Exterior*, https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/39

México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012, *Papel de México en la Integración de América Latina y el Caribe: Creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Libro Blanco*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020, "¿Qué es la CELAC?" en https://ppt-celac.sre.gob.mx/es/que-es-la-celac. Consultado el 27 de agosto de 2022.

Morales, A., 8 de enero de 2020, "México asume presidencia de la CELAC", *El Universal*, https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mexico-asume-presidencia-de-la-celac.

Neves, Bárbara, et al., 2022, "El regionalismo sudamericano y el giro hacia la desintegración: algunas reflexiones", *Foro Internacional*, v. 62, n. 1(247), pp. 137–178.

Quiliconi, Cintia y Raúl Salgado Espinoza, 2017, "Latin American Integration: Regionalism à La Carte in a Multipolar World?", *Colombia Internacional*, n. 92 (Octubre), pp. 15–41.

Saltalamacchia Ziccardi, Natalia, 2011, "México y la CELAC: Recuperando la idea de América

Latina", en Francisco Rojas Aravena, ed., *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires, FLACSO y Editorial Teseo, pp. 99-110.

Sánchez, A., 7 de enero de 2022a, "Termina gestión de México al frente de la CELAC; resalta logros Ebrard", *La Jornada*, https://www.jornada.com.mx/notas/2022/01/07/politica/termina-gestion-de-mexico-al-frente-de-la-celac/.

Sánchez, A., 30 de agosto de 2022b, "Encomia Ebrard papel de México en presidencia pro tempore de la CELAC", *La Jornada*, https://www.jornada.com.mx/notas/2022/01/08/politica/encomia-ebrard-papel-de-mexico-en-presidencia-pro-tempore-de-la-celac/.

Segovia, Daniela, 2013, "Latin America and the Caribbean: Between the OAS and CELAC", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n. 95, pp. 97–107.

SELA, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2021, "Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)", en http://s017.sela.org/celac/. Consultado el 27 de agosto de 2022.

Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Schiavon, 2021, *Introducción al Estudio de la Política Exterior de México (1821-2021)*, México, UNAM-FES Acatlán, CIDE & CESPEM.


UNIVERSIDAD DEL MAR
UMAR
OAXACA

La Mexicanidad desde el cine mexicano[1]

Einer David Tah Ayala[2]

Resumen

La invención del cine trajo un nuevo aporte al entretenimiento y ocio en la historia del mundo. Para el caso de México, la llegada del cine, y la generación de una industria alrededor de éste, proporcionó una herramienta muy útil para diferentes elementos de la vida pública, interior y exterior del país, al servir como formador de identidad. En ese sentido, el siguiente escrito tiene como objetivo analizar la identidad mexicana a través de la producción cinematográfica nacional. El trabajo analiza los periodos gubernamentales, desde la llegada del cinematógrafo a México hasta la actualidad. El argumento del trabajo es que la influencia de las prioridades de cada periodo gubernamental respecto al cine, el mercado interno y la aparición y desaparición de los aparatos de financiamiento nacionales marcaron sus temáticas influyendo en dos vías: la primera, en la formación de una identidad nacional y, la segunda, la exposición de esa identidad hacia el exterior, pasando de un periodo de exaltación nacional y amplia exhibición –en la época de oro–; descenso en la cantidad y calidad de producciones con una formación de cine de arte, con influencia europea –décadas de 1970 y 1980, después del fin de los organismos de financiamiento–; hasta llegar a la muestra fílmica de la realidad local a través de un cine artístico, en coproducción, tanto con otros países como con la iniciativa privada –década de 1990 hasta la actualidad–.

Palabras clave: cine mexicano, identidad nacional, política, política exterior, imagen nacional

Abstract

The invention of cinema brought a new contribution to entertainment and leisure in the history of the world. In the case of Mexico, the appearance of the cinema, and the generation of an industry around it, provided a useful tool for different elements of public life, inside and outside the country, by serving as an identity maker. In that sense, the writing aims to analyze national identity through Mexican cinema. The work analyzes the governmental periods, from the arrival of the cinematograph in Mexico to the present. The argument of the work is that the influence of the priorities of each government period regarding the cinema, the internal market and the appearance and disappearance of the national funding structure marked the themes of the national cinema influencing two

1 El presente artículo es producto del proyecto de investigación titulado "Nacionalismo, cine y política exterior de México", con Clave de Unidad Programática (CUP) 2IEI2003, registrado en la Universidad del Mar, campus Huatulco, en el estado de Oaxaca, México.

2 Doctor en Estudios del Desarrollo Global por la Universidad Autónoma de Baja California. Profesor-Investigador de Tiempo completo en la Universidad del Mar, campus Huatulco. Líneas de Investigación: identidad, nacionalismo, política exterior de México. Correo: einer.david@huatulco.umar.mx ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8293-9852

ways: the first, in the formation of a national identity and, the second, the exhibition of that identity abroad, passing from a period of national exaltation and wide exhibition –in the Época de Oro–; decrease in the quantity and quality of productions with an art cinema formation, with European influence –in the 1970s and 1980s, after the end of the funding organisms–; until arriving at the film sample of the local reality through an artistic cinema, in co-production, both with other countries and with the private initiative –1990s to the present–.

Keywords: Mexican cinema, national identity, politics, foreign policy, national image

La identidad nacional y el "poder blando" como herramienta de diplomacia para México

La disciplina y la acción de las relaciones internacionales utilizan muchas herramientas y procesos para desarrollarse y aplicarse. La aplicación de la política exterior por parte de los Estados está relacionada con los factores con los que cuenta y con el escenario internacional. De esta manera, los Estados plantean sus objetivos de política exterior a partir de sus intereses, una vez establecidos, diseñan las estrategias que llegarán a ser aplicadas para su cumplimiento. En ese sentido, la aplicación de estos objetivos dependerá de la capacidad de negociación con la que cuente cada Estado en su relación con el exterior, dependiendo de los factores endógenos con los que cuenta y los factores exógenos que el escenario internacional establece (Velázquez, 2007, pp. 33-37).

Dentro del poder de negociación, los factores endógenos están compuestos por los elementos tangibles y los intangibles. Así, los elementos tangibles contemplan a todos aquellos que pueden ser cuantificables o visibles –geografía nacional, recursos naturales, agricultura e industria, población, el sector militar, entre otros–. Por su parte, los elementos intangibles están compuestos por aquellos que llevan un sentido ideológico –sistema político, estabilidad política, la cohesión social o la ideología del Estado, entre otros– (Velázquez, 2007, p. 37).

La importancia del poder blando para las relaciones internacionales

En las Relaciones Internacionales, la diplomacia trata de sustituir a las acciones bélicas para el cumplimiento de los objetivos de los Estados. Fue necesario buscar un "espacio" de diálogo y negociación entre los Estados donde estos puedan llegar a acuerdos alternativos al conflicto. De igual manera, la diplomacia necesita de "armas" para establecer ese diálogo. Una de esas herramientas es el "poder blando" propuesto por Joseph Nye como una alternativa al poder bélico –o duro– que tienen los Estados para tener influencia en el medio internacional.

Joseph Nye dividió la influencia del Estado en el escenario internacional argumentando que existen tres tipos de poder: el poder duro –o *Hard Power*– o recursos militares y económicos del Estado; el poder suave –poder blando o *Soft Power*– que retoma

los factores como las instituciones, ideas, valores, la cultura del país o la legitimidad de las acciones en el escenario internacional y, en tercer lugar, el poder inteligente –o Smart Power– que integra a la diplomacia, la defensa y las herramientas aplicadas en los otros dos poderes (Aguirre, 2011, p. 206).

Joseph Nye define el poder blando como "la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de recompensas. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas" (Nye, 2010, p. 118). Es decir, el poder blando utiliza los factores tangibles e intangibles del Estado para buscar influir en las decisiones de los otros sin tener que recurrir a los medios bélicos. La utilización de sus factores propios genera una imagen nacional que le sirve a los países para mantener su reputación y que le sirve como mecanismo de control alterno (Saavedra, 2012, p. 139) y que fortalece la influencia internacional al estar basado en aspectos centrales de su identidad como país. Medios como el cine, el sistema político, la importancia de sus empresas o personajes sociales de notoriedad –deportistas, intelectuales, periodistas, actores o directores y músicos– generan una reputación al exterior que puede marcar el rumbo de influencia (Carreño, 2012, pp. 177-178).

Para el cumplimiento exitoso o eficaz de poder blando, la cultura debía tomar un papel importante desde la diplomacia. Es decir, el Estado crea un principio o aplica una política de diplomacia cultural –entendida como el papel que desempeñan los elementos culturales en las relaciones internacionales y el intercambio de elementos entre los países– (Saddiki, 2009, p. 109), con el objetivo de reforzar la influencia que un Estado puede tener sobre otro, para generar una similitud entre ambos países o, en un momento dado, generar alianzas. Siguiendo esta lógica, los países distinguen sus similitudes o diferencias. En caso de existir similitudes, los gobiernos buscan resaltarlas y así establecer un marco de conocimiento compartido con quienes puedan cooperar o establecer todo tipo de alianzas; mientras que si existen diferencias, las relaciones entre ambos sigue un camino para acortar esas diferencias y establecer una relación cordial de cooperación o alianza, en la medida de lo posible, o de enemistad directa. En otras palabras, los países constantemente forman lazos entre sí que los lleve al mantenimiento de la paz internacional generando conocimientos compartidos, en este caso, desde la cultura.

Para el cumplimiento de sus fines, el "poder blando" cuenta con tres recursos principales: la cultura, los valores políticos y la política exterior. Con la aplicación formal de estos recursos, los Estados establecen su lugar en el escenario internacional demostrando su cultura, y haciendo coincidir su política interna y externa para hacer cumplir sus objetivos y así satisfacer sus necesidades. En otras palabras, el poder blando es un componente de la política exterior de los Estados, destinado a generar influencias y disimular las diferencias con los Estados que no compartan sus similitudes para evitar las posibles disputas. De

esta manera, el poder blando genera un prestigio global de un país que marca un rumbo de reconocimiento donde retoma los elementos no solo de poder duro sino también del blando donde la colectividad y la elite nacional marcan un acuerdo para conseguirlo (Carreño, 2012, pp. 177-178).

El poder blando como herramienta también favorece la utilización de la paradiplomacia –es decir, entablar relaciones diplomáticas desde regiones internas u organismos locales con organismos exteriores que le ayuden a consolidar una imagen internacional– a través de la manifestación de su imagen hacia el exterior. Ejemplo de esto pueden ser las federaciones locales deportivas dentro de los organismos internacionales de sus respectivos deportes, el uso de los países y las ciudades como marcas y el apoyo gubernamental a instancias culturales locales para su exportación. El cine, la televisión, la música y el deporte aportan a la generación de esta imagen y percepción externa que abona a la paradiplomacia y refuerza, o disminuye, los valores que considera ideales para extender su posición en el escenario internacional.

Con respecto al cine, algunos países –como Estados Unidos– lo han utilizado como uno de sus métodos de influencia. Durante la aplicación de su política de la Buena Vecindad, Estados Unidos buscó influir y fortalecer su presencia en América Latina. La expansión de la *American way of life*, por medio del cine, propició que la forma de vestir, comportarse y "la cotidianidad" estadounidense influyeran en la visión del mundo latinoamericano. Ejemplo de esta influencia en la cotidianidad fue la disminución de ventas de camisetas en el mercado argentino durante la década de 1930 debido a que en la película *Sucedió una noche* (*It happened one night*, Dir. Frank Capra, 1934), el actor Clark Gable, al quitarse la camisa para entrar a la cama, no llevaba puesta camiseta, ocasionando que las ventas de estas mercancías disminuyeran drásticamente (King, 1990, p. 33). De esta manera, las producciones estadounidenses tomaron conciencia de la influencia que tienen en las sociedades lejanas con tan solo un producto cinematográfico.

La construcción de "significaciones" y la imagen de México en sus relaciones internacionales

Igual que los organismos deportivos requieren de ciertas facultades diplomáticas para su funcionamiento y, a través de esto, generan una imagen internacional, movimientos como el muralismo mexicano le otorgaron prestigio al país en el exterior. El movimiento muralista en México inició en 1921 por instancia de José Vasconcelos quien, como Secretario de Educación Pública dentro del gobierno Álvaro Obregón, comisionó a distintos artistas a realizar una serie de murales en distintas paredes de la Secretaría Nacional y la Escuela Nacional Preparatoria. Con esta iniciativa comenzó la Escuela Muralista Mexicana no solamente como corriente artística sino como movimiento social, político, con aspectos de resistencia y de identidad aportando imágenes que retrataron temas como la revolución,

la lucha de clases o el indigenismo y fomentaron aspectos míticos del imaginario mexicano (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018).

Los artistas más emblemáticos de estos movimientos otorgaron una visión crítica y mítica del país que fortaleció la identidad. Por ejemplo, David Alfaro Siqueiros exaltó la vida de los pueblos, de manera surrealista y expresionista, para influir en el combate político de la mexicanidad. Por su parte, José Clemente Orozco inculcó un sentido mítico a la mexicanidad a pesar de no tener un sentido político del que sí hicieron valer Siqueiros y Rivera. Y finalmente, Diego Rivera narró la historia social y política de México por medio de un estilo de formas planas, simplificadas y decorativas (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2018).

Los mensajes que mandaba –y mostraba– el muralismo fueron ajustados por el cine para continuar con la difusión de la cotidianidad mexicana, primero, con adaptaciones cinematográficas de canciones rancheras y, después, llevando al cine a clásicos de la literatura, en un entorno campirano mexicano, con el objetivo de que el público asistente a las salas de cine tuviera un mejor acercamiento con las historias narradas, como en el caso de *Me He de Comer Esa Tuna* (Dir. Miguel Zacarías, 1944) que adaptó la historia de *La Importancia de Llamarse Ernesto* (*The Importance Of Being Earnest*, Oscar Wilde, 1895), situándola en el campo mexicano.

El origen del cine en México como elemento de comunicación de "poder blando"

El nacimiento del movimiento muralista en México propició la construcción de una imagen que retrataba la identidad nacional fuera de las fronteras nacionales. Sin embargo, el muralismo únicamente fue el primer paso de la formación de una imagen de la mexicanidad, que tomó forma y fue consolidada a través de las estampas que le dieron sentido a la visión de México hacia el exterior.

En América Latina, el cine criticaba los estereotipos que transmitía el cine estadounidense. Sin embargo, las imágenes que difundían los países latinoamericanos a través de su cine, además de formar una imagen propia –igualmente cargada de los estereotipos locales que le dan sentido a su localidad, como su forma de vestir, de hablar y de su comportamiento social–, mandaba un mensaje de separación respecto a los elementos sociales que los estadounidenses promulgaban. A pesar de esmerarse en recalcar una diferencia en sus respectivas sociedades, tanto los estadounidenses como los latinoamericanos utilizaban al cine, primero como técnica o medio de autodescripción y, segundo, como escaparate para definir a sus respectivas sociedades.

El cine llegó a México solamente ocho meses después de su aparición en París. El origen francés del cinematógrafo, y el gusto del presidente Porfirio Díaz por los productos

procedentes de aquel país, aseguraron el recibimiento de Claude Ferdinand Bon Bernard y Gabriel Veyre, proyectistas enviados por Louis y Auguste Lumière. El 6 de agosto de 1896 –en uno de los salones del Castillo de Chapultepec–, el presidente Díaz, su familia y miembros cercanos de su gabinete presenciaban las imágenes en movimiento que proyectaba el nuevo aparato. Después de la aprobación presidencial, el cinematógrafo fue presentado al público el 14 de agosto de ese mismo año, en el sótano de la droguería "Plateros" –calle del mismo nombre, hoy Madero– de la Ciudad de México. Años más tarde, la primera sala de cine del país, "El Salón Rojo", estaría ubicada sobre esa misma calle (Cruz, et al, s/f,).

México fue el primer país del continente en aprovechar el cinematógrafo debido a que en Estados Unidos, la utilización del aparato para la proyección estaba bloqueado por un veto impulsado por Thomas Alva Edison. Esta situación internacional generó que en México aparecieran empresarios cuyo negocio se centró en la distribución de los insumos necesarios para impulsar la industria naciente. Durante el Porfiriato, algunos empresarios –como Salvador Toscano, Enrique Rosas y Carlos Mongrand– impulsaron la formación de un circuito cinematográfico en la Ciudad de México –alrededor de 1903– después de un intento "fallido" de hacer llegar las proyecciones fílmicas por todo el país por ferrocarril, presentándolas en cafés y tiendas de campaña, y tras las prohibiciones municipales por ser "[...] un entretenimiento corrupto para la clase baja y un foco de excesos lascivos [...]" (King, 1990, p. 33).

Los inicios del cine en México fueron a través de documentales de propaganda que lograron que las salas de proyección –46 salas con capacidad total de 25 mil asientos– estuvieran abarrotadas (Viñas, 1987, p. 37). Prácticamente, el primer actor de México fue Porfirio Díaz al protagonizar *El presidente de la república paseando a caballo en el bosque de Chapultepec* (1896), primera película filmada en el país, y que al mismo tiempo inauguró el género documental en el país. De esta manera, el cine mexicano está dividido en ciclos donde las películas ayudaron a crear una imagen que reforzó la identidad al interior del país y que servía como imagen para el exterior, tomando los estereotipos generados en el exterior y dándoles nuevos significados. El éxito de las exhibiciones fílmicas generó una gran demanda de cine que propició la aparición de nuevos cineastas que, más allá de perseguir fines nacionalistas, se dieron a la tarea de cubrir la constante necesidad de material nuevo. Debido al carácter primitivo del cine de la época, la extensión de las películas se reducía a menos de un minuto de duración. (Cruz, et al, s/f).

En 1898, Salvador Toscano inició su carrera como cineasta y su trabajo dio testimonio de diversos aspectos de la vida cotidiana del país durante el Porfiriato y la revolución. Con esto, el país inició con el género documental que también fue utilizada en la filmación de obras teatrales actuadas. Este proceso coyuntural ayudó a enriquecer el contenido de los mensajes y la aparición de otros cineastas durante esta primera etapa del cine nacional, como Guillermo Becerril, los hermanos Stall, los hermanos Alva y Enrique Rosas. En

ese sentido, Enrique Rosas fue el realizador del primer largometraje mexicano: *Piezas presidenciales en Mérida*, un viaje del presidente Díaz a Yucatán, que también mostraron el comportamiento y la forma de vida de la sociedad mexicana (Dávalos y Ciuk, 2011).

Aunque el cine de ficción comenzó a popularizarse en Europa y Estados Unidos en la década de 1920, en México, la revolución fue el principal tema de las filmaciones que acapararon las salas de cine. Estas filmaciones eran una especie de antecedente de los noticieros actuales al informar, en las ciudades, de los acontecimientos más importantes del conflicto. Sin embargo, no todas las filmaciones eran de corte documental, porque si bien las personas que mostraban eran "personas reales" algunas de las situaciones habían sido dirigidas y actuadas. El triunfo de la revolución institucionalizó los valores revolucionarios –plasmados en la Constitución de 1917– y el nacionalismo. El cine fue uno de los métodos que el país utilizó para contrarrestar las opiniones externas negativas y promover una imagen positiva a través de compañías productoras como Azteca Films, Quetzal Films o Cuauhtémoc Films. Sin embargo, las películas producidas en ese primer momento no lograron su cometido debido a la poca audiencia que tuvieron las películas dramáticas y las imágenes monótonas de los paisajes del campo mexicano en el exterior. El sonido le otorgó al cine nacional un nuevo factor de competitividad internacional, ayudando al objetivo de una visión cada vez más positiva (King, 1990, pp. 40-42).

En general, el cine latinoamericano trató de minimizar –o redireccionar– la visión que Estados Unidos tenía del país y la región. Para Estados Unidos, especialmente México –durante el periodo revolucionario– era el arquetipo de lo ilegal y testarudo, que necesitaba la intervención estadounidense –siguiendo los lineamientos del *destino manifiesto*–. Por su parte, los mexicanos alimentaron los estereotipos –surgidos al interior de Estados Unidos– como los *greaser*: naturalmente violentos, irresponsables, traicioneros y con un incontrolable apetito sexual, descripciones compartidas por los revolucionarios y bandidos, mientras las mujeres caían en la categoría de "linda señorita" –mezclando docilidad y sensualidad; exóticas, pero con rasgos finos españoles y criollos; inocentes pero apasionadas; con gustos sobre los estadounidenses por compañeros o esposos–, haciendo imposible la combinación de un mexicano con una mujer blanca (King, 1990, pp. 35-36), pero exótica la cercanía de un estadounidense con una mexicana.

Para 1919, el cine mexicano –aun mudo– comenzó a tomar los sucesos actuales para retratarlos en el cine con personajes de ficción, dándole origen al cine de ficción con películas como *El Automóvil Gris* (Dir. Enrique Rosas, 1919). La revolución del sonido en el cine prometió un avance significativo para la industria hollywoodense, sin embargo, ésta quedó frenada por la Gran Depresión –finales de la década de 1920–. No obstante, en los primeros años de la década de 1930, el sonido en el cine aseguró más y mejores producciones, tanto en Estados Unidos como en México. En México, *Santa* (Dir.

Antonio Moreno, 1932) fue la primera película con sonido sincronizado con la imagen –a pesar de que la primera película sonora fue *El Águila y el Nopal* (Dir. Miguel Contreras Torres, 1929)–, gracias al aparato sincronizador más ligero y práctico de los existentes, desarrollado por Roberto y Joselito Rodríguez, en Hollywood. La incursión del aparato de sonido aseguró el establecimiento de la industria cinematográfica mexicana que generó empleo para la mayor parte del personal fílmico traído de Estados Unidos para asegurar el éxito financiero de las películas nacionales (Cruz, et al, s/f).

La institucionalización de la revolución y el cine sonoro

La revolución mexicana marcó el rumbo que debía seguir el país en lo político, lo económico y social, abarcando los aspectos culturales. La revolución y el gobierno derivado de ella alimentaron el ambiente intelectual del país. Al tiempo que el muralismo marcaba la tendencia intelectual de la izquierda mexicana, otras muestras artísticas –como la literatura, la música, poesía y pintura– también alimentaron el movimiento y fueron extendidos hasta la década de 1930, cuyo tema común era la revolución y la mexicanidad. Igualmente, el cine mexicano, ya como industria en ciernes, aportó argumentos a esos temas y fue uno de los principales caminos para formar un lenguaje cinematográfico nacional (Cruz, et al, s/f).

Uno de los principales formadores de una estética cinematográfica para México fue el artista soviético Sergei Einsenstein que llegó al país para realizar *Que Viva México* (1932) cuya estética visual –a pesar de no poder ser terminada– influyó en la formación de una visión del cine nacional: bellos paisajes, nubes fotogénicas en cielos claros, y la exaltación del indigenismo, que al mismo tiempo, fue el siguiente paso estético del muralismo, principal inspiración en los trabajos de Diego Rivera (Dávalos y Ciuk, 2011).

El entorno histórico al interior del país influía en los mensajes que el cine mexicano quería plasmar. Cuando llegó al país el cine sonoro, la nueva técnica facilitó la inclusión de canciones en las películas mexicanas, incentivando la aparición en el cine de cantantes que solamente eran conocidos en la radio, haciéndolos más populares. Al igual que con la temática fílmica, en lo musical también fueron enviados mensajes específicos que incentivaron la formación de una identidad musical basada en el romanticismo y, posteriormente, en la popularidad y fortalecimiento del mariachi. En esta primera etapa, el cine mostraba paisajes que marcaban la imagen del México rural, remarcando las plantas de maguey y los cielos, sin dejar de mostrar la nobleza de la gente y haciendo evidente el nacionalismo (King, 1990, pp. 69-73), que terminaría siendo emblema de esa mexicanidad fílmica característica de la época de oro.

Lázaro Cárdenas fue el impulsor del nacionalismo mexicano a través de políticas que promovieron la música y establecieron las condiciones para hacerla llegar a la masa popular

a través de la radio. De esta manera, la música ranchera o de mariachi tomó un papel importante en la concepción de la mexicanidad y los cantantes de este género fueron las primeras "estrellas" musicales del país (Uribe, 2012). En ese tenor, el cine tuvo un primer acercamiento simbiótico con la música al llevar al cine las historias de algunas canciones, las más exitosas o de los escritores más populares del momento (Uribe, 2012a).

El presidente Cárdenas también destinó mayor financiamiento para las producciones que ayudaran a exaltar el sentimiento nacionalista a través sus filmes. Para eso, en 1935 fue destinado presupuesto federal para la construcción de la productora Cinematográfica Latinoamericana Sociedad Anónima (CLASA Estudios) –utilizado por Fernando De Fuentes, director de la trilogía sobre la revolución mexicana formada por *El Prisionero 13* (1933), *El Compadre Mendoza* (1933) y *Vámonos con Pancho Villa* (1935)–. De igual manera, el gobierno de Cárdenas ofreció apoyo para continuar con la filmación de películas, utilizando regimientos del ejército como extras y facilidades para el préstamo de insumos –ejemplo de eso fue la utilización de un tren– para narrar de manera fehaciente las proezas de la revolución (King, 1990, pp. 74-75). Sin embargo, estas películas fueron de las pocas que criticaron la lucha revolucionaria y, hasta cierto punto, evitaron su exaltación siendo innovadoras en su contexto.

En este sentido, Fernando De Fuentes fue uno de los principales creadores de la mexicanidad que perdura en el imaginario colectivo internacional al ser el director de la película *Allá en el Rancho Grande* (1936). En ella, la imagen del charro convirtió al ranchero creado en Estados Unidos –sucio, violento, irrespetuoso y propensos a cometer delitos– en el hombre trabajador, fuerte y romántico a través de la música del mariachi y que formó figuras como Jorge Negrete o Pedro Infante en años posteriores (King, 1990, pp. 75-76).

De esta manera, la imagen del mexicano en el cine comenzó a tomar forma alrededor de las costumbres provincianas y las ganas de superación personal y colectiva a través del trabajo honrado, siempre mostrando rectitud y buena actitud ante los problemas, a través de la música ranchera. Durante esa primera etapa, los buenos resultados económicos y la influencia que generó el cine en formación identitaria llevó a una mayor inversión y la aplicación de medios similares a los establecidos en Hollywood para el eficaz funcionamiento y consolidación de la industria fílmica en México.

La época de oro del cine mexicano (1941-1945)

Como parte de la aplicación de su política de Buena Vecindad, Estados Unidos influyó en las producciones cinematográficas de varios países latinoamericanos como Brasil, por medio de Orson Welles, y Argentina. La posición de neutralidad de Argentina en la Segunda Guerra Mundial y los buenos resultados de la colaboración de Disney con Brasil y México con las películas *Saludos Amigos* (Dirs. Wilfred Jackson, Jack Kinney, Hamilton

"Ham" Luske y Bill Roberts, 1942) y *Los Tres Caballeros* (Dir. Norman Ferguson, 1944), ocasionaron que Estados Unidos incrementará su inversión en México dando inicio a la llamada Época de Oro del cine mexicano (King, 1990, pp. 59-60).

En 1942, la declaración de guerra del presidente Manuel Ávila Camacho a las potencias del eje –obligada por el hundimiento de los buques mexicanos "Potrero del Llano" y "Faja de Oro"– otorgó a México un estatus de nación más favorecida respecto a otros Estados exportadores de cine en español. Por esta razón, el cine mexicano obtuvo más facilidades para adquirir suministros necesarios para la realización de películas, tales como cintas vírgenes, dinero para la producción y refacciones para los equipos.

Una característica del cine mexicano en la Época de Oro fue la visión dual del campo y la ciudad. En esta primera etapa, la visión del campo estuvo centrada en mostrar y exaltar la belleza de los paisajes del interior del país. Mientras tanto, la visión citadina mostraba los arrabales de la Ciudad de México, y otras ciudades del país, mostrando la forma de vida en los barrios citadinos y las desgracias de las personas que se veían obligadas a migrar hacia ellas (Cruz, et al, s/f).

En 1942 surgió el Banco Nacional Cinematográfico y estuvo respaldado por dinero privado, pero con garantías de instituciones públicas como el Banco de México. En un primer momento, el Banco Cinematográfico sirvió como impulso para la industria pero, con el pasar de los años, su mal funcionamiento frenó la aparición de nuevos talentos (Dávalos y Ciuk, 2011). El éxito del cine mexicano en la Época de Oro fue debido a diversas circunstancias del escenario nacional e internacional: como la poca competencia que tuvo durante la Segunda Guerra Mundial, es decir, la poca producción y exportaciones del cine estadounidense –entre 1940 y 1945, Hollywood produjo películas con temáticas bélicas que no tuvieron éxito con el público mexicano–, que le otorgó ventajas comerciales; el aumento de directores y fotógrafos que adquirieron importancia, así como la consolidación de un *Star System* con una fórmula que ya había dado resultados positivo en Hollywood (King, 1990, p. 78).

El escenario artístico mexicano consolidó a actores –como Mario Moreno "Cantinflas", Pedro Armendáriz, Jorge Negrete, Arturo de Córdova, Andrés y Fernando Soler, Joaquín Pardavé y Pedro Infante–; actrices –como María Félix, Andrea Palma, Sara García y Dolores del Rio– y directores –como Julio Bracho, Roberto Gavaldon, Ismael Rodríguez y Emilio "el Indio" Fernández– que fortalecieron y le dieron rumbo al cine nacional, convirtiéndolo en una industria real y redituable.

Entre 1940 y 1950 el cine mexicano llegó a su máxima expresión de la mano de dos directores: Emilio "El Indio" Fernández y Luis Buñuel. "El Indio" Fernández fue uno de los principales promotores de lo *nacional* en el cine mexicano. Junto a él, Gabriel Figueroa retrató artísticamente a la sociedad mexicana y los rincones del país; además de que ayudaron

a mostrar la belleza de la mujer mexicana –personificada por Dolores del Rio en *Flor Silvestre* (1943) y *María Candelaria* (1943); o María Félix en *Enamorada* (1946)– y del hombre fuerte, varonil y con moral inquebrantable –encarnado por Pedro Armendáriz–. Con estos trabajos, "El Indio" ayudó al redescubrimiento de México en Europa hasta que el país llegó a ser llamado "el país de los muchos encantos". De igual manera, Gabriel Figueroa propuso e impulsó la belleza de la "normalidad" mexicana a través de imágenes poéticas respecto al indigenismo nacionalista –en la que todas las variedades indígenas del país están en la organización para construir una sociedad armoniosa– (King, 1990, pp. 79-85).

Por otro lado, Luis Buñuel contribuyó a mostrar la vida cotidiana en las nacientes –o crecientes– urbes mexicanas. Desde la comedia –con *El Gran Calavera* (1946)–, el drama –con *Los Olvidados* (1950)–, o el suspenso –con *Ensayo de un Crimen* (1955)–. Las películas de Buñuel mostraban la vida de la sociedad mexicana alejada de la visión rural, que había sido la más común en la industria nacional, haciendo visible la modernidad del país en pleno auge del Estado de Bienestar.

De esta manera, el cine mexicano abarcaba dos grandes temas: por un lado, el paisaje rural idealizado, que formó la imagen del mexicano, ranchero y "cantador", pero fuerte y romántico; y por otro lado, la vida en las ciudades, grandes y chicas del país, la pobreza de las vecindades y la riqueza de las mansiones. Al mismo tiempo, estos espacios sirvieron como escenario para contar diversos temas a través de diferentes géneros, como el drama o la comedia. Igualmente, el cine retrató –e incluso parodió– diferentes personajes de la realidad mexicana como "el peladito" –en personajes como "Cantinflas"– hasta el "pachuco" –con Tin Tan–, pasando por los migrantes gallegos y árabes –muchos procedentes de Líbano y otras regiones del medio oriente, con personajes como "El Baisano Jalil"–, entre otros. La diferencia entre ambas visiones del mismo país era la significación de los temas: mientras uno mostraba la calidad y benevolencia de "lo rural", el otro mostraba la modernidad, la vida citadina, las vicisitudes que esta modernidad traía consigo y las repercusiones de esos problemas en las diferentes personas que terminan adaptándose a ese estilo de vida.

El Arrabal y los luchadores: De la Época de Oro a los "Churros"

Al tiempo que la producción de películas fue extendiéndose, la calidad de estas iba decayendo. Al final de la guerra, Hollywood recobró su interés por recuperar su influencia directa sobre América Latina. El crecimiento de la competencia con el cine estadounidense y para satisfacer la demanda de los filmes de corte nacionalista, en peligro por la cada vez más común presencia del cine procedente de Estados Unidos, llevó a las compañías productoras a abaratar los costos de producción dando inicio a los llamados "churros", es decir, películas de bajo presupuesto filmadas, en la mayoría de los casos, en poco tiempo y con poca o muy mala calidad.

El sexenio de Miguel Alemán Valdez marcó el final de la Época de Oro. La urbanización de las ciudades, especialmente de la ciudad de México, fue el principal tema durante los inicios de la política del Estado de Bienestar y que dio origen al "Cine de Rumberas", la opción más viable para realizar filmes rápidos y de bajo costo debido a la sencilla fórmula y sus potenciales variantes: una chica humilde de provincia llega a la ciudad que la devora y la condena al cabaret hasta que encuentra la redención y el arrepentimiento o hasta que llega a la muerte. Si bien la figura cumbre del cine de arrabal fue "Elena Tejero" de *Aventurera* (Dir. Alberto Gout, 1949), personajes como "el Jaibo" –de *Los Olvidados* (Dir. Luis Buñuel, 1950)– o "Pepe el Toro" –de *Nosotros los Pobres* (Dir. Ismael Rodriguez, 1947)– complementaron la imagen de la desgracia que significaba la ciudad para los menos afortunados. Estos elementos también aportaron argumentos para el encumbramiento de la bondad a través de la pobreza que se vivía en los arrabales.

Uno de los directores que retrató la vida citadina de México fue Alejandro Galindo. Como director, dramaturgo, guionista y ensayista de temas fílmicos, Galindo mostró la vida dentro de las ciudades desde la visión de diferentes personajes como vendedores boxeadores, taxistas, entre otros, con situaciones cotidianas que terminaron siendo una crónica de la vida en la ciudad de México a mediados del siglo XX. Una de las historias más icónicas de Galindo es *El campeón sin corona* (Dir. Alejandro Galindo, 1946), que narra la historia del boxeador Roberto "El Kid" Terranova, personificado por David Silva, que mediante su talento, alcanzó el éxito monetario que lo deslumbró por la compañía de amigos interesados, pero gracias al amor de su madre y a su antiguo amor de juventud pudo regresar al camino del bien, aunque esto significó perder todo su dinero y regresar a su antigua profesión de nevero. Igualmente, *El campeón sin corona* muestra la migración de la provincia a la capital del país. De igual manera, el director retrató la vida de la creciente clase media citadina con películas como *Una familia de tantas* (Dir. Alejandro Galindo, 1949) y *Los Fernández de Peralvillo* (Dir. Alejandro Galindo, 1954); y las premisas de la clase migrante en Estados Unidos en *Espaldas mojadas* (Dir. Alejandro Galindo, 1955). (Mandujano, 1993; IMDB, 2022a)

Otro director importante respecto a la visión de la mexicanidad fue Roberto Gavaldón. La importancia de Gavaldón ha sido por mostrar una visión más solemne de la identidad nacional, con una corrección que llevaría a su cine a mostrar la justicia y la aspiración mexicana por hacer lo correcto y por cuidar lo propio. Esto queda de manifiesto en la protección territorial y la ambición externa sobre las tierras y recursos mexicanos plasmados en *La Rosa Blanca* (Dir. Roberto Gavaldón, 1961). Sin embargo, tal vez la más amplia influencia de Gavaldón con la mexicanidad, identidad y justicia sea el argumento de *Macario* (Dir. Roberto Gavaldón, 1960) que contaba la historia de un humilde leñador que, tras sufrir hambre para poder alimentar a su familia, lo único que aspiraba era comer

un pavo para él solo, llegando a cumplirse su ambición bajo la tentación del diablo, la prueba de Dios, y el entendimiento de que lo único seguro en la vida es que llegara la muerte al final de todo. Esta película es importante ya que es la primera cinta mexicana en ser considerada por los Premios de la Academia de Ciencias y Artes Cinematográficas de Estados Unidos (Oscar Awards) para competir en la categoría de Mejor Película en Lengua Extranjera del año 1961, siendo la primera vez que una película mexicana era considerada para este premio (IMDB, 2022d).

Si bien la vida en los barrios bajos de la Ciudad de México y otras ciudades del país fue el principal insumo del cine, los acontecimientos sociales del país comenzaban a inspirar historias de superación, teniendo aceptación entre el público nacional. En los primeros años de la televisión mexicana, las transmisiones de lucha libre convirtieron a este deporte en un espectáculo importante en el país. La lucha libre llegó al cine en 1952 con el lanzamiento de la película *La Bestia Magnífica* (Dir. Chano Urueta), que contaba la historia de dos amigos que trataron de superarse y salir de la pobreza a través del deporte (IMDB, 2022b).

De esta manera, la lucha libre pasó de ser un deporte de creciente popularidad –a pesar de haber nacido en la década de 1930– a ser un tema fílmico que abarcó diferentes géneros con algunos de los actores y actrices del momento. Algunos ejemplos de géneros que incluyeron el tema de la lucha libre fueron: comedia, con películas como *El luchador fenómeno* (Dir. Fernando Cortés, 1952); drama, como *Una rosa sobre el ring* (Dir. Arturo Martinez, 1973); acción, como *La Revancha –Octagón y Atlantis, La Revancha–* (Dir. Juan Fernando Pérez Gavilán, 1992); y por supuesto, ciencia ficción, siendo este género los que tuvo mayor éxito comercial con personajes de renombre como "El Santo", "Blue Demon" y "El Mil Mascaras", quienes ingresaron al *Star System* nacional.

En la década de 1960 comenzó el periodo menos productivo del cine mexicano. La llegada de películas europeas y estadounidenses, con una mejor factura de elaboración, ponía en desventaja a las producciones nacionales. Lo anterior, sumado a la aparición de una clase media con acceso a nuevos contenidos fílmicos y televisivos, propició un cambio en el consumo de cine nacional. Esos factores de desgaste favorecieron a que la UNAM encabezará un movimiento a favor del cine de calidad a través del movimiento de "cineclub", fundando el Departamento de Actividades Cinematográficas, en 1959, y el Centro de Universitario de Estudios Cinematográficos (CUEC) en 1963, primera escuela oficial de cine en México. En seguimiento al proceso de apoyo gubernamental al arte y especialmente al cine, en 1960 fue fundada la Filmoteca (Dávalos y Ciuk, 2011) de la UNAM con el objetivo de localizar, adquirir, conservar y resguardar todos los documentos relacionados con el arte cinematográfico (Cultura UNAM, 2019).

El cine de la década de 1960 tiene un sentido y gusto diferente al realizado durante la Época de Oro. La industria en este periodo mantuvo el *Star System* tanto de actores

y actrices como de directores. En ese tenor, algunas de las estrellas como Silvia Pinal o Arturo de Córdova, o directores como "El Indio" Fernández o Miguel M. Delgado ya estaban consolidados. Sin embargo, muchas de las grandes estrellas habían fallecido o estaban avanzados de edad, por lo que fue necesario una renovación. Fue así que sobresalieron algunos actores que iniciaron su carrera en la última etapa de la Época de Oro, como Eulalio González "El Piporro", Marco Antonio Campos y Gaspar Henaine –"Viruta y Capulina"–, Mauricio Garcés o Lorena Velázquez, o que gracias a la televisión consolidaron una carrera también en el cine, como Angélica María, Maricruz Olivier, Jaqueline Andere, Fanny Cano, Enrique Guzmán y Alberto Vázquez.

A diferencia de la década anterior en la que las historias pasaron a adaptar canciones, la historia de la literatura mundial o historias originales que reforzaban la identidad nacional mexicana; en la década de 1960, las historias que retrataban el cine mexicano eran adaptaciones fílmicas de historias publicadas como historietas –la mayoría obras originales de la escritora Yolanda Vargas Dulché– como "María Isabel", "Rubí" o "Yesenia" o llevando a cine leyendas como la del bandido "Chucho el Roto" o reescribiendo otras como "Macario". Igualmente, esta década estuvo marcada por acontecimientos como la matanza de 1968, que cambió la visión mexicana tanto al interior como al exterior y que también significó una modificación en la forma de contar historias, llevando a la élite del país a ser más críticos y crudos con el sistema político creado desde la revolución.

Para 1970, el presidente Luis Echeverría Álvarez enfrentó un país cuya realidad distaba de sus expectativas de crecimiento. La crisis permeó a todos los niveles de la sociedad mexicana. Por este motivo, el presidente tuvo concesiones con los medios masivos de comunicación dando de manera abierta, y por primera vez en la historia nacional, un papel importante al cine, el radio y la televisión para reflejar e insertar en la colectividad diversos temas y canales de comunicación al interior y exterior. Para 1972, y con el ánimo de incentivar a la industria cinematográfica mexicana de manera similar a la estadounidense, Echeverría estimuló la reconstrucción de la Academia Mexicana de las Artes y Ciencias Cinematográficas y la entrega del premio "Ariel". En ese sentido, el 17 de enero de 1974 fue inaugurada la Cineteca Nacional, para preservar la memoria fílmica, nacional y mundial, y promover la cultura cinematográfica del país (Secretaría de Cultura, 2022). Igualmente, en 1975 el gobierno de Echeverría creó el Centro de Capacitación Cinematográfica con el fin de formar cineastas de alto nivel profesional que puedan reforzar la industria en aspectos técnicos y artísticos (Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C., 2014).

Conforme a la realización fílmica, el sexenio de Echeverría es considerado el periodo más productivo respecto a los argumentos y la forma crítica e incisiva con la que fueron abordados los temas sociales y políticos del país. Este periodo también significó el inicio de un retrato cinematográfico más realista y crudo de la clase media mexicana, que terminaba

con los clichés y combinaba la calidad de producción para lograr el éxito comercial. Películas como *El Castillo de la Pureza* (Dir. Arturo Ripstein, 1972); *Canoa* (Dir. Felipe Cazals, 1975), o *La Pasión Según Berenice* (Dir. Jaime Humberto Hermosillo, 1976) formaron parte de las aclamadas producciones independientes que mostraban una realización más artística y realista del cine nacional; y formaron parte de un proceso de cine más maduro junto a cintas como *El Apando* (Dir. Felipe Cazals, 1975, con guión de José Revueltas), *Las Poquianchis* (Dir. Felipe Cazals, 1976), *Los Albañiles* (Dir. Jorge Fons, 1976), *El Rincón de las Vírgenes* (Dir. Alberto Isaac, 1972) y *Actas de Marusia* (Dir. Miguel Littín, 1976) (Cruz, et al, s/f).

Igualmente, el sexenio de Echeverría trató de restituir los acontecimientos del 68 y reivindicar el camino político del país. En ese tenor, películas como Los Novios (Dir. Gilberto Gascón, 1971) trataban de ser una carta de reconciliación entre el gobierno y la sociedad a través de su historia y sus imágenes. La película refleja las aspiraciones de la clase media trabajadora, de una madurez social que trataba a la mujer con igualdad en el ámbito laboral y en la exploración de libertades en una sociedad cada vez más "moderna" y desarrollada. Con un tono suave, la película retrata las calles y vida nocturna de la Ciudad de México con una combinación de sectores como la vida comercial –la tienda departamental donde labora el personaje de Silvia Pinal–, el ámbito educativo –con Julio Alemán como profesor universitario de Biología– la seguridad en colonias familiares –como las imágenes de niños jugando en la calle por la noche en Coyoacán–; la libertad sexual femenina; y una reconciliación con el Tlatelolco post-68 al ser ese el escenario del futuro de la clase media citadina, aspiración de los mejores tiempos venideros y de la esperanza de las nuevas familias jóvenes mexicanas representadas en el matrimonio de los personajes protagónicos.

Con este tipo de imágenes –lo que posteriormente podría caer en la categoría de "comedia romántica"–, el cine mexicano comenzaba a reflejar esperanza por el futuro que iba de la mano con las aspiraciones gubernamentales de reconciliación entre el gobierno y la el resto de la sociedad, para demostrar que México podría ser un país en proceso de modernización, y con cada vez más y mejores oportunidades para los ciudadanos y el país en general, para crecer económicamente.

La llegada de José López Portillo al gobierno de México significó el final de los esfuerzos de Echeverría para reforzar la presencia e influencia cinematográfica del país en el exterior. En 1976, López Portillo nombró a su hermana Margarita como directora de Radio, Televisión y Cinematografía. En el discurso, el nuevo gobierno buscó regresar al cine producido por la Época de Oro; pero en la práctica, las estructuras de la industria fílmica estatal –creadas en el sexenio anterior– fueron desmanteladas. Asimismo, la pretensión de internacionalizar el cine mexicano llevó a atraer a directores extranjeros a pesar de que esto significaba dejar de financiar a directores con antecedentes de éxito comercial y de contenido. La deuda del sexenio también repercutió en la desaparición del presupuesto para cine (Cruz, et al, s/f).

Lo anterior llevó a que sobresalieran películas que aplicaron las técnicas de producción rápida y argumentos sencillos. El desmantelamiento del aparato cinematográfico gubernamental, junto con la búsqueda de producciones rápidas, llevaron a la reaparición de los "churros". Este tipo de cintas retoman los argumentos desarrollados en los arrabales citadinos, con personajes comunes, pero bajándole el tono dramático hasta llegar a ser comedias: sexicomedias, comenzando así una nueva etapa de filmografía nacional.

El cine de ficheras y la consolidación de los "churros"

Miguel de la Madrid Hurtado llegó a la presidencia de la república en 1982 en medio de una crisis económica y su sexenio estuvo marcado por tragedias nacionales –como la explosión de San Juan Ixhuatepec de 1984 o el terremoto de 1985– que no permitieron que la industria cinematográfica nacional resurgiera. En 1983, el gobierno de Miguel de la Madrid creó el Instituto Mexicano de la Cinematografía, un órgano encargado de encauzar el rumbo de calidad del cine mexicano. El IMCINE quedó supeditado a la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación hasta 1989 cuando pasó a ser coordinado por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) (Cruz, et al, s/f).

Después de la casi desaparición de la industria cinematográfica en el país, las películas de bajo costo, producidas en poco tiempo y nula calidad fílmica, prosperaron y dominaron la realidad fílmica de la década de 1980, limitando las producciones y estrellas mexicanas a ficheras (bailarinas de cabaret que lo hacían por una módica cuota, conocida como ficha) y cómicos que llegaron al cine por medio de producciones independientes. Esta nueva tendencia, iniciada en la segunda mitad de la década de 1970, fue conocida como el "cine de ficheras" y estuvo caracterizada por la vida del cabaret, los albures, los desnudos, insultos y el poco sentido de un argumento.

Las "sexicomedias" no fueron vistas como un desarrollo artístico, sino todo lo contrario: fueron despreciadas por la crítica y consideradas cine de segunda, para clases bajas e ignorantes. Si bien, el "cine de ficheras" comenzó en la década de 1970 con títulos como *Bellas de Noche* (Dir. Miguel M. Delgado, 1975) o *Las Ficheras* (o *Bellas de Noche II*, Dir. Miguel M. Delgado, 1977), en la década de los 1980 fue el principal género de producciones con películas protagonizadas por Alfonso Zayas, Rafael Inclán, "Lalo" el Mimo, o actrices como Sasha Montenegro, Angélica Chaín, Lyn May o Carmen Salinas.

Sin embargo, las sexicomedias no fueron el único género de la década de 1980: las comedias, protagonizadas por María Elena Velazco "La india María"; los dramas, protagonizados por los hermanos Mario y Fernando Almada; las rancheras, protagonizadas por Vicente Fernández o Antonio Aguilar, también fueron géneros recurrentes en las salas de cine del país. En ese sentido, la desaparición de las estructuras de financiamiento

gubernamental hizo que la iniciativa privada tomara importancia en el proceso de producción cinematográfica. En ese sentido, el Star System fílmico fue fortalecido por las estrellas de la televisión que, buscando atraer más asistencia a las salas de cine, produjeron películas con las estrellas más importantes de las telenovelas y la música del momento como Luis Miguel, Lucerito (Festival Internacional de Cine de Morelia, 2015), Tatiana o artistas consagrados tanto en cine como en televisión como Pedro Armendáris Jr., o José Elías Moreno. De esta manera, el cine de la década de 1980 fue un periodo de contraste en los que, si bien el sector privado trato de fortalecer la industria, la poca calidad de las películas llevó a un periodo de crisis que solo pudo encontrar una solución con nuevos y mejores cineastas, guionistas y actores que fortalecieron la decadente industria y buscaron su transformación, lo que sucedió en la década de 1990.

La década de 1990 y el "nuevo cine mexicano"

El cine mexicano de la década de 1990 significó un nuevo rumbo para la decadente industria que produjo la década anterior. Títulos como *La Tarea* (Dir. Jaime Humberto Hermosillo, 1991), *Danzón* (Dir. María Navarro, 1991), *La mujer de Benjamín* (Dir. Carlos Carrera, 1991), *Solo con tu Pareja* (Dir. Alfonso Cuarón, 1991), *Cronos* (Dir. Guillermo del Toro, 1993) o *Miroslava* (Dir. Alejandro Pelayo, 1993) regresaron la calidad en historias y técnicas de producción.

Las películas realizadas durante la década de 1990 regresaron a mostrar la cotidianidad y cultura del país, en diferentes momentos de la historia nacional y resaltando las características, positivas y negativas, de la vida nacional. La aceptación de este tipo de historias por el público mexicano llevó a que películas nacionales fueran de las más vistas en el país, como fue el caso de *Como Agua para Chocolate* (Dir. Alfonso Arau, 1992) que rompió récord de asistencia en la Ciudad de México –y otras ciudades– en cines donde exclusivamente eran proyectadas películas estadounidenses (Cruz, s/f).

Con la mejora de la calidad de las historias y técnicas de filmación, el cine mexicano experimentó un reencuentro con su público teniendo un aumento en asistencias entre 1990 y 1992. La renta de estas películas en los video clubs –Videocentro, nacido en 1983 o Blockbuster, llegado a México en 1991– también sobrepasó las expectativas de los distribuidores (Cruz, et al, s/f). El éxito comercial de estas películas podría sustentarse gracias a que reflejaba a la sociedad que la producía, de manera artística, pero también reforzaba el interés que la sociedad tenía de convertirse en una sociedad moderna y económicamente desarrollada, que iba de la mano con la promesa gubernamental reflejada tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Igualmente, la industria nacional regresó a producir un nuevo *Star System*, aunque no tan robusto como lo fue el de la Época de Oro. Muchas de las producciones –tanto de cine como de

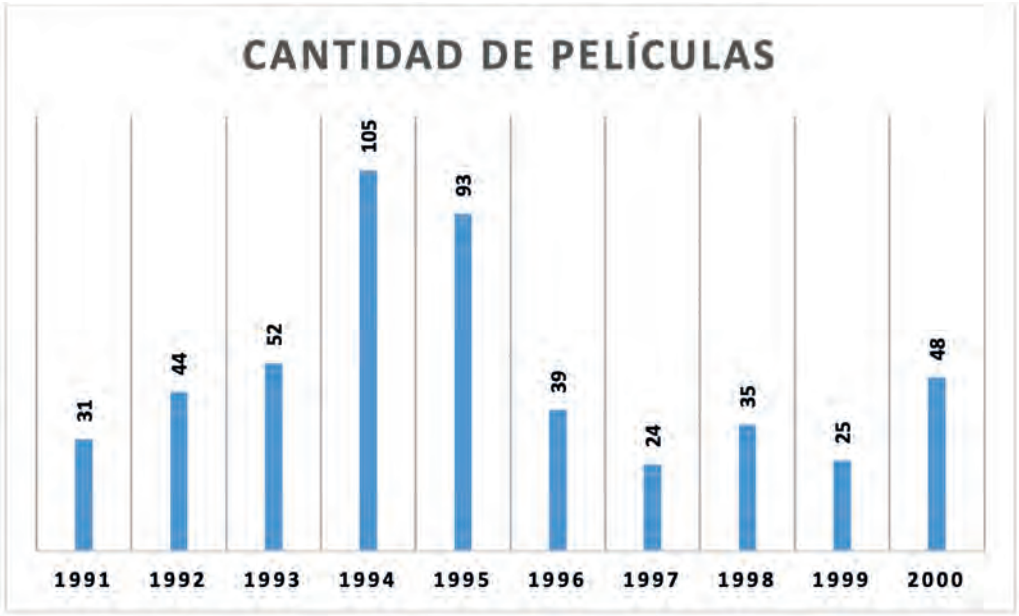
televisión y teatro– estaban formadas por nombres como María Rojo, Blanca Guerra, Demián Bichir, Bruno Bichir, Gabriela Roel, José Carlos Ruiz, Delia Casanova, Luis Felipe Tovar, Alberto Estrella, Gina Moret, Patricia Reyes Spindola, Alonso Echanove, Margarita Isabel o Luisa Huertas. El interés por aprovechar esta nueva y prometedora oleada de actores generó el nombre de "Nuevo Cine Mexicano" para denominar al cine realizado a partir de la década de 1990, con aceptación del público aunque repudiado por cineastas y críticos.

Sin embargo, un nuevo escenario también generó temores y expectativas para no caer de nuevo en los malos manejos financieros que, en décadas pasadas, terminaron por acabar con el éxito que la industria había alcanzado. Igualmente, muchos de los involucrados en esta nueva etapa fílmica mantenían expectativas respecto al camino que tomaría este proceso y mantenían la esperanza de que el remonte de la nueva generación de actores y jóvenes realizadores lograría competir con éxito dentro y fuera de las fronteras. Por su parte, el público mexicano, que cada vez era más joven, aceptó al cine como una alternativa dentro de las opciones de consumo fílmico rompiendo la exclusividad del cine estadounidense.

No obstante al éxito y expectativa que tenían las películas mexicanas durante esta década, el número de producciones mexicanas fue de 31 en 1991 a 48 en el año 2000, con un punto máximo en 1994 con 105 producciones, y su punto mínimo en 1997 con 25 producciones (Gráfica 1). El declive de la industria estuvo marcado por las reformas gubernamentales que vinieron de la mano del proceso de apertura económica aplicada en México en los primeros años de la década. Acciones como la liquidación de empresas de producción y exhibición de orden gubernamental; la llegada de empresas de exhibición extranjera y la creación de nuevas empresas con inversión privada (Cinemark y Cinemex, respectivamente); y las modificaciones en los organismos sindicales (Saavedra, 2006, pp. 116-122), fueron las que llevaron a la disminución de producciones, aunque los éxitos comerciales al final de la década impulsaron de manera positiva nuevas producciones y la internacionalización del personal técnico y artístico mexicano.

Para finales de la década, la película *Sexo, Pudor y Lágrimas* (Dir. Antonio Serrano, 1999) causó revuelo en los cines por su temática, pero también por su realización. Esta cinta marcó un parteaguas en la forma de ver, producir e interpretar el cine del país, que dio inicio a la extensión de cintas más fuertes, que reflejaban los nuevos comportamientos citadinos de la población y que dio inicio, a principios del siglo XXI de otras cintas como *Amores Perros* (Dir. Alejandro González Añárritu, 2000), *Y Tu Mamá También* (Dir. Alfonso Cuarón, 2001) o *El Crimen del Padre Amaro* (Dir. Carlos Carrera, 2002) y permitieron tener expectativas del rumbo que la industria mexicana buscaba tener en el futuro (Cruz, et al, s/f).

Gráfica 1. Cantidad de películas producidas (en México o en co-producción), 1991-2000



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IMDB (IMDB, 2022c) y Saavedra (2007)

De esta manera, los nuevos actores, actrices, directores, guionistas y fotógrafos que aparecieron durante la década de 1990 comenzaron a formar un grupo que impulsó un nuevo rumbo para la industria durante los inicios del siglo XXI. Sin embargo, el éxito comercial y la calidad artística que caracterizó el trabajo de muchos de estos personajes los llevó a sobresalir en la industria fílmica de otros países, llevando a frenar el avance del cine mexicano que había sido conseguido.

El cine mexicano del Siglo XXI: del orgullo mundial a la comedia romántica

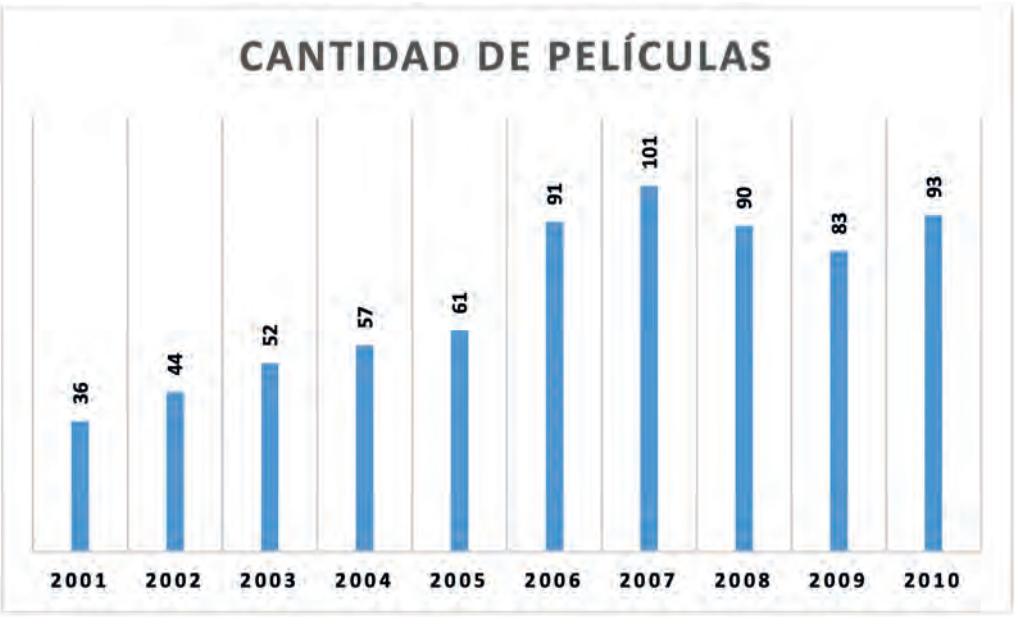
El buen resultado de las películas de finales de la década de 1990 impulsó un crecimiento en el número de producciones y, con esto, reforzar –o crear de nueva cuenta– el *Star System* con una variante respecto a las figuras similares de la Época de Oro y en la década de 1980: esta ocasión, este "sistema" incluía tanto a directores, como fotógrafos y guionistas que fueron tomando importancia en las diferentes variantes artísticas del país: cine, televisión y teatro.

En este tenor, nombres de actores y actrices como Gael García, Diego Luna, Ana Claudia Talancón, Vanessa Bauche, Jesús Ochoa, Cecilia Suarez, Damián Alcázar, Martha Higareda, Dolores Heredia, Luis Felipe Tovar, Kate del Castillo, Eugenio Derbez, José Maria de Tavira, Ana de la Reguera, Joaquín Cosío o Regina Blandón, son quienes

formaron –o siguen formando– parte del nuevo *Star System* nacional y, en algunos casos, también internacional. Sin embargo, también incursionan en este ámbito de importancia nombre de directores –como Carlos Carrera, Alfonso Cuarón, Alejandro González Iñarritu, Guillermo del Toro, Amat Escalante, Luis Estrada o Issa López–, cinefotógrafos –como Emmanuel Lubezki, Rodrigo Prieto (*Frida*, 2002; *Brokeback Mountain*, 2005), Guillermo Navarro (*El laberinto del Fauno*, 2006) o Alexis Zabé (*Temporada de patos*, 2004)– y guionistas –como Claudia Sainte-Luce (*Los insólitos Peces Gato*, 2013); Carolina Rivera (*Cilantro y Perejil*, 1996; *Todo el poder*, 2000); María Reneé Prudencio (*Tercera Llamada*, 2013); Guillermo Arriaga (*Amores Perros*, 2000; *Babel*, 2006)– forman parte del grupo de personas que han influido en la formación de la nueva etapa del cine nacional.

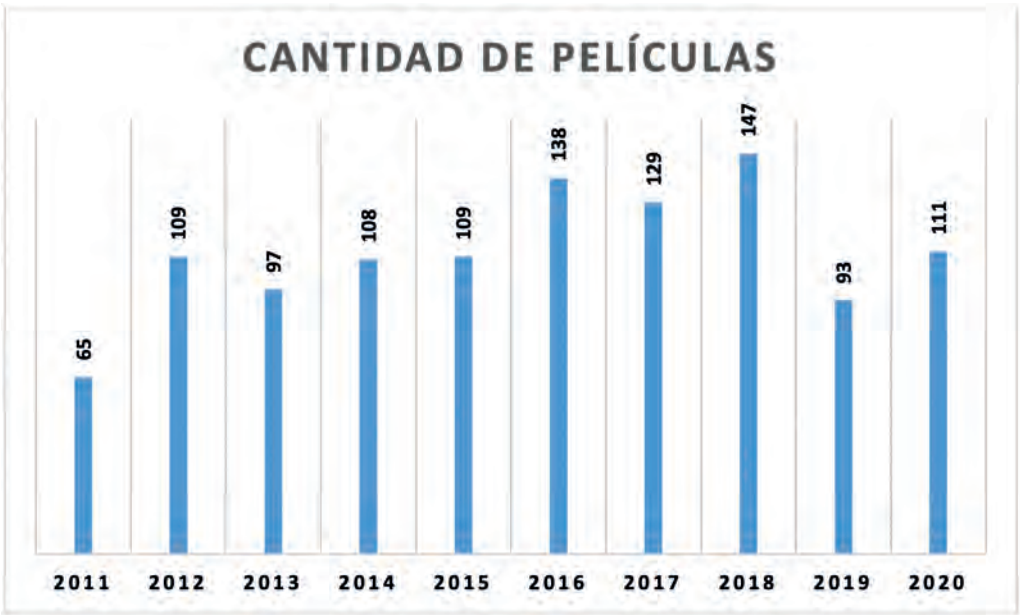
En los primeros años del siglo, junto con el cambio de gobierno en México y la alternancia partidista que llevó al Partido Acción Nacional (PAN) al poder de la mano del presidente Vicente Fox Quezada, la industria cinematográfica, pasaba por un buen momento tanto en la crítica como en la asistencia a las salas de cine, significando un incremento en las producciones al pasar de 36 en el año 2001 hasta los 61 en el 2005 y terminando el sexenio con un aumento significativo hasta llegar a 91 producciones en 2006. Si bien, el sexenio de Felipe Calderón comenzó con 101 producciones en 2007 y terminó con 109 en 2012, la inestabilidad sexenal llevó a que la producción no siguiera un crecimiento constante, pasando sus puntos de menos producción fueron en los años 2009 –con 83– y 2011 –con 65– (Gráfica 2 y Gráfica 3).

Gráfica 2. Cantidad de películas producidas (en México o en co-producción), 2001-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IMCINE (IMCINE, 2010: IMCINE, 2011) e IMDB (IMDB, 2022c)

Gráfica 3. Cantidad de películas producidas (en México o en co-producción), 2011-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IMCINE (IMCINE, 2011; IMCINE, 2012; IMCINE, 2013; IMCINE, 2014; IMCINE, 2015; IMCINE, 2016; IMCINE, 2017; IMCINE, 2018; IMCINE, 2019; IMCINE, 2020; IMCINE, 2021) e IMDB (IMDB, 2022c)

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, las producciones fílmicas aumentaron, aunque no de forma uniforme: pasando de 97 en 2013 y cerrando el sexenio con 147 en 2018. Durante este periodo hubo un crecimiento constante a excepción de los años 2016 y 2017 cuando la producción pasó de 138 a 129 producciones. En los primeros años del sexenio del Presidente Andrés Manuel López Obrador, las producciones fueron en descenso (Gráfica 3).

En los primeros veinte años del siglo XXI, las producciones mexicanas consolidaron su influencia y su presencia a nivel internacional, tomándolo como el momento más exitoso de la historia del cine nacional desde el final de la Época de Oro. Gran parte de esta buena imagen, influencia, presencia y éxito comercial internacional fue debido a los directores Alfonso Cuarón, Alejandro González Iñárritu y Guillermo del Toro. En sus primeras películas, los tres directores aportaron una visión local al entorno global cinematográfico (Monsiváis, 2006, pp. 514-515), no solamente por hacer sus producciones en español sino por llevar la imagen nacional hacia afuera, especialmente en el caso de Solo con tu pareja (Dir. Cuarón, 1991), *Cronos* (Dir. Del Toro, 1993) y *Amores Perros* (Dir. González Iñárritu, 2000).

Con sus primeros trabajos, los tres directores lograron reforzar su trabajo narrativo, lo que los llevó a que sus siguientes trabajos fueran para el mercado internacional,

específicamente, para la industria fílmica hollywoodense. Sin embargo, el trabajo de los tres directores mantuvo su comunión con la cultura latinoamericana al continuar haciendo cine hablado en español: Alejandro González Iñárritu ha mantenido centrada su visión fílmica respecto a los problemas migratorios de la población mexicana hacia Estados Unidos –retratada en *Babel* (2006) y *Carne y Arena* (2017)–; Guillermo del Toro ha utilizado la tradición oral mexicana para crear su narrativa fantástica y mítica, que lo han ayudado a contar cuentos –como en *El Laberinto del Fauno* (2006)–, historias de innovación tecnológica y futurista, más cercanas a los animes japoneses –como en *Pacific Rim* (*Titanes del Pacífico*, 2013)–, o llevar al cine la narrativa de los cómics estadounidenses –como en *Blade II* (2002), *Hellboy* (2004) y *Hellboy II: the Golden army* (2008)–. Sin embargo, quizá el más cercano al cine mexicano sea Alfonso Cuarón, quien a lo largo de su carrera ha seguido haciendo cine mexicano, como en *Y tu mamá también* (2001) y *Roma* (2018), y producido películas que retratan historias mexicanas –*Año Uña* (Dir. Jonás Cuarón, 2007), *Rudo y Cursi* (Dir. Carlos Cuarón 2008), y *Desierto* (Dir. Jonás Cuarón, 2016)–.

No obstante que los logros fílmicos de Cuarón, Del Toro y González Iñárritu han sido los más significativos, estos no han sido los únicos de la formación fílmica del país. Prueba de esto son las más de 30 generaciones egresadas del Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. (CCC) que han tenido a muchos y muy importantes cineastas, fotógrafos, y escritores en el cine mundial. Egresados como Javier Bourges, Rodrigo Plá, Carlos Carrera o Elisa Miller han tenido importantes resultados en premiaciones europeas y estadounidenses; así como los fotógrafos, Rodrigo Prieto, Gabriel Beristain, o el diseñador de arte Felipe Fernández del Paso (Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C., 2014).

Los diferentes géneros del cine mexicano evolucionaron dependiendo de la aceptación de los consumidores en las salas mexicanas. El siguiente cuadro retrata los principales géneros de la cinematografía mexicana: las películas de acción / aventura tuvieron poca evolución pasando de 8 a 5 películas de 2001 a 2020, con su punto cúspide en 2017 (12 filmes de este género). Los dramas han sido el género más producido en el país pasando de 15 producciones en 2001 a 41 en 2020, alcanzando su punto cúspide en 2018 con 48 filmes. Las cintas de comedia/romance / musical han tenido una evolución favorable, al pasar de 7 filmes en 2001 a 28 en 2020, con su punto máximo en 2018 con 37 producciones. Las películas de crimen/suspenso no han sido tan recurrentes para la producción nacional: pasaron de 1 en 2001 a 11 en 2020, con un punto máximo en 2016 con 22 películas. Los documentales son el género más producido en el país al pasar de 3 en 2001 a 20 en 2020, con un punto máximo en 2016 con 39 películas. Dentro de los otros géneros están compilados las películas de animación, ciencia ficción o familiares.

Cuadro 1. Géneros de las películas producidas en la industria mexicana (2001-2020)

Año	Acción / Aventura	Drama	Comedia / Romance / Musical	Crimen / Suspenso / Terror	Documentales/ Documentales biográficos	Otros	Total
2001	8	15	7	1	3	2	**36**
2002	11	18	5	6	3	1	**44**
2003	11	17	7	5	11	1	**52**
2004	6	16	11	9	14	1	**57**
2005	6	15	8	10	17	5	**61**
2006	13	33	15	7	14	9	**91**
2007	11	29	15	16	24	6	**101**
2008	9	27	14	11	23	6	**90**
2009	9	30	14	5	22	3	**83**
2010	9	36	9	10	20	9	**93**
2011	15	18	8	6	13	5	**65**
2012	6	37	14	13	36	3	**109**
2013	5	28	26	9	27	2	**97**
2014	10	33	24	11	29	1	**108**
2015	8	30	18	9	38	6	**109**
2016	9	43	20	22	39	5	**138**
2017	12	38	23	13	36	7	**129**
2018	11	48	37	18	30	3	**147**
2019	10	37	35	6	2	3	**93**
2020	5	41	28	11	20	6	**111**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IMCINE (IMCINE, 2011; IMCINE, 2012; IMCINE, 2013; IMCINE, 2014; IMCINE, 2015; IMCINE, 2016; IMCINE, 2017; IMCINE, 2018; IMCINE, 2019; IMCINE, 2020; IMCINE, 2021) e IMDB (IMDB, 2022c)

En ese sentido, el incremento en la cantidad de producciones fue, en parte, debido a la creación del estímulo fiscal para los contribuyentes que otorga el artículo 226-Bis de la Ley de Impuestos sobre la Renta del año 2011 –publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2010, pero que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2011–. Este estímulo está dirigido a la producción y posproducción de largometrajes de ficción, animación y/o documentales, así como a incentivar la inversión privada al hacer estas inversiones como deducibles de impuestos, bajo las siguientes condiciones:

I. Se creará un Comité Interinstitucional que estará formado por un representante del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, uno del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien presidirá el Comité y tendrá voto de calidad.

II. El monto total del estímulo fiscal a distribuir entre los aspirantes del beneficio no excederá de 50 millones de pesos por cada ejercicio fiscal ni de 2 millones de pesos por cada contribuyente y proyecto de inversión en la producción teatral nacional.

III. El Comité Interinstitucional a que se refiere la fracción I de este artículo publicará a más tardar el último día de febrero de cada ejercicio fiscal, el monto del estímulo fiscal distribuido durante el ejercicio anterior, así como los contribuyentes beneficiados y los proyectos por los cuales fueron merecedores de dicho beneficio.

IV. Los contribuyentes deberán cumplir lo dispuesto en las reglas generales que para el otorgamiento del estímulo publique el Comité Interinstitucional a que se refiere la fracción I de este artículo (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2010).

Este estímulo favoreció al incremento de producciones a partir de 2011. Si bien este aumento no fue potencialmente significativo, sí representó un mejor acceso a dinero público para culminar con la producción o para impulsar óperas primas. Sin embargo, los alcances de las películas producidas en términos de imagen internacional no tienen los mejores resultados. Las cintas mexicanas exportadas pasaron de 33 países, con 80 películas estrenadas en 2010, a 44 países con 58 películas estrenadas en 2021 (cuadro 2).

De esta manera, las cintas mexicanas alcanzaron su punto más alto de exportación en el año 2017, con 154 películas en 40 países en total. En otras palabras, los filmes mexicanos siguen vinculados al exterior, llevando la visión mexicana y particularidades nacionales como muestra de la formación artística nacional. También es necesario apuntar que desde el 2020 fueron eliminados los recursos de financiamiento cultural. Sin embargo, el tema fílmico en el país sigue siendo un tema recurrente, buscando llevar las películas mexicanas a más personas, dentro y fuera del país.

Cuadro 2. Películas mexicanas en el exterior, países y cantidad de películas estrenadas, por año (2010-2021)

Año	Número de países con estrenos mexicanos	Número de estrenos mexicanos en el extranjero
2010	33	80
2011	31	75
2012	27	65
2013	41	131
2014	41	121
2015	34	109
2016	38	132
2017	40	154
2018	37	116
2019	29	101
2020	22	25
2021	44	58

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IMCINE (IMCINE, 2010; IMCINE, 2011; IMCINE, 2012; IMCINE, 2013; IMCINE, 2014; IMCINE, 2015; IMCINE, 2016; IMCINE, 2017; IMCINE, 2018; IMCINE, 2019; IMCINE, 2020; IMCINE, 2021)

Conclusiones

La llegada del cine a México ayudó a reforzar la identidad nacional a través de la reinterpretación de una imagen local, sus tradiciones y sus paisajes. Esta muestra de la particularidad mexicana llegó a ser tan significativa que sirvió para influir en la visión heroica, primero del presidente Porfirio Díaz y después de los actores revolucionarios más importantes, mostrando sus hazañas en las primeras películas que servían como noticieros.

De esta manera, el análisis fílmico de México puede ayudar a comprender los elementos de identidad nacional, no solamente creados en su interior sino también los exportados a través del cine. Así, la teoría de Relaciones Internacionales otorga un papel importante al *Soft Power* como herramienta de análisis para explicar el sentido identitario y generar acciones políticas y de paradiplomacia alrededor del fenómeno cinematográfico. Desde esta perspectiva, el cine mexicano creó significados alrededor de los mensajes

enviados y formando intersubjetividades al interior del país que sirvió como elementos de generalidad para mostrar en el exterior.

El cine transformó la imagen del país y la llevó a otro nivel de "popularidad" artística que los muralistas habían llevado de lo intelectual a lo público. Este nueva imagen, no quedó únicamente en lo visualmente estético sino en una muestra cultural que trató de reivindicar los estereotipos que fueron creados en el exterior, para intercambiarla por la representación que el país quería mostrar de su propia mexicanidad: la fortaleza y honradez de los hombres, su carácter trabajador y su gusto por el alcohol; así como la belleza y fortaleza de las mujeres mexicanas, para soportar y salir delante de cualquier problema, siendo el apoyo de su compañero.

Estas muestras de mexicanidad fueron reforzadas, en un primer momento, con las facilidades que Estados Unidos ofreció, durante la Segunda Guerra Mundial, con acceso a los insumos suficientes para la realización fílmica a precio preferencial. Sin embargo, con el fin de la guerra, la situación interna del país llevó a que la industria fílmica cambiara, apareciendo nuevos géneros o disponiendo de nuevas formas de llevar los géneros tradicionales del cine mexicano: fortaleciendo la comedia con nuevos actores, los dramas que mostraban los problemas en las ciudades mexicanas y las diferentes clases sociales que vivían en ellas; los musicales ya no solamente cantando música de mariachi, sino también la música norteña y llevando estos a escenarios y situaciones como los migrantes en Estados Unidos; y la aparición de las películas de lucha libre y de ficheras.

La situación económica del país, justo con el éxito que tenían los nuevos géneros producidos por la industria mexicana llevaron a que los medios de financiamiento tuvieran que cambiar y establecieran, poco a poco, mecanismos de producción más rápidos y a menor costo, dando inicio a que la calidad fílmica decayera y diera inicio a la época de los churros, cuyo tema principal eran el cine de ficheras y las llamadas sexicomedias. Si bien este periodo fue amplio, de la década de los 1970 y a la de 1980, también contó con películas argumentativamente innovadoras, gracias a la aparición del Centro de Capacitación Cinematográfico, mecanismos diferentes de financiamiento y acceso al cine europeo que llevó a que aparecieran nuevos directores que crearon un cine más cruel, crítico y artístico, diferente a la generalidad de producciones del mismo periodo. Lo anterior creó nuevas expectativas para las nuevas generaciones de directores en formación que se reflejaron con el éxito de la década de 1990.

Entre las décadas de 1990 y 2000, la industria cinematográfica mexicana regresó a las producciones respetadas, no solamente para el exterior, como había sido en las décadas anteriores, sino también para los consumidores internos que comenzaban a ser más exigentes gracias al acceso al cine extranjero que llegó más directamente con la apertura económica de 1994 –aunque existía acceso al cine extranjero previo a la firma del TLCAN, este era de

poco acceso para la mayoría de la población más allá de la televisión, que tardaba mucho en exhibir este tipo de películas–. Fue en estas décadas que fueron muchos más claros los logros de las escuelas de arte y cinematografía del país, al aparecer una nueva camada de actores y actrices, directores, guionistas, cinematógrafos, directores de artes, técnicos, y un amplio etcétera que llevaron al éxito comercial de películas mexicanas, que comenzaban a tener más y mejores salas de exhibición gracias a que volvían a ser redituables.

El aumento de películas producidas y estrenadas en el país comenzaba a ser una competencia, aunque mínima, para las cintas extranjeras gracias a la popularidad de los filmes mexicanos. Algunos profesionales de la industria –directores, actores y actrices, cinefotógrafos, guionistas y técnicos, también lograron llevar su trabajo a Estados Unidos y Europa logrando un fuerte respeto e influencia en sus respectivos gremios, muchos de ellos lograron ganar algunos de los premios más importantes de la industria mundial. Este respaldo llevó a que las cintas mexicanas fueran mejor aceptadas en los cines nacionales y más taquilleras que algunos estrenos hollywoodenses. Asimismo, los incentivos fiscales permitieron que la industria mexicana produjera un cine más innovador, en sus argumentos, y diverso, en temas a tratar. Sin embargo, también llevó a que muchas películas apostaran por argumentos poco creativos y generaron una nueva etapa de churros mexicanos: las comedias románticas. Estos filmes, si bien no son los más producidos, si son el género más exhibido tanto en salas de cine como en páginas de *streaming*. Esta situación causa que películas de mejor calidad –en dirección, realización, actuación y/o manufactura– tuvieran menos espacios de exhibición, trayendo un escenario muy parecido al presentado en la década de 1970 y 1980.❧

Bibliografía

Aguirre Z, S. (2011). Reseña de "Joseph S. Nye Jr. The future of power, New York, Public Affairs, 2011, 300 pp. *Revista Mexicana de política exterior*.

Carreño L., E. (2012). El deporte como en el campo diplomático: el caso de la Copa Mundial de FIFA Sudáfrica 2010. *Estudios Políticos*. Núm. 41. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquía.

Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. (2014). Presentación. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C. https://www.elccc.com.mx/sitio/index.php/nosotros

Cruz M., L., et al (S/F). Breve historia del cine mexicano. UPEM. https://www.youtube.com/watch?v=3HBjuD8MvcM

Cultura UNAM (2019). Filmoteca UNAM. https://www.filmoteca.unam.mx/nosotros/la-filmoteca-unam/

Dávalos O., F. y Ciuk, P. (2011). Historia del cine mexicano. En: *Diccionario del Cine*

Iberoamericano. España, Portugal y América. Tomo 5, España: SGAE, págs. 698-724. https://ibermediadigital.com/ibermedia-television/contexto-historico/historia-del-cine-mexicano/

Festival Internacional de Cine de Morelia (2015). ¿El cine de la crisis? Películas mexicanas en los 80. https://moreliafilmfest.com/el-cine-de-la-crisis-producciones-mexicanas-en-los-80

Internet Movie Data Base (2022a). Alejandro Galindo (1906-1999). *Internet Movie Data Base*. https://www.imdb.com/name/nm0302143/?ref_=nv_sr_srsg_0

Internet Movie Data Base (2022b). "La bestia magnifica". *IMDB*. https://www.imdb.com/title/tt0044416/

Internet Movie Data Base (2022c). Internet Movie Data Base. https://www.imdb.com/

Internet Movie Data Base (2022d). Roberto Gavaldón (1909-1986). *Internet Movie Data Base*. https://www.imdb.com/name/nm0310449/?ref_=nmawd_awd_nm

IMCINE (2010). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2010*. México. IMCINE

IMCINE (2011). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2011*. México. IMCINE

IMCINE (2012). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2012*. México. IMCINE

IMCINE (2013). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2013*, México. IMCINE

IMCINE (2014). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano2014*. México. IMCINE

IMCINE (2015). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2015*. México. IMCINE

IMCINE (2016). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2016*. México. IMCINE

IMCINE (2017). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2017*. México. IMCINE

IMCINE (2018). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2018*. México. IMCINE

IMCINE (2019). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2019*. México. IMCINE

IMCINE (2020). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2020*. México. IMCINE

IMCINE (2021). *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2021*. México. IMCINE

King, J. (1990). *Magical reels. A history of cinema in Latin America*. New York. Verso.

Mandujano J., P. (1993). Alejandro Galindo. *Enciclopedia de la literatura en México*. http://www.elem.mx/autor/datos/129378

Monsiváis, C. (2006). El cine mexicano. *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 25. No. 4.

Nye Jr. J. S. (2010). Prefacio y capítulo 5 "El poder blando y la política exterior americana", en *Soft Power, Public Affairs, New Hampshire*, 2004, pp. IX-XIII y 127-147. Relaciones Internacionales. Núm. 14, junio de 2010. GERI-UAM.

Saavedra L., I. (2006). El fin de la industria cinematográfica mexicana, 1989-1994. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. Vol. 17. Núm. 2.

Saavedra L., I. (2007). *Entre la ficción y la realidad. Fin de la industria cinematográfica mexicana 1989-1994*. México. UAM.

Saavedra T., J. L. (2012). El poder blando de la marca-país: del marketing a la diplomacia pública. REDMARKA. *Revista digital de marketing aplicado*. Año V. Núm. 8, Vol. 1. Universidad de A Coruña-CIECID.

Saddiki, S. (2009). El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales. *Revista CIDOB D´Afers internacionales* 88. Barcelona. Fundación CIDOB. Diciembre 2009.

Secretaría de Cultura (2022). Cineteca Nacional. https://www.cinetecanacional.net/controlador.php?opcion=contexto

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010). Decreto por el que se adiciona un artículo 226 Bis a la Ley del Impuesto sobre la Renta. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5167860&fecha=19/11/2010#gsc.tab=0

Secretaría de Relaciones Exteriores (2018). Consulado General de México en Atlanta. SRE. https://consulmex.sre.gob.mx/atlanta/index.php/component/content/article/22-asuntos-comunitarios/299-movimiento-muralista-mexicano

Uribe, D. (2012). Historia de México-capitulo 21: *El Cine y la cultura popular mexicano*. https://youtu.be/_qIByI2tP4I

Uribe, D. (2012a). Historia de México-capitulo 22: *Las vanguardias mexicanas*. https://youtu.be/CJK28WMIHqM

Velázquez F., R. (2007). *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. México. Plaza y Valdez-UMAR.

Viñas, M. (1987). *Historia del cine mexicano*. México. UNAM.


UNIVERSIDAD DEL MAR
UMAR
OAXACA

The United Nation's double roles in the Ukraine[1]

John E. Trent[2]

Abstract

Generally, when one thinks about the United Nations (which is not very often) one tends to think of the institution as a whole. One thinks of the United Nations. Any positive or negative thoughts about it tend to taint the whole Organization. One either likes or dislikes the UN as a whole. And, because most media focus is on the big news and the big events, then most of our thoughts are dominated by the activities of the Security Council. And because most of the news is about the Big Five vetoing each other's proposals then we are left with the impression that the UN gets nothing done, that it is not very useful. Through a revision of the case of the current war in Ukraine, the purpose of this essay is to show that this is neither correct nor helpful.

Keywords: United Nations, roles, Ukraine

Resumen

Generalmente, cuando se piensa en las Naciones Unidas (que no es muy frecuente) se tiende a pensar en la institución como un todo. Uno piensa en la ONU. Cualquier pensamiento positivo o negativo al respecto tiende a manchar a toda la Organización. A uno le gusta o le disgusta la ONU en su conjunto. Y, debido a que la mayoría de los medios se enfocan en las grandes noticias y los grandes eventos, casi todos nuestros pensamientos están dominados por las actividades del Consejo de Seguridad. Y dado que la mayoría de las noticias son sobre los llamados "Cinco Grandes", los cuales vetan las propuestas de los demás, nos queda la impresión de que la ONU no hace nada, que no es muy útil. A través de una revisión del caso de la guerra actual en Ucrania, el propósito de este ensayo es mostrar que esto no es ni correcto ni útil.

Palabras clave: Naciones Unidas, roles, Ucrania

The United Nations is a vast organization with many parts. It works on our behalf every day. Security is only one of its elements. Over the decades, the UN has saved millions of lives through its inoculation and health programs, its mediation and peacekeeping services, and its promulgation of treaties and standards that have improved socio-economic and human rights (Langille, 2022). In this article, I will propose that we divide our analysis of this

1 A significant part of the ideas of this essay in relation to reforming the Security Council were originally elaborated in my book *A United Nations Renaissance: What the UN is, and what it could be* (Trent, J. & L. Schnurr 2017).

2 Professor, author, speaker, activist, and a Fellow of the Centre on Governance at the University of Ottawa, where he was formerly a professor and chair of the University's Department of Political Science. Former Secretary General of the International Political Science Association, Executive Director of the Social Science Federation of Canada, a founding Vice-President of the Academic Council on the United Nations System, and past-president of the Société québécoise de Science politique.

gigantic enterprise into two parts: the *developmental* activities and the *security* concerns. Because it is the most striking global issue of our times, we will look at each of these two topics with particular reference to what the United Nations has been doing with regard to the war in the Ukraine following the Russian invasion of 2021.

Development and the United Nations

Development is among the three founding pillars of the United Nations along with peace and security and human rights. Much of the work the UN does falls into the broad category of 'development'. This includes poverty reduction, food security, climate change, gender equality, housing, education, employment, disaster risk reduction, health and emergency response, water and sanitation, crime prevention, good governance and early childhood development (Schnurr, 2018). It is now defined by the UN as *sustainable* development meaning: development that promotes prosperity and economic opportunity, greater social well-being, and protection of the environment (United Nations [UN], 1987). Of course, it is not only the UN, which works to improve human welfare. There are also many NGOs or non-governmental organizations such as Doctors Without Borders, Greenpeace, the World federalists and the Crisis Group, to name just a few. There are now more than 50,000 of them and they are most effective when 'civil society' comes together with the UN and other actors in 'campaign coalitions'. But even by itself the UN has tremendous breadth and diversity as is witnessed by the following list of United Nations agencies, some of which are well recognized in their own right.

Table 1. United Nations Development Group members (excluding regional commissions and secretariat bodies) by year established

Programme/Fund/Specialized Agency	Year
International Telecommunication Union (ITU)	1865
International Labour Organization (ILO)	1919
Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)	1945
United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)	1945
United Nations Children's Fund(UNICEF)	1946
World Health Organization (WHO)	1948
World Meteorological Organization (WMO)	1950
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	1951

Programme/Fund/Specialized Agency	Year
World Tourism Organization (UNWTO)	1957
World Food Programme (WFP)	**1963**
United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)	**1964**
United Nations Development Programme (UNDP)	**1965**
United Nations Population Fund (UNFPA)	**1969**
United Nations Environment Programme(UNEP)	**1972**
United Nations Office for Project Services (UNOPS)	**1973**
United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) (merged into a new organization, UN Women, in 2010)	**1976**
International Fund for Agricultural Development (IFAD)	**1977**
United Nations Human Settlement Programme (UN-Habitat)	**1978**
United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)	1985
Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS)	1994
United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)	1997

UN entities established during the 1960s and 1970s to address social, economic and environmental issues

This panoply of agencies gives a clear idea of the breadth and depth of the services the around the world UN offers to humanity including education, telecommunications, science, health, refugees, food, children, drugs and crime. These are just the agencies. There are also around the world more than 100 peacekeeping actions run by the United Nations with more soldiers under arms than most nation-states. In addition, we have all the programs and services of the Secretariat in New York (and Geneva) plus the diplomatic interventions of the Secretary General and the Secretariat and the meetings, debates and activities of the General Assembly. It is to these, which we will now turn and look at them in the context of the war in the Ukraine.

The UN has acted as a political platform for Ukraine and its allies to make a public case against Russia.[3] Shortly after the rebuff of the UN Security Council in February 2022 by Russia's veto, the 193-member General Assembly (where all state members have one vote and none has a veto) condemned the war by 141 votes to five. The Assembly also voted to toss Russia out of the Geneva-based Human Rights Council which then went on to open an inquiry that will seek to find credible evidence of war crimes in the Ukraine War.

The American and European allies worked closely together to secure strong resolutions in the UN condemning Moscow for its war in the Ukraine. They worked quietly to persuade

3 I am grateful to an excellent and well-balanced article by Richard Gowan (2022).

China to keep a low profile and sometimes to abstain and to keep diplomacy alive. "Overall, Moscow has seemed inclined to use the Security Council as a channel for residual, if frequently grudging, cooperation with Western powers while other forms of diplomatic engagement wither" (Gowan, 2022). Both countries treated the UN as a forum to get out their side of the propaganda about the war but also keeping up a minimum of diplomatic relations on other major issues aside from the Ukraine. In the meantime, on the other side of the world, it was the United Nations, which still had aid workers in Afghanistan trying to facilitate communication with the Taliban (Levine, 2022).

The UN started by working with the Red Cross to try to open humanitarian routes around the war zones. But often it was too dangerous to organize convoys. Visiting Kyiv in April, Guterres proposed a "humanitarian contact group" to open up corridors, but with little success. By July 2022, the UN still had 1,000 humanitarian staff in Ukraine and with their partners they had brought assistance to 9 million Ukrainians (Levine, 2022).

The Secretary-General, Antonio Guterres has been very vigorous in his diplomacy including his visit to Kyiv to talk to President Zelenskyy about evacuating civilians from Mariupol. His visit was not without danger. Russia fired two long distance missiles into Kiev during Guterres visit, after a period of relative calm (Zinets, 2022a). Although his visits to Moscow were not crowned with great success, his biggest achievement has been working with Turkey to broker a deal between Russia and Ukraine to open up the shipping routes in the Black Sea so that Ukrainian grain could once again flow to the world. The agreement also included opening a path through the sea mines and creating a framework for vessels to safely enter the conflict zone (Zinets, 2022b). Ukraine hopes to export the 20 million tons of grain in its silos and 40 million tons from its 2022 harvest. By the end of August, a large freighter arrived in Ethiopia with enough grain to feed a million people for a month. It is hoped to be the first of many.

This was an important success for the UN because some members were starting to blame the UN and the West for keeping the war going and blocking food supplies. Guterres has been credited with focusing on the talks and mastering details –a "rare diplomatic breakthrough", the Globe and Mail called it. But Moscow prefers to use his "efforts" rather than his "good offices" which would suppose a greater policy influence (Zinets, 2022b). Gowan concludes that the UN's influence may have been "marginal" but not "insignificant" and that it has acted as a platform for international public criticism of Moscow, brought some aid to victims and helped keep a lid on some other crises.

Another helping hand from one of the agencies of the United Nations was the arrival in September of representatives of the International Atomic Energy Agency at the endangered mega-nuclear energy plant at Zaporizhzhia—the largest nuclear plant in all of Europe. Rafael Grossi, chief of the delegation, told reporters that their mission was

to prevent a nuclear accident. The Russians had captured the plant at the beginning of the war although the Ukrainian work force still toiled to run the facility. The Russian occupiers used it to bombard the Ukrainians in the region. Then the Russians accused the Ukrainians of shelling them. In either case, there was an intense possibility of a nuclear disaster and also the danger of a power outage for the entire region.

With Russian delegates present, the United Nations Security Council, the General Assembly and the Human Rights Council have addressed Russian atrocities in Ukraine. These include the summary executions of civilians in Bucha and other residential centers and the indiscriminate bombing of Mariupol and Kharkiv and other towns. In determining President Putin's culpability it is noted, to begin with, that he is commander-in-chief of Russia's armed forces and thus we may assume has been regularly briefed. But Putin has declared reports of war crimes to be 'fake'. His leader in Russia is General Aleksandr Dvornikov who directed Russia's war-crime bombing campaign in Syria, including the destruction of Eastern Aleppo. Putin has recently awarded him the Hero of Russia award. Putin has also bestowed honors on the Russian military brigade that has been accused of massacring the civilians in the village of Bucha saying that its "skillful and resolute actions are an example of the performance of military duty, courage, selflessness and high professionalism" (Roth, 2022). It is the International Criminal Court that is already investigating whether Mr. Putin and other senior Kremlin officials knew or should have known of crimes by troops under their command.

Peace and Security

Under the United Nations, the questions of peace and security fall under the Security Council. Only when it is not considering a particular issue can it revert to the General Assembly. In such a circumstance the Uniting for Peace mechanism, developed in 1950 at the time of the Korean War, is put into place so the General Assembly can fill in the profound security gaps left by the Council being blocked by a veto.

One example of the Council not filling its mandate is the fact that instead of creating peace, the world's military expenditures have nearly doubled since 2000. It now amounts to about $2 trillion per year, more than half of which is from NATO countries. These increases have persisted despite macroeconomic or geopolitical trends. In 2020 for instance –the year 120 million people were pushed into poverty by recession and 98 million people were directly affected by storms, floods and climatic disasters– military expenditures continued to increase by an average of 2.6 percent worldwide (Langille, 2022, p.2).

Despite these harsh trends, the record of the UN (and therefore the much-maligned Security Council) has been quite miraculous:

- 42 peacekeeping forces since 1996;
- Since 1945, negotiating 172 peaceful settlements, ending regional conflicts;
- Giving aid to 30 million refugees since 1951;
- UN agencies have worked to give safe drinking water to 1.3 billion people in rural areas during the past decade;
- After a 13-year effort, smallpox was eradicated from the planet in 1980 (Langille, 2022, p.4).

Nevertheless, security is meant to mean being free from danger or threat. And yet we have another invasion and massive war in Ukraine, there is what amounts to a renewed cold war and nuclear arms race, 100 million people have been displaced by conflict and climate change and there is vast and growing inequality everywhere. In August, at a month-long conference to review the nuclear Non-Proliferation Treaty, the Secretary-General felt it necessary to warn the world "that humanity is just one misunderstanding, one miscalculation away from nuclear annihilation" (Lederer, 2022). And yet as regards Ukraine, it has been proposed by two Canadian internationalists that the UN could and should set up a peacekeeping operation with the permission of Ukraine to make sure that humanitarian corridors would be respected (Axworthy & Rock, 2022). Nothing came of the proposal.

The five permanent members of the Security Council (Russia, the United States, Great Britain, France and China) remain divided and are unwilling to support a more effective UN. As another example, the Canadian government has shifted away from an influential role in the UN to a subordinate role in a Western military alliance (NATO, the North Atlantic Treaty Organization). The Global Peace Index of the Institute for Economics and Peace located in Sydney Australia estimates the level of peacefulness in the world and estimates the economic impact of violence at U.S. $14.96 trillion annually. At the same time, social security declines and there is less money for education, health care and poverty reduction. Officials in the Biden administration in the U.S. have already informed the UN staff that they are not interested in a UN-centered order, Instead the NATO military alliance is the Americans' new preferred center of action.

The Security Council is also meant to be the arbiter of international law of which foreign wars are one of the main interdictions. Before the Second World War, the invasion of other states was a fairly common occurrence. Since then, it has been rather rare. One can make the statement that there has been no global war since the beginning of the UN and most of many wars have been 'civil', that is limited to one country –but very bloody none-the-less. After that, all the 'buts' begin. In the early 1950s there was a huge three-year

war on the Korean peninsula after the 'North' invaded the 'South'. One could almost say it was a 'civil' war but many countries participated, rallied by the United States but fighting under the UN flag. The Americans went on to invade Vietnam and Cambodia –amongst others but used the veto to block condemnation. Great Britain fought Argentina in the Falkland Islands half a world away– although the British claimed it was their territory. 'Everyone' invaded Afghanistan and were kicked out for their pains. Iraq made the mistake of invading little Kuwait. Again, under the leadership of the United States, many countries rallied to the aid of Kuwait and Iraq was rapidly forced to flee. Today, China is threatening to invade Taiwan an independent democracy that it claims is part of China although it has never been governed by the mainland.

And, finally, we have the unprovoked invasion of the Ukraine by Russia. This is the worst international war since World War 2. Ukraine had been forced to almost triple its armed forces from 250,000 to 700,000 by June 2022. It is reported that Russia has had more than 20,000 casualties (Govolin & Ringis, 2022). More than 40 countries joined with the United States in April 2022 at Ramstein Air Base in Germany in a bid to increase their military support for Ukraine –despite Moscow's threat that this could lead to nuclear war (Stewart & Polityuk, 2022). The Security Council attempted to pass a resolution condemning the invasion of Ukraine. Russia vetoed it.

So, with this sort of record, it is clear that the United Nations and especially the Security Council must be reformed. If Russia cannot be removed from the Security Council and its current format is unalterable, then Zelenskyy called upon the United Nations to 'dissolve itself all together' (Zelenskyy, 2022). But Russia is not the only fly in the soup. It is to be noted that almost all the invasions since the Second World War have been committed by members of the P5, the very members of the Security Council who are meant to uphold international law.

We may conclude that when it comes to development and humanitarian affairs the UN is fulfilling its mandate with regard to Ukraine. The General Assembly has condemned the invasion and Russia has been thrown off the Human Rights Council. The UN has remained a center for residual debate and diplomacy. The Secretary General has shown determination and leadership. His diplomacy reopened grain trade in the Black Sea. The International Atomic Energy Agency has inspected the Zaporizhzhia nuclear energy facility. Humanitarian aid has been made available. Evidence of Russia's war crimes is being amassed. Nevertheless, war and destruction continues. The UN's record is not negligible but it is not what its founding forecast. With the mandate for peace and security, the UN is simply not working as it should. What can be done to fix it?

Reforming the United Nations

In other places and other times, I have written extensively about how to reform the United Nations (Trent & Schnurr, 2017). Here I present in detail three widely known proposals for strengthening the United Nations that could specifically deal with the Ukrainian crisis. They are all interlocking. This is not to suggest there are no other viable reform proposals available concerning the Economic and Social Council, the Human Rights Council, United Nations funding and staffing and criteria for the Responsibility to Protect.

A more legitimate Security Council

One fairly radical but 'workable' proposal for restructuring the Security Council is made by Joseph Schwartzberg in his powerful book, *Transforming the United Nations System: Designs for a Workable World*, (Tokyo, United Nations University Press, 2013). He recommends a three-pronged approach. First, to surmount national interests and help smaller countries to work through larger groupings, he suggests a system of representation in the Council by 12 world regions rather than individual nation-states. Each multinational region would nominate slates of candidates from which one would be elected to the Security Council by the General Assembly. Second, he proposes a mathematically determined weighted vote for each region. Third, in exchange for phasing out the veto, the P5 would be rewarded with a larger weighted vote in a more empowered General Assembly –a most significant proposal.

Additional new proposals for reforming the Security Council have been made in the 2015 Report of the Commission on Global Security, Justice and Governance. To achieve the twin goals of effectiveness and acceptability, it is suggested that the Council's membership be expanded to reflect the tremendous increase in UN membership (as was done in 1965) and that immediate re-election of non-permanent members be allowed. The Commission then proposes ideas for resolving the question of the veto and improving peace operations through improved worked methods.

- Members should be obligated to defend their 'no' votes publicly in the Security Council.
- The Five Permanent Members (P5) should be given the option of casting a 'dissenting vote' that does not rise to the level of a veto and therefore does not block passage of a resolution.
- The Council should assure sufficient resources and support for new peace operations.
- For each peace operation a 'Group of Friends' should be constituted, States that can bring political and diplomatic pressure on the situation.
- Countries supplying troops and police should be consulted by the Council.
- It should undertake a rolling assessment of those terrorist, criminal or extremist

elements that are capable of influencing the context of peace operations.

Finally, in assessing the current requirements for social, economic and legal supports for peace and security, the Commission favors instituting a formal mechanism of consultation for regular, structured discussions between the Security Council and representatives of civil society, business and municipalities. After all, these stakeholders have a demonstrated interest in, and make specific contributions to, the new dimensions of security —health, protection of civilians, women and children, climate change, natural disasters (Trent & Schnurr, 2017).

More recently, the State of Liechtenstein proposed a 'Veto Initiative' resolution in the General Assembly which was passed with 83 co-sponsors and by every regional group, including the permanent members Britain, France and the US. The goal of the initiative is that when the Council is blocked from acting by a veto, those responsible for the veto will have to defend themselves before the General Assembly. The Russian delegation said it had no desire to join the consensus in favor of the resolution. Since the Cold War ended in 1991, 49 proposals have been blocked by a veto in the Council. Since 2010, 38 vetoes have been cast, blocking 27 draft resolutions: 23 by Russia, 11 by China and 4 by the United States (Donaldson, 2022).

A more balanced and focused General Assembly

While reforming the Security Council is crucial to the future of the United Nations, there are two other UN reforms which would make changes in the Council both more likely and more effective. The General Assembly is the twin of the Security Council and its structure must be designed in a corresponding manner. For the Council to be able to operate effectively it must have the power to act. Let us look at these two requirements.

In his book *Transforming the United Nations System*, Joseph Schwartzberg (2013) tells us that the General Assembly owes its legitimacy to being an almost universal body with 99.6 percent of the world's people. This population has tripled since 1945, but for all this time the voting power in the General Assembly has steadily been skewed to favor relatively minor states including a proliferation of microstates. No fewer than 39 current members have less than a million inhabitants each, and 13 have fewer than 100,000 inhabitants each (Schwartzberg, 2013). In financial terms, 128 members collectively pay less than 1.3 percent of the total UN budget. If one can be opposed to an 'undemocratic' veto then one should be equally opposed to General Assembly coalitions of the very weak. It has been called the 'immoral egalitarianism' of the 'one-member, one-vote' rule. At present, the three most populous countries (China, India and the United States) have 42 percent of the world's population but only 1.6 percent of votes in the General Assembly. The major powers must resort to bribery or threats to bend the weak to their demands. Because of these faults, the

biggest states have opted to create the G20 where they can discuss economic matters without being hobbled by what they consider to be the noisy, 'marginal' states. A well-designed system of weighted voting would mitigate these defects. The aim, as at the beginning of the UN, should be to combine power with principle (Trent & Schnurr, 2017).

The three basic principles for the weighted vote of each member would be: 1) the 'democratic principle' in which population is the determining factor; 2) 'economic capacity' represented by contributions to the UN budget; and 3) the 'sovereign equality principle' whereby each state is treated equally. The three components of the vote would be combined in a simple formula as if they were of equal relevance (Schwartzberg presents the calculations in great detail). Over time, say, every ten years, a neutral agency would adjust these weights according to changed conditions. The aim is that states might start listening to each other. Rather than having weak and poor states pass a plethora of meaningless resolutions that destroy the reputation of the GA and are largely ignored by the rich and powerful, debates could become more consequential (Trent & Schnurr, 2017).

Once the voting power within the General Assembly is more balanced, one could proceed to making its operations more focused. Because global problems require global solutions, Schwartzberg argues that the time has come to give the GA limited capacity to pass legally binding resolutions (in areas not being considered by the Security Council). In matters of a worldwide nature that cannot be addressed at the regional or national levels, the GA should be authorized to legislate binding international law when there is a two-thirds majority that includes 50 percent of the total world population. Some issues might require a supermajority of 75 percent of the weighted votes (Trent & Schnurr, 2017).

Autonomous emergency services for the UN

It is unlikely that reformed structures alone will be enough to help the United Nations to fulfil its mandate for global protection and development. The organization will also require additional resources to give it the autonomy to carry out its work. One of the leading proponents of a United Nations Emergency Peace Service (UNEPS) (Langille, 2017), Peter Langille (2015), has pointed out that UN peacekeepers, over the years, have helped improve conditions in 69 armed conflicts worldwide. The chief problem is that it currently takes 6-12 months for the UN to mount a peace operation – as opposed to the seven days it took to deploy forces to the first UN peacekeeping in the Suez in 1956. In addition, Western countries with their advanced military forces are now only contributing a minimal number of the 120,000 troops the UN has in the field. In part because of this slow reaction, the UN is now spending $7.5 billion annually on peacekeeping, but only after conflicts have spread, thousands have died and countries have been destroyed (Trent & Schnurr, 2017).

Creating a UNEPS would help prevent the spread of conflict along with the ensuing mass atrocities and huge costs. Its principal characteristics would be:

- a permanent standing, integrated UN formation;
- highly trained and well-equipped troops;
- ready for immediate deployment by the Security Council;
- composed of soldiers, police and civilian experts ('multidimensional');
- capable of diverse assignments (e.g., security, environmental and health crises);
- 13,000 to 15,000 professional volunteers;
- equitable regional and gender representation; and
- be a first responder to cover the initial six months until member states can deploy (Langille, 2017).

The central aim of UNEPS would be to deter aggression and its spread. There would be sufficient military forces and police to restore and maintain order and civilian teams to provide essential services. Its approximate start-up costs of $3 billion and recurring costs of $1.5 billion annually, while significant, are trifling in comparison to the $13.6 trillion in annual military expenditures globally (Global Peace Index). A very similar proposal has been presented in great detail by Robert Johansen in "A United Nations Emergency Peace Service: To Prevent Genocide and Crimes Against Humanity" (Trent & Schnurr, 2017).

Sequencing reform proposals: where to start

This list of possible transformations of the UN leads immediately to the question: where to start? The aim is to mobilize public and political support for reform so it is placed on the international agenda. Few disagree that the UN must have its own sources of revenue, although many would prefer this to come from some form of taxation. Many also accept the need for some form of emergency peace force. Still, to get these two resources, the organization must have legitimacy. This is why weighted voting is such an important concept. The European Union has used weighted voting and it appears to work quite well. In the context of our global institutions, it could help address the issue of large countries fleeing the cacophony of the UN towards the G7 and G20, in part to have their voices heard for their just value (Trent & Schnurr, 2017).

We have come to the conclusion that there are two first steps that must be taken before reforms will get under way. First, the whole issue of reform must be placed on the international agenda. This is going to take considerable leadership, education and communication. Second, overcoming established interests and natural tendencies for maintaining the status quo will require an immense mobilization of popular support to

create political will. In all likelihood this will necessitate the formation of a UN renaissance movement led by civil society.

The introduction to the June 2016 report of the Rosa Luxemburg Stiftung New York Office, entitled Reinventing Development: Reforming the UN for People and Planet, is called 'Beyond Tinkering' and states that "Transformational changes are needed to make the UN into a body that advances the public interest through democratic governance and commitment to its founding values... A piecemeal approach won't get us the UN we need." There is one common denominator that allows us to go rapidly to the heart of the insidious weakness of global governance. It is the issue of the incapacity of the world to develop policies and take actions to adequately deal with the global challenges that go beyond capacities of any single state. In concrete terms this means giving the UN new institutional capacities.

An insight was provided by Matthias Ecker-Ehrhardt in his article "Why do citizens want the UN to decide?" He studied the fifth wave of the World Values Survey and drew the following conclusions about public attitudes toward giving more decisional authority to the United Nations: In general, public support for UN authority is strongly linked to an individual believing that pressing political problems are of a global scope and that the nation-state is unable to handle the major problems of our time.

So as we approach the issue of enhanced global governance, we must be aware that the more people think global challenges surpass the capacities of states, the more they will support global authorities —except when they think present world institutions are skewed in the favor of major powers, then they will demand institutional reform that spreads power more equitably.

It is quite incredible, but for decades now we have had UN reform proposals on the books! They are elegant, practicable, workable – and completely unknown. The problem is the reformers. They have spent too much time analyzing what to reform but have paid little attention to *how to do it*. We have to develop an effective strategy to get institutional transformation on the international agenda.

To dispel the fears of a global leviathan, reformers will have to concentrate on what democracies have learnt about diffusing and controlling power through the techniques of federalism, subsidiarity, decentralization, division of powers, checks and balances, rights and equality, liberalism, the rule of law, participation and decentralization.

We have already referred to the report Confronting the Crisis of Global Governance, by the Commission on Global Security, Justice and Governance in 2015. Among its conclusions it stated, "Reforms require a realistic strategy for Advocating Justice and Security together, rooted in a rigorous, ideally shared analysis and harnessing the ideas,

networks, resources, and most of all, leadership of multiple actors to move toward this new vision of global institutions, in other words, concrete steps on how to get from here to there" (104). In his 2007 study on *Modernizing the United Nations*, Trent already called for the creation of campaign coalitions of NGOs. Among the attributes of these 'smart coalitions' composed of governmental and non-governmental actors are: ideas, leadership, expertise, skillful negotiations, mobilization of networks and resources, concrete agendas, targets and indicators, and tools to measure progress and respond to setbacks. In terms of personnel, they will require NGO experts, international practitioners, communicators, academics, retired politicians and hopefully some representatives of willing governments. Over time, these coalitions must learn how to change narratives and reframe issues to suit the headlines of the moment. Often, the complex reforms must be organized into manageable, issue-specific areas that can be overseen by actors with specific expertise. These issues must be able to 'speak' to the public and the media.

We can learn from the successful coalitions mobilized by the World Federalists Movement to fight for an International Criminal Court, the Responsibility to Protect (R2P) and 1 for 7 Billion, a campaign to improve the selection of the secretary-general. These campaigns came along when conditions in the General Assembly opened the door to creating momentum for the specific reform. NGOs and governments made use of each other's relative advantages. NGOs applied their expertise, their ability to inform and frame the discourse, and their means for embarrassing dissenting governments through naming-and-shaming campaigns. Friendly governments used their money and resources to manage negotiations and decision-making. Campaigns were based on a strong and simple normative message. Instead of meeting opposite governments head-on (even the P5), the coalitions moved around them through the support of a strong majority of states (Trent & Schnurr, 2017).

A reform movement will most likely start when a small number of like-minded states and numerous civil society organizations, with sophisticated communications skills and leaders, can mobilize widespread support over a sufficient period of time in favor of a UN with adequate authority.

Conjecture (rather than conclusions)

We have seen that despite strenuous efforts, the United Nations as it presently stands has been able to do little about the war in Ukraine. We know why. The Russian veto will not allow the Security Council to intervene. So, we must wonder whether anything can be done about the veto. Which leads us to another whole series of questions.

We must recall why we have a veto in the first place. When the UN was founded, at the San Francisco Conference in 1945, the major world powers insisted on having a

veto so no one could interfere in their 'vital internal affairs' —little did anyone expect this would become broadened to include their total foreign policy, No veto —no UN. It was needed both to get agreement but also to stop the major powers from jumping ship as soon as something happened with which they disagreed. The other countries felt obliged to go along with the veto for the Permanent Five Powers.

The question today is whether the situation is the same as it was in 1945. Do all the other countries in the UN have to accept the veto of the P5? Have things changed since 1945? One obvious change is that there are now eight nuclear weapons states —and probably Israel as a ninth. Should India, Pakistan, North Korea and Israel also have the veto? One would think not. Therefore, nuclear weapons are not the only reason for a veto. By the same reasoning, one might ask if all the P5 should still have a veto? It could be argued that only Russia, China and the United States have the global power and the nuclear weapons delivery capacity to imply that they are distinctive from the other states who must fall into line with their demands. Another change is that the number of nuclear weapons has greatly declined from about 40,000 in 1970, to about 13,000 at the present, thanks in part to the Nuclear Arms Non-Proliferation Treaty of 1968 and the Test-Ban Treaty of 1996. Now however, states like China, Russia and the United States and several others also have tactical nuclear warheads for battlefield use that are not subject to the treaties.

There are other strategic and tactical changes to the capacities of nuclear states. Russia claims to have 'hyper' speed weapons that cannot be stopped by the Americans or others. But Russia now must contest with not only the US but also the 30 members of NATO which surround it. Any threats it makes must be multinational. This puts a great strain on Putin's recent threat that he had, "placed his nuclear deterrent weapons on high alert'. How much of a threat is this? Can he threaten to destroy others without at the same time destroying himself? What about the fact that there are some 230 B61 nuclear gravity bombs already located in NATO countries (Belgium, Turkey, Italy, Germany, and the Netherlands) surrounding parts of Russia's periphery. Putin is not just dealing with the United States. In any case, the United States has by far the greatest nuclear delivery capacity of any country including Russia. In other words, there is no comparison between Putin's nuclear threats and those of his rivals. Does this make a difference or does just one nuclear bomb do the deal? What is the utility of nuclear threats if, in practice they cannot be carried out?

So, our conjecture leads us to another question. Is it not time for the rest of the countries of the world to simply say to the P5 enough is enough? We need a workable UN so the veto must go and we must debate other institutional reforms, reforms that would give the large nations greater authority over all. It is likely that Great Britain and France would acquiesce, and perhaps even the United States given its adherence to the Liechtenstein veto initiative. For the rest, our conjecture suggests that Putin's nuclear menace is more

bluff than reality. He can either come along or go alone. And, in the new globalized world going alone is not a winning proposition. The world's countries are inextricably linked to each other.

Finally, our conjecture leads us to one final question. In practical terms, what should be our specific objective to advance UN reform? Well, surprisingly enough the answer is to be found in the statutes of the United Nations, in Chapter XVIII on Amendments, Article 109, paragraph 3, states that "the proposal to call such a conference (a General Conference of the Members of the United Nations for the purpose of reviewing the present Charter) shall be placed on the agenda of the General Assembly, and the conference shall be held if so decided by a majority of the members of the General Assembly and by a vote of any seven members of the Security Council". There you have it. No veto. All it takes is leadership. Easy-peasy. No problem. We already have seen in the previous analysis that there are many practicable institutional reforms at hand. The World Federalists, as they have done in the past, can set up a new smart coalition of NGOs to mobilize support. Sanna Marin (Finland), Jacinda Ardern (New Zealand) and Katerina Sakellaropolou (Greece) can lead the way. What could possibly go wrong?❧

References

Axworthy, L. & Rock, A. (2022). The United Nations can use its blue helmets to save lives in Ukraine. *Globe and Mail*. https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-the-united-nations-can-use-its-blue-helmets-to-save-lives-in-ukraine/

Donaldson, D. (2022). Liechtenstein's 'Veto Initiative' wins wide approval at the UN. Will it deter the big powers? *Pass Blue*. https://www.passblue.com/2022/04/26/liechtensteins-veto-initiative-wins-wide-approval-at-the-un-will-it-deter-the-major-powers/

Govolin, V. & Ringis, A. (2022). Ukraine's millionaires vow to fight for the existence of their country. *Globe and Mail*. https://www.theglobeandmail.com/world/article-russia-war-ukraine-millionaires/

Gowan, R. (2022). The United Nations hasn't been useless in Ukraine. *War on the Rocks*. https://warontherocks.com/2022/07/the-united-nations-hasnt-been-useless-on-ukraine/

Langille, P. (2022). Time to move away from insular interests for security solutions. *The Hill Times*. https://www.hilltimes.com/2022/07/11/time-to-move-away-from-insular-interests-for-security-solutions/371329

Langille, P. (2015). Team UN, world police: why we need an emergency peace service. *The Conversation*. https://theconversation.com/team-un-world-police-why-we-need-an-emergency-peace-service-42491

Lederer, E. (2022). UN chief warns world not far from 'nuclear annihilation, *Globe and*

Mail. https://www.theglobeandmail.com/world/article-un-chief-warns-world-is-one-step-from-nuclear-annihilation-2/

Levine, C. (2022). A year under the Taliban, UN workers still pressing for women's rights. *Ottawa Citizen*. https://ottawacitizen.com/opinion/levine-a-year-under-the-taliban-un-workers-still-pressing-for-womens-rights

Roth, K. (2022). Building a war-crimes case against Vladimir Putin. *Globe and Mail*. https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-building-a-war-crimes-case-against-vladimir-putin/

Schnurr, L. (2018). Social and Economic Development in J. Trent and L. Schnurr, *A United Nations Renaissance: What the UN is and what it could be* (pp.71-97). Barbara Budrich Publihers.

Schnurr, L. (2018). Workable Global Institutions: How to Get from Here to There? in J. Trent and L. Schnurr, *A United Nations Renaissance: What the UN is and what it could be* (pp.124-144). Barbara Budrich Publihers.

Schwartzberg, J. (2013). *Transforming the United Nations System: Designs for a Workable World*, United Nations University Press.

Stewart, P & Polityuk, P. (2022). *U.S., allies promise heavy arms, shrug off nuclear warning*. Ottawa Citizen.

Trent, J. & L. Schnurr (2017). *A United Nations Renaissance: What the UN is, and what it could be*. Barbara Budrich Publishers.

United Nations (1987). *Brundtland Report of the World Commission on Environment and Development in Our Common Future*. UN publishing. https://www.are.admin.ch/dam/are/en/dokumente/nachhaltige_entwicklung/dokumente/bericht/our_common_futurebrundtlandreport1987.pdf.download.pdf/our_common_futurebrundtlandreport1987.pdf

Zinets, N. (April 28, 2022a). Blasts hit Kyiv during UN chiefs visit, Ukraine blames Russian missiles. *Ottawa Citizen*.

Zinets, N. (August 2, 2022b). Ship carrying Ukrainian grain leaves Odesa. *Globe and Mail*. https://www.theglobeandmail.com/world/article-first-ship-carrying-ukrainian-grain-leaves-the-port-of-odesa/

Zelenskyy, V. (April 25, 2022). [Speech of the ukrainian president Volodymyr Zelenskyy]. President of Ukraine. https://www.president.gov.ua/en/news/vistup.

200 años de bilateralidad entre Colombia y México: una relación constituida sobre la base de la identidad latinoamericana

Luis Fernando Vargas-Alzate[1]

Resumen

En 2021 las relaciones bilaterales entre México y Colombia alcanzaron su aniversario número doscientos. Cuando se revisa este tipo de vínculos formales entre unidades estatales no es común encontrarse con una conmemoración que abarque dos siglos; esto, fundamentalmente porque la construcción del Estado (westfaliano occidental) tiene antecedentes mayores en América Latina que en el resto del mundo. Al momento de la descolonización, por ende, del nacimiento de las primeras unidades políticas de América, la mayor parte de los actores políticos tenía un carácter imperial que los distanciaba de la naturaleza estatal como se concibe en las relaciones internacionales contemporáneas. Así, cuando México y Colombia dieron inicio a su diálogo bilateral fueron pioneros en dicho ejercicio.

De esa misma manera ambos Estados latinoamericanos han sido precursores en otra serie de procesos que destaca este trabajo. Los liderazgos revolucionarios, la desalineación en tiempos de la Guerra Fría, épocas de crisis económicas e institucionales, consolidación de la democracia, programas de ajuste estructural ligados a Washington, integración regional y acciones en el marco del multilateralismo, entre otros aspectos, han puesto a mexicanos y colombianos a trazar líneas de acción similares que podrían ser explicadas a partir de la identidad y el compromiso regional latinoamericanos.

Siendo distantes procuraron dialogar, estando cercanos experimentaron diferencias que han logrado superar. Hoy, en el marco de la renombrada Alianza del Pacífico y la cooperación regional, Colombia y México están asociados para tomar ventaja de las oportunidades que los diversos sistemas internacionales han puesto en la escena global. El autor de esta obra se ha esforzado en brindar un somero repaso por 200 años de bilateralismo. Su consideración es que no puede darse un mejor espacio que el del Anuario Mexicano de Asuntos Globales para tal acción.

Palabras clave: Colombia, México, bilateralismo, diplomacia, política exterior

Abstract

The bilateral relations between Mexico and Colombia reached their 200th anniversary

1 Profesor Asociado de Carrera, coordinador académico de la línea de Relaciones Internacionales y miembro del Grupo de Investigación (A1) en Estudios Internacionales de la Universidad EAFIT, en Medellín (Colombia). El profesor Vargas-Alzate es miembro de la Junta Directiva de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales, RedIntercol.

in 2021. It is rare to find a celebration of such magnitude when this formal tie between state units is reviewed. It fundamentally happens because the construction of the (Western Westphalian) state has a more extended history in Latin America than in the rest of the world. At the time of decolonization, therefore, of the birth of the first political units in America, most political actors had an imperial character that distanced them from the state nature conceived in contemporary international relations. Thus, when Mexico and Colombia began their bilateral dialogue, they were pioneers in this exercise.

In the same way, both Latin American states have been pioneers in another series of processes that this work highlights. For instance, the revolutionary leadership, a misalignment during times of the Cold War, times of economic and institutional crisis, the consolidation of democracy, the structural adjustment programs tied to Washington, the regional integration, and several actions within the framework of multilateralism, among other aspects, have put Mexico and Colombia to draw similar lines of action. It is a phenomenon with fundamental bases on Latin American regional commitment and identity.

Being distant, they tried to dialogue; being close, they experienced differences that they, fortunately, managed to overcome. Today, within the framework of the renowned Pacific Alliance and regional cooperation, Colombia and Mexico are associated with taking advantage of the opportunities the various international systems have brought to the global arena. The author of this work has tried to provide a brief review of 200 years of bilateralism. He considers that there cannot be a better space for such an action than the Mexican Yearbook of Global Affairs.

Keywords: Colombia, Mexico, bilateralism, diplomacy, foreign policy

Introducción

Este manuscrito se ha propuesto como una aproximación básica a una relación bilateral de vieja data en el ámbito regional. Colombia y México[2] empezaron desde el mismo momento de su independencia y origen como unidades estatales una relación cercana, de aceptación y compromisos basados en la identidad apoyada en el latino-americanismo y la convergencia política. Sin ser especializado y detallado, y acudiendo a diversos aspectos que permiten establecer una lectura comparada entre los dos Estados, este texto permite comprender algunas de las razones y acciones sobre las que descansa hoy su interacción.

En relación con la estructura del trabajo, las siguientes páginas ofrecen un recorrido

2 Los nombres oficiales de ambos Estados son acortados procurando economía del lenguaje. Estos son Estados Unidos Mexicanos y República de Colombia, tal como sus cartas constitucionales los definen.

que tiene su punto de partida en la mirada en retrospectiva sobre los eventos originadores de ambos Estados. En segundo lugar, se ofrecen apuntes que permiten visualizar la consolidación del diálogo, incluso en los tiempos de tensión originados por la Guerra Fría, y se resaltan algunos temas claves para el bilateralismo entre los dos Estados. Posteriormente, el autor se detiene en las políticas exteriores como fundamento político que determina las posiciones de Colombia y México en el escenario internacional (considerando el tema constitucional) y se aproxima al ámbito comercial. Finalmente, de una manera muy breve, el texto cierra con las expectativas que se han tejido con la llegada al poder de Gustavo Petro en la presidencia de Colombia y su tentativa interacción con un gobierno que se afilia a la tendencia lograda por México desde que el presidente López Obrador ocupa la primera magistratura del país.

Es probable que se quede en deuda con este rápido acercamiento a un caso de bilateralismo. No obstante, podrá servir como punto de partida para profundizar la revisión de los lazos existentes entre dos naciones latinoamericanas que, incluso con los giros constatados hacia Washington, siguen actuando a partir de particulares similitudes.

La retrospectiva del diálogo

Las relaciones internacionales de América Latina se han constituido sobre la base de un proceso de descolonización adelantado durante la primera mitad del siglo XIX, como fruto de cruentos combates (Cordeiro, 2007). A medida que se lograron las independencias, las diferentes unidades políticas adoptaron algunas acciones o comportamientos, de acuerdo con lo que percibían en el escenario europeo, que fue su inicial modelo a seguir. Eso explica que, habiendo logrado la separación del Imperio Español, los nacientes Estados procuraron ejercer alguna clase de diplomacia regional. Fue así como México y Colombia acordaron el primero de los tratados oficiales entre los dos nacientes Estados.[3] Con el acuerdo internacional, se pactaron sendos compromisos para marcar la futura ruta del bilateralismo entre ambas unidades políticas [Sic.]:

> Art. 1º. La República de Colombia y la Nacion Mexicana se unen, ligan y confederan desde ahora y para siempre en paz y guerra para sostener con su influjo y fuerzas maritimas y terrestres en cuanto lo permitan las circunstancias, su independencia de la nacion española y de cualquiera otra dominacion extrangera. (Tratado de Amistad Liga y Confederación entre la República de Colombia y la Nación Mexicana, 1823, 1)

Fundamentalmente, se pactó la defensa de los territorios reclamados como independientes ante otra eventual arremetida de España en la región. Recuérdese que

3 El Tratado de Amistad, Liga y Confederación fue celebrado en México, el 3 de octubre de 1823, y presentado al Congreso Constituyente para su aprobación.

posterior al Grito de la Independencia en Colombia[4] y el Grito de Dolores en México,[5] el Imperio Español insistió en reclamar los territorios de ambos nacientes Estados. Para el caso de Colombia, luego del intento independentista, se llegó a un periodo denominado La Patria Boba, pues no se logró la anhelada independencia, y antes que eso, se volvió a caer en manos del poder español. Mientras que, en México, a pesar de la feroz lucha por lograr la independencia, entre 1815 y 1820 se desarrolló la que podría ser considerada una guerra de guerrillas que sólo al cerrar la segunda década del siglo XIX pudo llegar a su fin.[6] También el tratado contempló un "pacto perpetuo de alianza intima y amistad firme y constante para su defenza comun obligandose á socorrerse mutuamente y á rechazar en comun todo ataque ó invasion"[Sic.] (p.1).

Aclarando, en el mismo articulado que "si por desgracia se interrumpiere la tranquilidad interior en alguna parte de los estados mencionados por hombres turbulentos, sediciosos y enemigos de los gobiernos (...), ambas partes se comprometen solemne y formalmente á hacer causa comun contra ellos auxiliandose mutuamente" (p.2). Así, este "Tratado de Amistad" que, como quedó expreso en el mismo, evitaría interrupciones del ejercicio de soberanía de ambos Estados, se convirtió en punto de partida de las que hoy se conocen como relaciones diplomáticas y políticas bilaterales entre Colombia y México.

En relación con la formalización legal, mientras en Angostura (hoy territorio de Venezuela) se debatía en un Congreso Constituyente lo que iría a pasar con el futuro de Colombia, una vez se consolidara la independencia del dominio español, en México se pactaban los Tratados de Córdoba, que llevaron al nacimiento formal (legal) del Estado. Unos meses más tarde también un Congreso Constituyente se presentaba en México, a la vez que se consolidó el Imperio de Iturbide y quedó impresa la Constitución de 1824.[7] Colombia, por su parte, dejó escrita su Constitución de Cúcuta desde 1821,[8] que sirvió

4 El Grito de Independencia en Colombia se dio el 20 de julio de 1810, y debe ser entendido como el comienzo del proceso independentista. En diversas ocasiones hay equívocos al señalarlo como el día de la independencia del país, puesto que la real fecha de ese proceso es el 7 de agosto de 1819, con la finalización de la Batalla de Boyacá, en la que se declara vencedor al Ejército Libertador. Es importante anotar acá que esa victoria en el Puente de Boyacá fue también la causa principal originadora de la Gran Colombia (Bushnell, 1991).

5 El Grito de Dolores del 16 de septiembre de 1810 fue punto de partida del proceso independentista en México. Sin embargo, similar al caso colombiano, en México pasaron once años para determinar el nacimiento de México, como novedoso actor político de la América Latina. Su independencia se fechó el 27 de septiembre de 1821. (Anna, 1991)

6 A pesar de haberse consumado la independencia de México desde 1821, la realidad del caso mexicano es que entró en un periodo complejo que involucró dos imperios, el de Agustín Iturbide en 1822 (que sólo duraría 10 meses) y el de Maximiliano de Habsburgo en 1863, hasta que en 1867 fuera ejecutado por los mexicanos (Cordeiro, 2007). Posterior a ello, sólo en el siglo XX podrá hablarse de democracia, en sentido estricto.

7 Detalles al respecto en: https://www.gob.mx/sedena/documentos/24-de-agosto-de-1821-fueron-firmados-los-tratados-de-cordoba [Fecha de consulta: 22 de junio de 2022].

8 Con la Constitución de Cúcuta en Colombia nació su Ministerio de Relaciones Exteriores, o Cancillería, como comúnmente se le denomina. La revisión de documentación histórica por parte del autor, permite precisar que tal cartera "tuvo sus orígenes en 1821, cuando se planteó en dicha Constitución [artículo 136 de la sección 4ª, del Título 5º], el establecimiento de cinco secretarías de Estado, entre las que se incluyó a la de Relaciones Exteriores, para establecer vínculos con los Estados de la región, recién independizados también, y de otras esferas como la europea y norteamericana". Dicha acción formalizó la institucionalidad diplomática para Colombia y le permitió empezar a determinar sus lazos políticos con agentes externos. Para ampliar detalles relativos con el tema, ir a Vargas-Alzate (2022a, 118).

para unificar en un mismo marco político a los antiguos territorios de la Nueva Granada, con Venezuela y, posteriormente, Ecuador. Con el nombramiento de Miguel Santamaría como representante del gobierno colombiano en México, Simón Bolívar oficializó el comienzo de unas relaciones diplomáticas sólidas que mediante oficio del Senado de la República en México se definió como una relación de amistad, con celebración anual para el mes de octubre, avalada por el Legislativo mexicano (Senado de la República de México, 2021).[9]

A pesar de la consolidación institucional, llegaron tiempos difíciles para ambos actores políticos. De un lado México experimentó en muy poco tiempo la instauración de las eras imperiales antes citadas, mientras que Colombia tuvo un siglo XIX opacado por guerras civiles y notables dificultades en la caracterización de sus partidos políticos e instituciones. Ello hizo que la bilateralidad entre las dos repúblicas entrara en punto estático, al menos durante unos ochenta años, mientras el denominado *porfiriato* terminaba en México y Colombia superaba las dificultades generadas por la Guerra de los Mil Días y la separación del departamento de Panamá, para convertirse en Estado independiente.[10]

Entrado el siglo XX, las circunstancias fueron moldeándose de acuerdo con los cambios internos de cada país, pero también con base en los movimientos que trazaba la política internacional. Sin embargo, a medida que los desarrollos económicos se iban presentando, México y Colombia se distanciarían de manera notable. Tal como lo ha expuesto Cerutti (2016), algo indiscutible es que cuando se tiene de vecino directo a un país como Estados Unidos, es menester jugar de manera diferente. Y tal situación iría a trazar los caminos diferenciados para los mexicanos, en comparación con lo que Colombia experimentó mirando hacia Suramérica.

Para el caso de México, fundamentalmente el norte del país se ha considerado como un territorio que se esforzó desde comienzos del siglo XX por convertirse en complemento de la gran economía norteamericana. Pero, incluso, no se refiere –como señala el mismo Cerutti (2016, 32)– a un fenómeno nuevo, "puede detectarse al menos desde 1850, cuando el río Bravo se convirtió en línea divisoria de dos Estados-nación que pugnaban por consolidarse".

Mientras eso pasaba en el norte, Colombia se enfrascó en una lucha interna sin cuartel entre dos bandos que, en teoría, se hallaron representados por los partidos Liberal y Conservador. Tal como puede estudiarse en los diversos tomos de la *Nueva*

9 El 12 de octubre de 2021, se emitió el oficio en el que "El Senado de la República declara el día 10 de octubre de cada año como el "Día de la Amistad México-Colombia", para conmemorar el bicentenario del reconocimiento de la Independencia de México por parte del Libertador Simón Bolívar, otrora Presidente de la Gran Colombia". Ver: Senado de la República de México (2021).

10 Dos textos sugeridos por el autor para ahondar en los detalles que este párrafo menciona son los de Bushnell (2007) y Paz (2019). Ambas son obras con carácter histórico en las que se pueden apreciar diversos procesos en ambas naciones, contemplando los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales de cada caso.

Historia de Colombia (Tirado, 1989), las guerras civiles se convirtieron en una constante, en las décadas posteriores al proceso de independencia en Colombia. El trabajo de Bushnell (2007) es una pieza acertada para entender lo sucedido en el país; se acrecentaron las posturas partidistas, con la que este autor define como la revolución liberal del siglo XIX, y se entró en un periodo irreconciliable que perduraría en el tiempo (al menos en teoría) hasta la segunda mitad del siglo XX, con la concreción del Frente Nacional.

Precisamente al finalizar el siglo XX, y luego de unas posturas mexicanas más orientadas a la autonomía e identificación con el no alineamiento,[11] los efectos en la implementación de las medidas de Consenso de Washington,[12] combinadas con el nuevo escenario de posguerra fría, ubicaron a ambas naciones en la misma línea de trabajar para superar los efectos generados por el exceso de deuda[13] y procurar, a partir de la implementación de los programas de ajuste estructural (PAE) derivados de las citadas medidas, un mejor desempeño económico y político. Sin embargo, los años 90 también presentaron dificultades que se justificaron en el inadecuado manejo de los flujos provenientes de capital foráneo y la interrupción de estos, como se detallará unas líneas más adelante.

En relación con el tema de la participación de los gobiernos en el grupo de los No Alineados, y aunque ya se mencionó previamente, resulta apropiado traer a colación las ideas de Carlos Pérez (1973, 58) cuando precisa que, si bien "México formalizó sus relaciones diplomáticas con la Unión Soviética desde 1924", supo acomodarse y "vivir en buenos términos con los Estados Unidos y sus relaciones las caracterizamos como especiales". Hecho que llevó a que no tuviera que vincularse con los NOAL, de manera diferente al caso colombiano, que por sus determinaciones políticas se adhirió al bloque formalmente durante la administración de Belisario Betancur, en 1983.

11 Por lo menos con el proceso de internacionalización de la política exterior mexicana, tal como lo expone Mendoza (2014) en su trabajo, el país cambió la manera en que tradicionalmente entendía su papel en el mundo. El presidente Luis Echeverría lideró ese cambio y planteó un discurso diferente para México, basado en las nuevas realidades del escenario internacional y los esquemas del multilateralismo. Sin embargo, el Estado mexicano se mantuvo en una posición de Estado Observador al interior de ese bloque conformado por el denominado Movimiento de los No Alineados (NOAL). Asunto diferente al de Colombia, que en la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986) se comprometió con ese grupo de países (Charry, 1995), luego de haber actuado como Observador desde 1974. Para un breve análisis sobre la presidencia de Colombia en los NOAL, ver el trabajo de Ramírez (1995).

12 En la literatura escrita sobre los años 90 en América Latina, gran parte de los análisis consideran el texto de Williamson (1990) como una pieza fundamental que explica las decisiones tomadas por diversos gobiernos de la región, con objeto de alcanzar soluciones a la precariedad económica experimentada como consecuencia de *la crisis de la deuda* durante los años 80.

13 *La crisis de la deuda* generada en los años 80, tal como se citó previamente, fue mucho más fuerte en México que en Colombia. De hecho, al revisar literatura sobre la década siguiente (años 90) se evidencia que las consecuencias del fenómeno de la volatilidad en los flujos financieros volvieron a poner en difícil situación al Estado mexicano. A ese periodo se le reconoce como el del "efecto tequila" (1994-1995) y se relaciona con la interrupción del flujo de capitales hacia la región, como consecuencia de un elevado volumen en la recepción de fondos financieros que se vio interrumpida por el inadecuado manejo tanto en asuntos de micro como de macroeconomía. Para profundizar el tema se sugiere revisar los trabajos de Ffrench-David (1999) y Santiso (2003).

La conversación en medio de la Guerra Fría

Otro factor para considerar cuando se revisan los vínculos entre Colombia y México se relaciona con la identificación en términos de participación de lo que comúnmente conocemos como los regímenes internacionales. Estos, a partir de los postulados de Krasner (1982), han sido catalogados como ese conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales. Esto alude a los sistemas y organizaciones internacionales.

De acuerdo con esa aproximación, puede pensarse a los Estados latinoamericanos desde su participación en el multilateralismo. Para el caso específico de Colombia y México, habiéndose presentado diferencias como las expuestas previamente sobre la participación en los NAOL, en general, desde 1945, han encontrado más convergencias que divergencias.

Para acercarse al comportamiento de lo que ambos Estados experimentaron en tiempos de la Guerra Fría, es menester señalar que tanto Colombia como México se mostraron comprometidos con su participación en el naciente Sistema de Naciones Unidas generado en la posguerra. Al menos, desde un comienzo (26 de junio de 1945) los gobiernos se comprometieron con la firma del instrumento y realizaron el depósito de ratificación solo con dos días de diferencia entre ellos. Colombia lo depositó el 5 de noviembre de ese año, mientras México lo hizo el 7 del mismo mes, tal como se expone en el material de la biblioteca Dag Hamarskjöld.[14] Esta identificación con un régimen internacional que planificó el camino del multilateralismo hacia las décadas siguientes trazó también la ruta en la cual actuarían ambos Estados.

A pesar de esa convergencia, la realidad es que durante la Segunda Guerra Mundial el gobierno colombiano fue mucho menos activo en lo que concierne a declarar una posición clara en contra de las acciones del Eje (Roma, Berlín, Tokio) que la planteada por México. Tal como lo documentó Bushnell (1995), la posición de Colombia apenas si le alcanzó para producir una declaración de beligerancia contra los miembros del Eje. En tanto que México logró una posición mucho más categórica con la declaratoria directa de guerra al Eje, el 30 de mayo de 1942, a través de la aprobación por parte del Congreso de la Unión de una iniciativa presidencial, que terminaría avalando el ingreso al conflicto de manera directa con el Escuadrón 201 (Mendoza, 2014).

Para el segundo lustro de los años 70, con un marcado descenso en los volúmenes de comercio mundial y con una constatada crisis en el modelo de desarrollo implementado por México, el gobierno de López Portillo contó con la fortuna de un incremento casi inusitado

14 La información está disponible online y puede consultarse en https://research.un.org/es/unmembers/founders [Fecha de consulta: 17 de julio de 2022].

en los precios internacionales del petróleo. Este hecho, como lo relata Mendoza (2014), hizo que la economía del país lograra un ascenso que, además de inesperado resultó muy positivo para adelantar los planes y programas del gobierno con recursos provenientes de la exportación del hidrocarburo. Infortunadamente las bondades de esas ventas petroleras luego se tornarían en algo contraproducente, cuando los flujos financieros internacionales escasearon y el país entró en dificultades para el pago de sus compromisos.

Colombia por su parte, a pesar de considerarse un interesante productor de petróleo, no alcanzó una bonanza tan marcada. Además, porque a diferencia de México, no contó con hallazgos en yacimientos de importancia e impacto similar. Durante los mismos años experimentó la consolidación del Frente Nacional[15] y se convirtió en un Estado más cercano a Estados Unidos que en la década de los 50. Sin embargo, la administración de López Michelsen (1974-1978) presentó un giro que quizá fue muy bien recibido en México, puesto que trazó una ruta de distanciamiento entre Bogotá y Washington. Es sabido por medio de alguna literatura escrita en torno a las relaciones de Cuba con México,[16] que durante las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo el Estado mexicano maniobró acertadamente sin afectar unas relaciones políticas y diplomáticas dualmente particulares. Desde que la Revolución Cubana triunfó en 1959, el manejo político de los gobiernos mexicanos estuvo orientado con acierto. México no entró en controversias con el Castrismo, ni tampoco los cubanos se entrometieron en la política doméstica de su contraparte. Ello explica que, por ejemplo, México no tuviera ese problema que todavía hoy aqueja a la sociedad colombiana, con la existencia de unas guerrillas que en su momento se identificaron con el marxismo, pero que gradualmente desviaron su rumbo, hasta degenerar en grupos criminales y cárteles de narcóticos.

En medio de este contexto, tanto México como Colombia hicieron parte de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), primero, y se vincularon a la actual Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI),[17] después. En la actualidad ambos Estados continúan gozando de las posibilidades que ALADI ofrece para los gobiernos que hacen parte de la asociación. En una sección posterior, este trabajo ahonda en los detalles de la dinámica comercial entre Colombia y México, tanto con base en el

15 Se conoce con el nombre de Frente Nacional al periodo de tiempo en que los dos partidos tradicionales del país se alternaron el poder ejecutivo en Colombia. Éste comenzó en 1958 y finalizó en 1974 con el mandato de Misael Pastrana Borrero. Se puede ahondar en los detalles en Bushnell (2007) y Tirado (1989).

16 Para este efecto se recomienda revisar obras como las de Pellicer (1972), Tello (1972), Otero (1986), y Rojas (2001). La literatura al respecto es vasta, no obstante con una mirada a estos trabajos es suficiente para comprender lo particular del bilateralismo entre ambos Estados (gobiernos).

17 Importante precisar que a nivel regional latinoamericano la ALADI es entendida como el mecanismo de mayor recorrido en lo que concierne a temas comerciales, desde 1960. En una primera etapa se hizo referencia a la ALALC, cuando en 1960 se firmó el Tratado de Montevideo, con objeto de facilitar el comercio entre sus miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.). Posterior a ello, en 1980, se transformó en ALADI, con el mismo acerbo comercial alcanzado en la primera etapa y aún existente. Ver los detalles en el sitio de la asociación: https://www.aladi.org/sitioaladi/ [Fecha de consulta: 19 de julio de 2022].

Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 33, como a partir de lo que brinda el acuerdo de libre comercio[18] entre ellos.

Temas neurálgicos de conversación

Sin embargo, no solo el comercio es un tema de trabajo conjunto para estas dos naciones latinoamericanas. Dentro de su participación en el marco general del multilateralismo, es factible identificar múltiples temas de la agenda global que pueden ser abordados de manera conjunta o individual, aunque enfocados en objetivos similares que el sistema de Naciones Unidas ha trazado. Un caso específico se relaciona con las coincidencias que se encuentran frente al tema de la migración y que fue trabajado en la más reciente Cumbre de las Américas, en su doceava versión.

A pesar de la inasistencia del presidente Andrés López al encuentro,[19] la realidad es que el tema central de la Cumbre era de toda su incumbencia. De ahí que no lo desestimara por completo y delegara en su Canciller la participación en la misma. En general los temas de este foro han sido de interés y relevancia para Colombia y México, por lo que coinciden desde sus inicios en diciembre de 1994, cuando se realizó por primera vez el encuentro, también en Estados Unidos, aunque esa vez en Miami.[20]

En dirección similar, aunque en esta oportunidad excluyendo a Estados Unidos y Canadá, las dos naciones objeto de este trabajo convergen en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe, CELAC. Desde el año 2011, el ejercicio multilateral regional formuló un mecanismo intergubernamental pensado para lograr avances en relación con la integración. Como mecanismo ha sido útil para lograr consensos en algunos temas de interés general de la región en sus interacciones con la Unión Europea, la República Popular China y la Federación Rusa. Particularmente, este mecanismo no ha tenido dentro de sus prioridades una interlocución con el Estado de mayor trascendencia política y económica de América. A pesar de ello, México (principal socio comercial de Estados Unidos) ha sabido moverse en ambos frentes, en su accionar bilateral con Washington, mientras despliega actividad sobresaliente en la CELAC. Herrera (2022) ha destacado que:

18 El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los Estados Unidos Mexicanos y Colombia es el mismo que técnicamente se conoció como G-3, y que incluyó a Venezuela por quince años. En 2006 el gobierno bolivariano de Hugo Chavez denunció el tratado y lo dejó sin validez para ese país. La fecha desde la cual se excluye oficialmente a Venezuela es el 11 de junio de 2010, año en que el ministro de comercio de Colombia, Luis Guillermo Plata, y el secretario de economía de México, Gerardo Ruiz, sellaron un nuevo documento (Protocolo Modificatorio al Tratado G-3) que rige las relaciones comerciales entre ambas naciones.

19 La última Cumbre de las Américas (IX) realizada en junio de 2022, en Los Ángeles (USA), estuvo marcada por la presión que ejercieron algunos mandatarios de la región, dentro de los que se destacó Andrés Manuel López Obrador, para que el presidente Joseph Biden invitara también a los gobiernos que desde Washington han considerado "no democráticos". En la invitación oficial no se consideró la participación de Cuba, Nicaragua y Venezuela, a causa de las consideradas violaciones a la libertad de expresión y represión de la sociedad, de acuerdo con la postura política estadounidense.

20 Información sobre la primera versión de la Cumbre de las Américas disponible en: http://www.summit-americas.org/i_summit_sp.html [Fecha de consulta: 29 de julio de 2022].

> [D]esde una perspectiva objetiva y realista, la revitalización y la reactivación de la CELAC se dio como resultado del trabajo de México, mediante el fomento de la unidad de la región de América Latina y el Caribe, dejando de lado las diferencias ideológicas y políticas existentes, evidenciando así que el diálogo y la cooperación son vitales para resolver los problemas que aquejan a la comunidad en su conjunto. Estas acciones permitieron reimpulsar a la CELAC como un importante referente regional, ponderando el multilateralismo frente a las diferencias bilaterales. (Herrera, 2022, 1)

Mientras el papel de México ha sido activo y de relativo buen desempeño, Colombia no ha jugado de la misma manera en el marco de la Comunidad. Para los gobiernos de Colombia,[21] la CELAC ha tenido algunos inconvenientes desde su fundación y por ello parecieran no sentirse cómodos con su participación en los diálogos que allí se desarrollan. Un acontecimiento reciente, en el que el presidente Andrés López instó a la eliminación de algunas de las sanciones que pesan sobre el gobierno de Venezuela, recibió una contundente respuesta de parte del anterior presidente de Colombia, Iván Duque, y llevó a que el primero se negara a asistir a la última de las cumbres realizadas, y que contaba con la presidencia *pro tempore* de México.[22] Ahora las condiciones son diferentes y es probable que Colombia modere su posición al respecto, dado que cuenta con un mandatario ideológicamente más cercano a gran parte de los gobiernos de la región. No obstante, un análisis comparado entre ambos Estados deja a México mejor situado que a Colombia, dada la tradicional reticencia del segundo a dialogar con gobiernos catalogados de centro izquierda.

También en el marco del multilateralismo, ambos Estados son coincidentes en organismos que se consolidaron en el tiempo como verdaderos regímenes internacionales. Ejemplo de ello es la Organización Mundial del Comercio, OMC (previo GATT),[23] que rige desde una óptica global lo relativo a la liberalización comercial, y que tanto Colombia como México adhirieron. El caso contemporáneo más cercano, y que para ambos Estados se convirtió en parte de su estrategia de política exterior,[24] es el de la Organización para la

21 Habría que exceptuar al más reciente de Gustavo Petro, que aún no se pronuncia al respecto. Y anotar que Juan Manuel Santos intentó darle mayor preponderancia que la otorgada por Iván Duque; sin embargo, tampoco fue de su real interés.

22 Esta información puede ser consultada en el periódico La República: https://www.larepublica.co/globoeconomia/ivan-duque-rompe-el-consenso-de-colombia-en-documento-final-de-la-comunidad-celac-3234186 [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2022]. Esto fue reforzado por un mensaje enviado por la Ministra de Relaciones Exteriores del país, y que leyó la viceministra de Asuntos Multilaterales de Colombia, Maria Carmelina Londoño, quien sí estuvo activa en la sesión. Señaló que "no podemos tener silencios oportunistas frente a valores fundamentales que lo fueron y serán siempre y en todo lugar, como ha sido la defensa de la democracia, las libertades y los derechos humanos y como lo han sido para esta misma Celac en el pasado reciente." Detalles en: https://redmas.com.co/w/dura-critica-de-colombia-a-la-celac-por-silencio-ante-ruptura-democratica-en-otros-paises [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2022].

23 *General Agreement on Tariffs and Trade* – Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, creado en 1947, bajo el nuevo orden de la posguerra. México ingresó al GATT en 1986; Colombia lo hizo en 1981.

24 De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo de México, 1989-1994, del presidente Carlos Salinas de Gortari, en el aparte relativo con la política exterior del país, en el escenario de la cooperación internacional, aunque no se hizo expresa una alusión al posible ingreso del país a la OCDE, sí se plantearon lineamientos de presencia y participación en los foros multilaterales de ese tipo (Poder Ejecutivo Federal, 1989). Para el caso colombiano, sí se hizo explícito en el Plan Nacional de Desarrollo de Juan Manuel Santos, que Colombia trabajaría estratégicamente, desde su política exterior, por alcanzar la adhesión al organismo (Vargas-Alzate, 2022). Dicha adhesión se convirtió casi que en una obsesión del presidente colombiano.

Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. Aunque más evidente y hecho explícito en la documentación oficial de Colombia, también los gobiernos mexicanos de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo (que sí lo explicitó) trabajaron para llevar a México a un nivel superior en relación con la cooperación para el desarrollo. Ambos casos, aunque Chile en medio de ellos (con su ingreso en 2010), se convirtieron en ser los primeros actores latinoamericanos, en vía de desarrollo, en lograr el ingreso a un foro que hasta 1994 estaba exclusivamente pensado para naciones desarrolladas. Hasta ese entonces, se le acusó de ser el "Club de los Países Ricos".

La seguridad y la defensa se convirtieron en otros de los temas en los que necesariamente Colombia y México tienen que dialogar, a causa de sus problemáticas, tanto en las zonas de frontera, como en lugares estratégicos de sus territorios. Ambos Estados tienen en común estrategias de lucha contra el tráfico de drogas ilícitas. El fenómeno de los carteles del narcotráfico pasó por Colombia de manera agresiva durante los años 90 y principios de este siglo, y se arraigó en México, una vez en el país suramericano se lograron relativos buenos resultados contra las mafias del narcotráfico (no obstante, ese tipo de estructuras perviven en el país). Desde los primeros años del presente siglo se desarrollaron diálogos para trabajar conjuntamente en estrategias que permitan atacar el fenómeno.

En 2014 se desarrolló una reunión de las fuerzas aéreas de las dos naciones para hacerle frente al crimen organizado internacional.[25] Así, año a año se intercambia información de inteligencia e, incluso, el poder judicial participa de esta interacción. En 2021, las fiscalías generales de Colombia y México trazaron estrategias conjuntas para combatir el crimen transnacional en la región.[26] La Fiscalía de Colombia precisa tener en México a un aliado clave para la obtención de resultados importantes en la materia. En este aparte que se relaciona con temas del narcotráfico y una eventual mirada comparada sobre el tema, una recomendación inicial puede ser aproximarse al trabajo que Estrada, Moscoso y Andrade (2016) publicaron en torno a las situaciones experimentadas en los dos países, además de una tercera aproximación al caso brasileño. La agenda de trabajo bilateral es amplía y no es posible ahondar en ella en este capítulo, pero al ser parte de las estrategias internacionales de los Estados, se torna importante entrar en el análisis de sus respectivas políticas exteriores; por lo menos, ofrecer una mirada a sus lineamientos.

25 Evidencia de esta sesión especial entre las fuerzas aéreas se encuentra en: https://www.fac.mil.co/es/noticias/colombia-y-mexico-definen-estrategias-conjuntas-para-combatir-el-narcotrafico [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2022].

26 La información al respecto está disponible en: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalias-generales-de-colombia-y-mexico-trazan-estrategias-conjuntas-para-combatir-delitos-transnacionales-en-la-region/ [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2022].

El vínculo entre políticas exteriores

Para adentrarse a la revisión de lo relativo a la política exterior de ambos Estados, es menester clarificar que, para el caso de Colombia y México, las aproximaciones más recientes los han puesto en contextos similares en materia de política internacional. A pesar de lo anterior, las estrategias de política exterior (PE) que han trazado sus gobiernos han resultado divergentes en algunos escenarios. La cercanía en política internacional (antes que en la exterior) se explica por el fenómeno del latino-americanismo, en algún momento entendido desde el Panamericanismo, pero que se distanció en la medida que Estados Unidos desarrolló sus acciones hegemónicas en la región. Sin embargo, no en todos los casos han logrado identidad en cuanto a las posiciones asumidas frente a la coyuntura global, por el simple hecho de ser latinoamericanos.

El caso más reciente en el que no se logró una convergencia en lo que se refiere a la política internacional de ambos países fue la posición adoptada frente a la intervención de Rusia en Ucrania (Urrego-Sandoval, *et. al.*, 2022). Si bien esto se alejó de las políticas exteriores, en tanto fue algo coyuntural, puso sobre la mesa el debate entre las posiciones de los diferentes actores, en relación con el derecho internacional público.

Para el caso de México, su política exterior puede ser explicada a partir de episodios gruesos que han trazado su comportamiento a lo largo de su historia. De la misma manera que Colombia, el punto de partida para la probable ejecución de una política exterior es el mismo momento de su independencia. Sin embargo, la vasta literatura relativa a ambos casos hace dudar que para el siglo XIX sea posible hacer referencia a una política exterior en sentido estricto. Esto es, entender las acciones de los Estados mexicano y colombiano más desde la óptica de la política internacional[27] que de la exterior. Y se explica fundamentalmente por las carencias institucionales fruto de un proceso constructivo de Estado con excesivas dificultades.

De tal manera que esos episodios podrían entenderse a partir de la Revolución de 1910 y no antes, tal como lo desarrolla Mendoza (2014) en su recorrido por los cien años de la política exterior del país. En medio de la neutralidad expuesta por el gobierno mexicano en los eventos de la Primera Guerra Mundial y tras haber vivido una época revolucionaria caracterizada por enfrentamientos entre diversos bandos, se postularon posiciones gubernamentales ancladas a las doctrinas Carranza y Estrada, ejes rectores de la política exterior mexicana (PEM) por mucho tiempo. En relación con la Doctrina Carranza, coinciden los estudiosos que ésta contiene los principios básicos de la PEM, a saber "la igualdad, el mutuo respeto a las instituciones y a las leyes y la firme y constante voluntad de no intervenir jamás, bajo ningún pretexto, en los asuntos interiores de otros

27 Para este efecto, incluso, puede ser también desde las relaciones internacionales, pero difícilmente puede precisarse una estrategia de política exterior, gubernamental y establecida para lograr objetivos determinados con base en la política pública doméstica, como lo define una estrategia de ese tipo.

países" (Hernández-Vela, 1993, 41). Sobre la Doctrina Estrada debe anotarse que los prolonga en el tiempo, ratificando que:

> [L]os principios que deben regular la política exterior mexicana [son]: autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y seguridad internacionales. (Pereznieto, 2002, 121)

Esto convierte en lineamientos fundamentales estos temas que se pueden leer en la constitución política del país, en el artículo 89, numeral X. No obstante lo anterior, algo a considerar en este ejercicio comparativo gira en torno a la manera como la política exterior se aborda en la Carta Magna. De la misma manera que pasa en Colombia, el tema estratégico de la PE no se contempla en detalle en la constitución política y ello conduce a que su manejo discrecional recaiga sobre el Ejecutivo, casi sin control. De allí que en muchas ocasiones se utilice esta cartera ministerial para cumplir con los compromisos políticos del mandatario de turno, fundamentalmente pagando favores políticos provenientes de la carrera electoral.

Otro de los episodios de la PEM corresponde a la participación de México en la Segunda Guerra Mundial dado que, a diferencia de muchos actores políticos latinoamericanos, el gobierno mexicano de entonces tomó partido en la conflagración y declaró la guerra a las potencias del Eje (Mendoza, 2014). Con esa determinación, podría indicarse que se dio un paso importante en lo que podría ser visualizado como un nuevo episodio en la PEM, y que se relaciona con su internacionalización. A partir de los años 60, y hasta finales de los 80, las acciones de los diferentes gobiernos mexicanos estuvieron altamente centradas en tomar una posición activa en materia multilateral. Con ello se cerró un ciclo que abrió la puerta a lo que Mendoza (2014) ha denominado la política exterior del neoliberalismo, para situarse en la década de los 90 y consolidarse con una nueva identidad, esta vez ya no tan latinoamericana, sino altamente afiliada a Washington, el TLC con los otros dos países de América del Norte y el ingreso a la OCDE. Ese giro, particularmente, hizo que el diálogo entre Colombia y México se fortaleciera, en tanto el país suramericano también negoció libre comercio con Estados Unidos y Canadá, como parte de la estrategia de PE de la administración Uribe Vélez, y trazó la adhesión a la OCDE en una dirección similar, mientras gobernó Juan Manuel Santos.

Finalmente, el ejercicio en materia de la PEM de los últimos gobiernos mexicanos, afiliados a diversos partidos y movimientos (PRI, PAN y MORENA),[28] demostró que se requieren cambios importantes y acciones que permitan reorientar el ejercicio

28 El dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la política mexicana es notorio. Desde la presidencia de Ortiz Rubio, en los años 30 (siglo XX), hasta Zedillo al cerrar el siglo, se mantuvo en el poder. Esto, aunque sólo desde 1946 se conozca formalmente como PRI.

internacional del país. Schiavon y Figueroa (2018) desarrollan un diagnóstico en el que abordan asuntos ligados al presupuesto de la SRE, la dispersión de la acción internacional del país, y lo relativo con el aparato diplomático y consular. Su aproximación crítica llevó a que se plantearan recomendaciones en la línea de fortalecer el tema presupuestal, ampliar la cobertura diplomática, rediseñar desde las perspectivas administrativa y profesionalizante a la SRE, y crear una estructura acorde con las necesidades de las estrategias de política exterior que demanda la contemporaneidad.

Por parte de Colombia, puede anotarse que se ha caracterizado por su escasez en materia de política exterior. Es factible indicar que sólo en el siglo XXI se ha trabajado en el diseño de una estrategia en tal sentido. Esto se explica, así mismo, en que sólo en la última década del siglo anterior cobró forma el estudio y análisis de dicha materia (Vargas-Alzate, 2022). A pesar de que se haya hablado mucho del tema, en realidad los abordajes no fueron acertados al respecto. Apenas hacia mediados de la última década del siglo XX, en las escuelas y facultades de Ciencia Política se insertó tímidamente a la disciplina de las Relaciones Internacionales, lo que empezó a nutrir, no solo el concepto de la política exterior sino también su práctica. Hasta ese punto podría indicarse que las eventuales políticas exteriores que emergían eran más un resultado del ejercicio en la política internacional, y el liderazgo de las élites en algunos campos específicos de la administración pública interna.

Por la estrechez del espacio es improbable detallar un proceso que explique el fenómeno. Sin embargo, debe anotarse que con el impulso dado a las Relaciones Internacionales en el país se logró que se prestara más atención al tema de la política exterior, aunque con un rezago de décadas en comparación con Europa y Norteamérica y de algunos lustros si se mira sólo hacia la región latinoamericana.[29] Colombia presenta retrasos tanto en el estudio como en la práctica de la política exterior.

A pesar de ello, también es claro que se han presentado avances significativos entre lo que fue el cuerpo doctrinario de la primera mitad del siglo XX y la búsqueda de una autonomía, tanto en el proceso de toma de decisiones, como en las interacciones de la política internacional que involucran el Estado colombiano.[30] El avance en relación con la búsqueda de un mejor desempeño en el terreno de lo internacional se hizo evidente durante la administración de Alfonso López Michelsen (Drekonja, 1983). Eso explica que en las obras fundacionales se precise que López trabajó para proveer a Colombia de algo que no tuvo hasta entonces: una política exterior.

29 Un comparativo con México, Brasil, Chile y Argentina, deja a Colombia en posición de rezago. Sin embargo, en materia de comunidades académicas, es factible precisar que Colombia cuenta hoy con la tercera más importante de las asociaciones regionales, luego de AMEI y ABRI, en México y Brasil respectivamente. RedIntercol se consolidó luego de su fundación en 2009 y formalización en 2013.

30 La literatura sobre PEC ha enfatizado la aplicación de las doctrinas del *Réspice Polum* y el *Réspice Similia*, durante gran parte del siglo anterior. La evolución de las relaciones internacionales de Colombia, su política internacional y la PEC está condensada en el volumen compilado por Borda y Tickner (2011) y que se torna obligado para un estudio de estos temas en la contemporaneidad.

Similar a lo vivido por la sociedad mexicana, en Colombia los años 90 fueron los de implementación de las reformas (PAE). Sin embargo, contrario al caso mexicano, es improbable referirse a la internacionalización de la PEC, puesto que ni la nación se preparó para ello, ni los gobiernos asimilaron lo que planteó el cambio constitucional. Además, hubo una serie de factores que hizo mucho más difícil trazar líneas de política exterior en el país al comenzar el siglo XXI.[31] Ya en el ejercicio del diálogo bilateral con Estados Unidos, similar a lo acontecido con México un par de décadas atrás, la administración Uribe Vélez aplicó una estrategia de securitizar la PEC y llevarla nuevamente al terreno de una alineación con Washington y la conflictividad con los pares latinoamericanos (Tickner, 2004).

En el siglo XXI la PEC ha alcanzado relativos éxitos. Tickner (2016) y Morales y Tickner (2017), por su parte, sin afiliarse a un reconocimiento irrestricto de buenos resultados en materia de seguridad y defensa, resaltan que Colombia ha sabido aprovecharse de las circunstancias domésticas para convertirse de manera gradual en un actor relevante en tal campo. Sumado a ello, en una de las más recientes aproximaciones realizada sobre el tema (Pastrana y Gehring, 2017), se valoraron los avances y se pudo trazar un análisis sobre la PEC en tiempos de pos-conflicto. Esta mirada ha servido para cruzarla con otros ejercicios en los que se debate aún si realmente Colombia cuenta con una estrategia de política exterior o no. Sin embargo, la discusión se salva cuando se revisa cuidadosamente el Plan de Desarrollo 2018-2022, en el que definitivamente quedó expuesta formalmente.

Algunas líneas atrás se tocó otro tema que no es menor, y que tiene que ver con el andamiaje constitucional. En lo que concierne a México, el uso de los vocablos "política exterior" se limita a dos menciones; a saber, la del artículo 76, cuando señala que es facultad exclusiva del Senado "analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso" (Estados Unidos Mexicanos, 2021, 80), y el artículo 89, que otorga la dirección de la misma como "facultad y obligación del presidente" (Estados Unidos Mexicanos, 2021, 89). Esto es, el texto no le confiere la potestad de confeccionarla, lo que debiera atribuírsele como su propia y directa responsabilidad. De acuerdo con la Carta Magna, no corresponde ni al Senado, ni al presidente liderar el proceso constructivo de la estrategia mexicana para actuar en el ámbito global.

En la constitución colombiana el tema es más crítico aún, puesto que solo una vez se menciona a la política exterior para señalar que ésta "se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe" (República de Colombia, 2016, 15). Eso se puede leer en el artículo 9°, que hace alusión a los principios o "fundamentos de las relaciones exteriores del Estado". La manera de tratar el tema es bastante etérea y no traza una ruta clara, ni

31 Estos aspectos fueron trabajados por Ardila, Cardona y Ramírez (2005) en un volumen que se aproximó a los temas neurálgicos de seguridad, migración, comercio, ambiente, defensa, derechos humanos, narcotráfico y cooperación.

para el ejercicio ni para determinar los actores que se involucran en la materia. Contrario a ello, la Carta Magna sí declara que el presidente es el encargado de dirigir las relaciones internacionales de Colombia, lo que claramente se trata de un asunto mucho más amplio (artículo 189, numeral 2) (República de Colombia, 2016, 73). En este punto es esencial traer a colación la diferenciación entre lo que son las relaciones internacionales de un Estado y la estrategia de política exterior del mismo.

La Alianza del Pacífico (AP): comercio y diálogo

Posterior a unos años 90 de altibajos, a causa de los momentos críticos que se generalizaron en la región latinoamericana con el denominado "efecto tequila" (1994-1995) y de una primera década del presente siglo sin los mejores resultados, se dio la oportunidad para México y Colombia de interactuar en un mecanismo diferente a lo que tradicionalmente se conoció en América Latina. Esta vez no se trató de un proceso de integración, sino de un acuerdo de voluntades para fortalecer el tema económico (industrial, comercial y financiero), con miras a la región asiática.

Es pertinente recalcar que la AP no es un proceso de integración regional en sentido estricto, sino más bien un mecanismo que afianza las relaciones comerciales, mientras facilita un escenario propicio para el ejercicio de la cooperación internacional.[32] También, como se puede constatar en la iniciativa nacida hace ya una década, el diálogo con los gobiernos chileno y peruano facilita que se pueda alcanzar el objetivo central de una conexión directa con Asia. Ubicando la lente específicamente en la bilateralidad entre Colombia y México, la AP ha servido para alcanzar un mayor nivel de confianza entre estas naciones, no sólo en materia comercial, sino también en el ámbito empresarial, académico, político y cultural.

Considerando que la AP no es el principal dinamizador de la relación comercial entre Colombia y México, sí debe advertirse que, con su creación formal a partir de 2012, algunos procesos parte de la bilateralidad entre ambas naciones lograron un mayor dinamismo.[33] En términos comerciales, y económicos en general, la creación del Grupo de los Tres (G-3) se convirtió en un hito para la integración regional en América Latina, en tanto maduró las

32 Al respecto, e insistiendo en diferenciar lo que es un proceso de integración con acuerdos formales y un mecanismo integrador como la AP, debe anotarse que la Alianza del Pacífico no se ha trazado como meta alcanzar la integración económica formal, sino convertirse en "una área de integración profunda" (algo inusual en América Latina) que facilite el acceso a los mercados asiáticos, mientras conecta los de sus economías miembro. Eso la distancia de otro tipo de acuerdos tales como la Comunidad Andina de Naciones y Mercosur, por ejemplo, que consideraron una estructura organizacional para operar.

33 Inclusive no solo el aspecto comercial se favoreció, sino también temas de movilidad que benefician el intercambio social. Un caso que llama la atención se refiere a la eliminación del visado en México, por ejemplo, para ciudadanos colombianos (y peruanos) desde 2012. Esto se entendió como uno de los gestos de mayor compromiso con la bilateralidad, en el marco de la Alianza del Pacífico. Posteriormente, la secretaria de exteriores, Claudia Ruiz Massieu se reuniría con María Angela Holguín, canciller de Colombia, y juntas "acordarían la conformación del Comité Estratégico Colombo-mexicano, cuyo objetivo será diseñar una agenda bilateral en áreas y sectores prioritarios que estreche la relación entre ambos países". (SRE, 2016, 25)

ideas trabajadas en el otrora Grupo de Contadora.[34] Dado que este ejercicio se desarrolló en el contexto en que se consolidaron las ideas e implementación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE), no estuvo exento de críticas. Sin embargo, es claro que el inicial G-3 (convertido en G-2 con el retiro de Venezuela,[35] y la formalización de un tratado bilateral entre México y Colombia) pasó a ser uno de los instrumentos pioneros en lo que se relaciona con la liberalización comercial en América Latina.[36] Es decir, las relaciones bilaterales entre Colombia y México se convirtieron en referente para la región en lo que concierne a la integración, y su permanencia en el tiempo ha permitido que se resalte como un diálogo sólido y fluido, incluso considerando los cambios de orientación de los gobiernos. En su momento, al G-3 se le consideró:

> Un tratado de gran envergadura [que] abarca áreas de diversa índole. En una primera instancia, desarrolla de manera exhaustiva los aspectos relacionados con el comercio de bienes, a través de disciplinas en cuanto al acceso a los mercados y el diseño de un programa de desgravación arancelaria. Por sus condiciones particulares, el Acuerdo contempla un tratamiento especial para los bienes del sector agrícola y automotor. Para garantizar un buen funcionamiento del comercio y un uso adecuado del Acuerdo, se definieron reglas especiales en materia de origen, salvaguardia y prácticas desleales. (Tratado de Libre Comercio – G-3, 1996, 5)

La existencia del G-3 es en definitiva un hito, no sólo para la bilateralidad entre ambas naciones sino para lo que representó la implementación del libre comercio en América Latina; de ahí que se deba contemplar en cualquier aproximación al tema en la región.

En tal dirección, para hacer un acercamiento a las dinámicas comerciales entre México y Colombia, este trabajo propone una revisión del intercambio entre ambas naciones en lo que va del presente siglo. Los resultados de dicho emparejamiento arrojan un resultado desfavorable para el país suramericano, puesto que México es en valores absolutos una economía localizada en mejor posición a lo ofrecido por Colombia. A nivel de América Latina, según El Tiempo,[37] las posiciones económicas de la región están categorizadas con el segundo lugar para México, con un PIB de 1,28 billones de dólares, mientras que Colombia se ubica en quinto lugar, con menos de la cuarta parte del PIB mexicano, situada

34 El Grupo de Contadora (por haberse firmado en la isla panameña del mismo nombre) fue el resultado de un ejercicio político en el que participaron México, Colombia, Venezuela y Panamá, en procura de trazar líneas de trabajo para un plan de pacificación e intervención social en Centroamérica. A pesar de haberse dado varias décadas atrás, todavía en la contemporaneidad se entiende que la iniciativa fue una estrategia importante en relación con los inicios de la integración regional. Para ampliar detalles, ir a: https://www.efe.com/efe/america/mexico/un-grupo-impulsor-de-la-paz-en-america-central-reivindica-importancia-integracion/50000545-3517430 [Fecha de consulta: julio 4 de 2022].

35 Venezuela dejó el G-3 en mayo de 2006, cuando su presidente Hugo Chávez argumentó que éste perjudicaba los intereses comerciales del país. Ver detalles en: https://elpais.com/internacional/2006/05/22/actualidad/1148248802_850215.html [Fecha de consulta: julio 4 de 2022].

36 De acuerdo con Cordeiro (2007), otro gran momento se relaciona precisamente con lo sucedido en marzo de 1992, cuando Venezuela y Colombia acordaron dar apertura a su frontera y convertirse en el primer caso del hemisferio occidental en el que un límite entre dos países pasaba a ser de libre acceso.

37 Ver detalles en: https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/los-10-paises-mas-ricos-de-latinoamerica-626826 [fecha de consulta: 8 de julio de 2022].

en 300 mil millones de dólares. A México solo lo supera Brasil, mientras que al país cafetero también lo hacen Argentina y Chile. Los más críticos de la relación bilateral lo han puesto en un diálogo entre desiguales y poco complementario.

En relación con las ventas de productos colombianos hacia México, el año 2000 presentó cifras totales de 230,47 millones de dólares (dólares FOB),[38] mientras que desde el país norteamericano llegaron productos a Colombia por valor de 516,89 millones, es decir una cifra que para entonces ya doblaba el total de sus exportaciones hacia dicho mercado. Esto sucedía bajo el esquema negociado en la propuesta de liberalización del G-3. Veinte años después, las transacciones siguieron mostrando el desbalance, puesto que para 2020 Colombia le vendió al mercado mexicano 1.161 millones de dólares (FOB), mientras México exportó hacia Colombia 2.539 millones; esto es, nuevamente, más del doble de las ventas desde Colombia. A ello debe agregarse un periodo más crítico, como se evidencia en las cifras de 2012, año en que México exportó a Colombia 6.233 millones de dólares, mientras Colombia solo le vendió a México 835 millones. En ese año, el desequilibrio en la balanza comercial fue estruendoso, y particularmente esto iría a coincidir con la puesta en marcha de la Alianza del Pacífico.

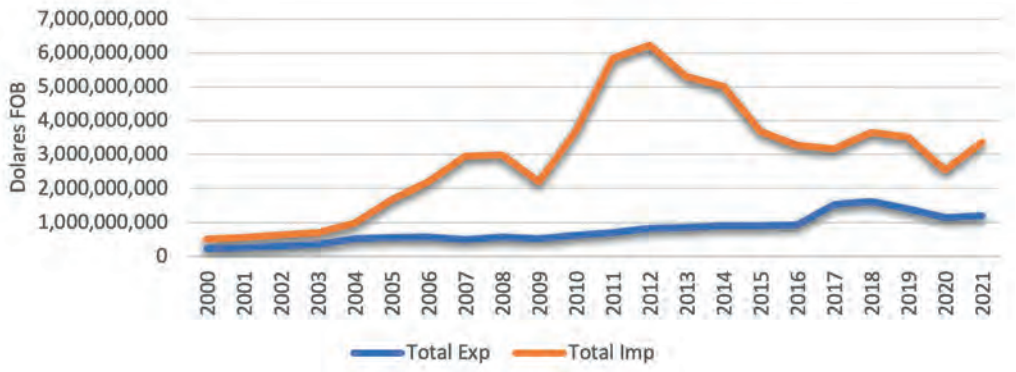
La revisión a las cifras del comercio entre ambas economías provistas por la Dirección de Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN) y el Departamento Nacional de Estadística (DANE) permiten establecer una relación desigual en lo que concierne al intercambio de productos. Para Patricia Galeana, embajadora de México en Colombia, la evaluación que se pudo hacer hacia 2020 (año crítico por la Pandemia) mostraba al país suramericano como el segundo socio comercial de México en América Latina y el Caribe, mientras que éste ocupó el tercer lugar en importaciones desde Colombia y, según lo expresó, "se ha convertido en el sexto país con mayor inversión extranjera directa en Colombia con más de US$730 millones en 2018, año en que el comercio ascendió a US$5.315 millones" (Vargas, 2020, 1).

Al cerrar la segunda década del presente siglo, los inversionistas mexicanos han sabido tomar ventaja de los acuerdos establecidos y han penetrado sectores importantes de la industria, el comercio y la construcción. Además de ello, han impactado también el sector financiero, del transporte e información en Colombia. De acuerdo con las cifras reportadas por el diario La República, en 2018 estas ascendieron a US$3.544 millones, 15 % más que en 2017 (Vargas, 2020, 1). En la otra dirección, precisa el mismo medio que "los sectores con mayor inversión colombiana en México son industrias manufactureras, servicios financieros y de seguros, construcción, comercio y servicio de alojamiento, destacando las ventas de partes de vehículos, que se han convertido en el tercero de exportaciones al mercado mexicano" (Vargas, 2020, 1).

38 FOB es la sigla de *free onboard*, que indica el precio de venta de los bienes embarcados a destinos internacionales, ubicados en el medio de transporte, pero que no incluye costos de seguros y fletes.

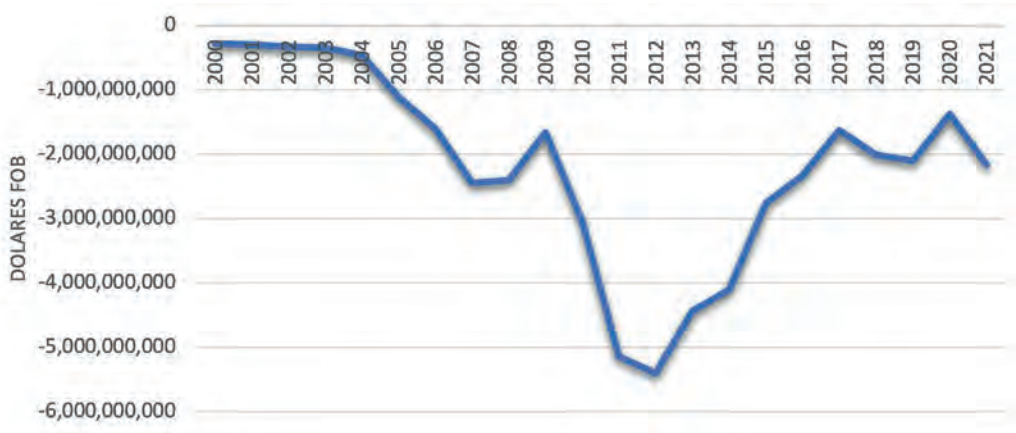
En cualquier caso, la balanza comercial es poco favorable para Colombia. El ejercicio adelantado por el autor, con base en las cifras de la DIAN y el DANE, reflejan una situación desventajosa que se puede visualizar en la gráfica. Esto, considerando el análisis desde la perspectiva colombiana.

Gráfica 1. Exportaciones vs. Importaciones Colombia - Mexico 2000-2021



Fuente: Elaborado por el autor a partir de los datos ofrecidos por el DANE y la DIAN, 2022

Gráfica 2. Balanza Comercial. Colombia - Mexico. Enero - Diciembre 2000 2021



Fuente: Elaborado por el autor a partir de los datos ofrecidos por el DANE y la DIAN, 2022

No obstante se presenta una mirada global del comercio, sin desglosar sectores ni líneas específicas de productos, el ejercicio ofrece información valiosa para delinear lo desequilibrada que está la balanza comercial entre ambas economías. Este fenómeno que se evidencia entre Colombia y México se ha convertido en algo estructural que si bien puede vincularse a los acuerdos vigentes, debe desestimarse como única causa. Sin embargo, las primeras luces de la que sería la política exterior de la administración de Gustavo Petro han precisado avanzar en una revisión de los acuerdos comerciales que involucran al país y que lo tienen en posición de desequilibrio en relación con sus contrapartes.

Más allá del comercio

Aunque las relaciones comerciales y económicas en general han tomado una marcada preponderancia sobre los demás asuntos de la bilateralidad (o multilateralidad) entre las naciones, la relación entre Colombia y México tuvo en 2021 –a raíz de la conmemoración de los 200 años de diálogo diplomático y político entre los dos Estados–, el lanzamiento de un nuevo programa bilateral para el periodo 2021-2023, que involucra asuntos relativos con la tecnología y la ciencia,[39] mientras allana el camino a la consecución de los objetivos trazados por la agenda 2030, tal como lo presentó el gobierno de Colombia en la socialización del programa.[40] Esto debe ser entendido también como una oportunidad de seguir incrementando los lazos entre ambas naciones.

Si bien resulta evidente un fortalecimiento de las interacciones entre las sociedades de ambos países, a partir de diversos resultados alcanzados en escenarios tales como la Alianza del Pacífico, este tipo de mecanismos de carácter científico, tecnológico y cultural llevan a que los temas identitarios se fortalezcan. De hecho, una revisión a la movilidad humana entre Colombia y México, durante la última década, a partir de la información expuesta por el Instituto Nacional de Migración –INM– (México) y Migración Colombia, permite inferir que los flujos migratorios han experimentado un efecto positivo que sólo se vio afectado por la pandemia. Sin entrar en detalles, para el caso de los colombianos que viajaron a México en los últimos diez años, el aumento en las cifras ha sido exponencial. Para 2010, la cifra reportada por el INM fue de 102.177 personas ingresadas solo a través de las aerolíneas; mientras que para el año 2019, los números superaron los 536.000 viajeros colombianos llegando al país por la vía aérea. En dirección contraria, y también

39 En 2021, los gobiernos de México y Colombia alcanzaron un acuerdo en la décima reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica, para prolongar las actividades que ya se habían trazado en un documento previo para el periodo 2018-2020. En esta oportunidad le apuntaron a los temas de reactivación en tiempos de postpandemia, abarcando las áreas de ciencia y tecnología que involucran turismo, desarrollo local y regional, biotecnología, apicultura, robótica y metodologías de crioconservación, entre otras áreas. Los detalles pueden ser consultados en el sitio de APC Colombia (Agencia Presidencial para la Cooperación). Ir a https://www.apccolombia.gov.co/comunicaciones/noticias/nuevo-programa-de-cooperacion-tecnica-y-cientifica-entre-colombia-y-mexico [Fecha de consulta: 11 de julio de 2022].

40 Estos detalles se pueden revisar en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Ir a https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/cooperacion-colombia-mexico-2021-2023-orienta-reactivacion-economica-cumplimiento [Fecha de consulta: 12 de julio de 2022].

solo considerando el ingreso por aerolíneas, a Colombia arribaron legalmente en 2016, 158.991 personas desde territorio mexicano, mientras que para 2019 estas sumaron un aumento a 198.455 individuos. Si bien la diferencia entre destinos es notable, también debe anotarse que la eliminación del visado para los colombianos motivó una mayor movilidad, en poco comparable con los flujos desde México hacia el país suramericano.

Lo relevante en esta aproximación frente a la movilidad de personas entre los dos países es que directamente influye en que exista un mayor conocimiento inter-societario que, si se analiza cuidadosamente, facilita la conversión en canal de comunicación y comprensión entre colombianos y mexicanos. La cercanía entre las sociedades hace que se afiancen lazos de fraternidad internacionales y que, por inercia, se alcance un mayor grado de interdependencia provechoso a la integración regional. Esto puede servir, además, para retomar conversaciones que se quedaron pendientes a causa de las distancias políticas e ideológicas entre los gobiernos de ambos países en diferentes momentos de su historia.

Desde la época en que Felipe Calderón y Juan Manuel Santos actuaron como presidentes de México y Colombia, respectivamente, no se había retomado la idea de una profundización en las relaciones bilaterales entre estos dos Estados. Ahora que Gustavo Petro asumió la presidencia de Colombia, es factible que eso se dé, en tanto su gobierno presenta una evidente afinidad con las políticas y manejo administrativo adelantado por Andrés Manuel López Obrador en el país norteamericano. No es fortuito que sólo unas horas después de la posesión de Gustavo Petro, la esposa del presidente López, Beatriz Gutiérrez Müller, y el canciller mexicano, Marcelo Ebrard, se reunieran[41] en Bogotá con él y Francia Márquez (vicepresidenta colombiana), para confirmar en un acto ceremonial, que la bilateralidad empezaría una nueva era.

Conclusión

En un apretado intento por acercarse a las relaciones bilaterales entre México y Colombia, este documento propuso considerar dicho diálogo desde sus inicios, determinando que la interacción entre ambos Estados es pionera en lo que corresponde al diálogo bilateral en la región latinoamericana. Las raíces históricas así lo dejaron consagrado, mientras se evidencia una nueva convergencia entre las dos unidades políticas a partir de la llegada de Gustavo Petro Urrego a la presidencia de Colombia. Su postura política encaja fácilmente con la manera en que Andrés Manuel López Obrador entiende el ejercicio gubernamental.

Colombia y México atravesaron por acontecimientos que conservaron similitudes en muchas oportunidades. Sin embargo, también experimentaron lejanía, a partir tanto de externalidades como de decisiones políticas internas. No obstante lo anterior, en

41 Información provista por la presidencia de Colombia: https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/reunion-presidente-gustavo-petro-representante-personal-presidente-mexico [Fecha de consulta: 24 de agosto de 2022].

ningún momento estas situaciones motivaron que se presentara una desvinculación de la conversación política y socio-económica entre ambas naciones. Inclusive, considerando el notable desbalance en materia comercial, los dos gobiernos reflejan su compromiso con los acuerdos firmados y el rol que cumplen en mecanismos de integración tales como la Alianza del Pacífico. Precisamente, al interior de la citada Alianza, ambos Estados han demostrado continuidad y compromiso, dejando de lado las posiciones ideológicas y anteponiendo el pragmatismo, los intereses y las necesidades de los diferentes actores que han podido tomar ventaja de ella.

De otro lado, es relevante señalar que en ambos casos se encuentran falencias constitucionales para la definición jurídico-política del diseño e implementación de las estrategias de política exterior. Sus cartas constitucionales se refieren a temas de política internacional y relaciones internacionales antes que a los temas estratégicos de la política exterior, como tampoco abordan el proceso constructivo, ni las deliberaciones de esta última. Es menester un trabajo concienzudo por parte del poder legislativo en ambas naciones con miras a proponer una legislación que aborde el tema de la generación de política exterior con mayor rigurosidad y acierto. En ambos casos, la profesionalización del servicio exterior se mantiene como una deuda política neurálgica.

Finalmente, es factible precisar que los gobiernos de México y Colombia seguirán trabajando juntos para fortalecer su identidad latinoamericana y para afianzar los compromisos en favor de sus sociedades. Su relación de dos siglos tiende a perdurar en el tiempo, incluso, independientemente de quienes administren sus Estados.

Referencias

Anna, T. (1991). La Independencia de México y América Central. Capítulo 2, 41-74. En: Josep Fontana y Gonzalo Pontón. *Historia de América Latina*. Tomo 5, La Independencia. Editorial Crítica, Barcelona.

Ardila, M., Cardona, D. y Ramírez, S. (2005). *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*. Bogotá: CEREC – Fescol.

Borda, S. y Tickner, A. (2011). *Relaciones Internacionales y Política Exterior de Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Bushnell, D. (1991). La Independencia de la América del Sur española. Capítulo 3, 75-123. En: Josep Fontana y Gonzalo Pontón. *Historia de América Latina*. Tomo 5, La Independencia. Barcelona: Editorial Crítica.

Bushnell, D. (1995). Colombia y la causa de los aliados en la segunda guerra mundial: la colaboración militar y económica con Estados Unidos, apenas produjo una declaración de beligerancia contra los países del Eje. *Revista Credencial Historia*, 67 (pp. n.d.) Online: https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-

historia/numero-67/colombia-y-la-causa-de-los-aliados-en-la-segunda-guerra-mundial

Bushnell, D. (2007). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A.

Cerutti, M. (2016). Élites, regiones económicas y empresariado. En: Juan Carlos Díaz y Mario Cerutti [Eds.]. *Historia económica y empresarial México-Colombia, s. XIX y XX. Nueve estudios de economía regional*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT – Universidad Autónoma de Nuevo León.

Charry, H. (1995). *La política exterior de Colombia y el Movimiento de los No Alineados*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cordeiro, J. (2007). *El Desafío Latinoamericano... y sus cinco grandes retos*. McGraw Hill, Bogotá.

Drekonja, G. (1983). Colombia: en búsqueda de una política exterior. *Revista de Estudios Internacionales*, 4(2), 259-280.

Estados Unidos Mexicanos. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México D.F.: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Estrada, F., Moscoso, F., y Andrade, N. (2016). Políticas de seguridad contra el narcotráfico: México, Brasil y Colombia. *Análisis Político*, 29(86), 3-34.

Ffrench-David, R. (1999). *Macroeconomía, Comercio y Finanzas para reformar las Reformas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL – McGraw-Hill Interamericana.

Tratado de Libre Comercio – G-3. (1996). Grupo de los Tres, G-3, Ministerio de Comercio Exterior. Proexport, Colombia. Bogotá: El Espectador.

Hernández-Vela, E. (1993). La Doctrina Carranza en el umbral de una nueva sociedad internacional. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 39, 41-47.

Herrera, G. (2022). México en la CELAC: Una apuesta por la unidad regional. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Online: https://revistafal.com/mexico-en-la-celac-una-apuesta-por-la-unidad-regional/ [Fecha de consulta: 29 de julio de 2022].

Krasner, S. (1982). Structural Causes of Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 32(2), 185-205.

Mendoza, J. (2014). *Cien años de política exterior mexicana. De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto*. México D.F.: Grupo Editorial Cenzontle.

Morales, M., & Tickner, A. (2017). Narrando la "historia de éxito": experticia en seguridad y política exterior de Colombia. En A. Tickner & S. Bitar (Eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (1st ed., pp. 239–260). Universidad de los Andes, Colombia.

Otero, L. (1986). *Disidencias y Coincidencias en Cuba*. La Habana, Cuba: Editorial José Martí.

Pastrana, E. y Gehring, H. (2017). *La política exterior colombiana de cara al posconflicto*. Bogotá: KAS – Pontificia Universidad Javeriana.

Paz, O. (2019). *El Laberinto de la Soledad. Posdata: vuelta al laberinto de la soledad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Pellicer, O. (1972). *México y la Revolución Cubana*. México, D.F.: Colegio de México.

Pérez, C. (1973). América Latina y los Países No Alineados. *Estudios Internacionales*, 6(24), 43-65.

Pereznieto, L. (2002). La Doctrina Estrada, una nota para su relectura. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 89, 121-126.

Poder Ejecutivo Federal. (1989). *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*. México, D.F.: Diario Oficial.

Ramírez, S. (1995). El sentido del Movimiento de Países No Alineados y el papel de Colombia en su presidencia. *Colombia Internacional*, 31, 3-8.

República de Colombia. (2016). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, CENDOJ – BELM.

Rojas, R. (2001). *Cuba mexicana: historia de una anexión imposible*. México, D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Santiso, C. (2003). Another lost decade? The future of reform in Latin America. *Public Administration and Development*, 23(4), 297-305.

Schiavon, J. y Figueroa, B. (2018). Las capacidades de la política exterior de México: diagnóstico (2000-18) y propuestas (2018-24). En: Jorge A. Schiavon, Rafael Velásquez, y Humberto Garza. *La Política Exterior de México, 2018-2024: diagnóstico y propuestas*. México, D.F.: CIDE, UANL, Universidad Autónoma de Baja California.

Senado de la República de México. (2021). OFICIO No. CREALC/JALG/170/2021. Ciudad de México, D.F.: Gaceta del Senado.

SRE. (2016). *Cuarto informe de labores, 2015-2016*. México, D.F.: Talleres Gráficos de México.

Tello, M. (1972). *México: una posición internacional*. México, D.F.: Joaquín Mortiz editores.

Tickner, A. (2004). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional*, 60, 12-35.

Tickner, A. (2016). *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Working paper. Bogotá: Fescol.

Tirado, A. (1989). *La Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.

Tratado de Amistad, Liga y Confederación entre la República de Colombia y la Nación Mexicana. México, 3 de octubre de 1823.

Urrego-Sandoval, C., Rouvinski, V., y Vargas-Alzate, L. (2022). En el Centro de la Periferia. Colombia y Rusia en el Contexto de la Guerra en Ucrania. *Foreign Affairs Latinoamérica*, (22)3, 18-26.

Vargas-Alzate, L. (2022a). "La Política Exterior de Colombia no es su política internacional: un caso para aclarar la confusión". *Orbis, Revista de la Asociación Diplomática y Consular*, 26, 105-121.

Vargas-Alzate, L. (2022b). La adhesión de Colombia a la OCDE como una estrategia de inserción en un contexto desfavorable. *Oasis*, 35, 123-143.

Vargas, P. (2020). El flujo de inversiones entre México y Colombia ronda los U$10.500 millones. *La República*. Lunes, 17 de febrero de 2020. Bogotá.

Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. En: Williamson, J., Ed., Latin American Adjustment: How Much Has Happened? *Institute for International Economics*, Washington, 7-20.

AMAG
Anuario Mexicano de Asuntos Globales
2022



Universidad del Mar
Campus Huatulco
Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

Geopolítica y el concepto del *lebensraum* "espacio vital": El caso de la península de Baja California en el marco de la seguridad de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial

Rafael Velázquez Flores[1]
Julián Rodríguez Fonseca[2]

"La Magdalena es la llave que guarda
los intereses de los Estados Unidos en el Pacífico.
Y esa llave debemos retenerla nosotros"

El Tiempo, 3 de abril de 1909

Resumen

El objetivo principal de este trabajo es evaluar el papel de la península de Baja California como un "espacio vital" (*lebensraum*) para Estados Unidos en el contexto de su política de seguridad durante la Segunda Guerra Mundial. Este concepto considera que las naciones deben controlar espacios estratégicos dentro de sus fronteras e, incluso, partes adyacentes a su propio territorio para garantizar su propia seguridad y su prosperidad económica. En otras palabras, si un Estado pretende sobrevivir en la arena internacional no puede renunciar a ese espacio. Al contrario, las naciones buscan a través del espacio vital incrementar su presencia e influencia de poder en el sistema internacional. En ese sentido, la península de Baja California representó un espacio vital para Estados Unidos por su relevancia geográfica y estratégica en el ámbito de la seguridad debido a la amenaza de una posible invasión japonesa al territorio estadounidense a través de la península mexicana durante ese periodo.

Palabras clave: Geopolítica, *Lebensraum*, espacio vital, Baja California, Segunda Guerra Mundial

Abstract

The key objective of this paper is to evaluate the role of the Baja California peninsula as a "vital space" (*lebensraum*) for the United States in the context of its security policy during World War II. This concept considers that nations must control strategic spaces within their borders and even adjacent parts of their own territory to guarantee their own security and economic prosperity. In other words, if a State intends to survive in the international arena, it cannot give up that space. On the contrary, nations seek through vital space to

1 Es profesor de la Universidad Autónoma de Baja California. Obtuvo su doctorado en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Pertenece al SNI y fue presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales. Actualmente es presidente del Centro de Enseñanza y Análisis sobre la Política Exterior de México. Su libro más reciente es *Principled Pragmatism in Mexico 's Foreign Policy. Variables and Assumptions*.

2 Es profesor de la Universidad Autónoma de Baja California. Es licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la misma institución y maestro en Historia por el Instituto de Investigaciones Históricas (IIH-UABC). Actualmente es doctorante en el programa de Estudios del Desarrollo Global de la UABC.

increase their presence and influence of power in the international system. In this sense, the Baja California peninsula represented a vital space for the United States due to its geographical and strategic relevance in the field of security due to the threat of a possible Japanese invasion of US territory through the Mexican peninsula during that period.

Keywords: Geopolitics, *Lebensraum*, Living space, Baja California, Second World War

Introducción

A finales del siglo XIX surgió la "Geopolítica" como una rama del conocimiento que combina las disciplinas de Relaciones Internacionales, Geografía y Ciencia Política, principalmente. Su propósito era explicar el comportamiento de los Estados a partir de variables geográficas. La idea principal era que una nación debía tener control de espacios estratégicos para aumentar su poder en el sistema internacional. La motivación principal era garantizar la seguridad y promover la prosperidad económica puesto que así los países tendrían acceso a posiciones defensivas y a recursos naturales. En un gran número de casos, las guerras se originan por el deseo de aumentar el territorio. En este contexto, el alemán Friedrich Ratzel acuñó el concepto del *lebensraum* (espacio vital), el cual era el área geográfica necesaria para la propia subsistencia de una nación, la autosuficiencia económica, la autodefensa y la seguridad. En otras palabras, un Estado no podría renunciar a este espacio vital si quería sobrevivir en la arena internacional. En los años treinta del siglo XX, Adolfo Hitler utilizó ese concepto para anexar Austria a Alemania e incorporar los Sudetes checoslovacos al territorio germánico en 1938. La idea era tener control de esos territorios para recuperar la grandeza alemana. Bajo esta misma lógica, el Führer invadió Polonia en 1939, lo que dio inicio a la Segunda Guerra Mundial.

El objetivo de este artículo es evaluar el lugar de Baja California en el marco de la política de seguridad de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. El argumento central es que la península mexicana representó un "espacio vital" para Estados Unidos debido a su importancia estratégica en materia de seguridad frente a una posible invasión japonesa a su territorio durante la guerra mundial. Es importante aclarar que la literatura tradicional sobre la Geopolítica establece que el concepto de "espacio vital" se refiere a una parte dentro de un mismo Estado. Sin embargo, este trabajo plantea la premisa de que un "espacio vital" también puede ser adyacente a un Estado, tal como es el caso de la península de Baja California frente a Estados Unidos.

El ensayo está dividido en tres partes. La primera plantea el encuadre teórico del análisis y se desarrolla la noción de la Geopolítica desde una perspectiva histórica y conceptual. La segunda parte esboza el papel de la península de Baja California en el marco de los intereses de Estados Unidos desde principios del siglo XIX. Este análisis sirve como referencia histórica del papel de la península para los intereses estadounidenses. La tercera

sección se enfoca a demostrar que la península se convirtió en un "espacio vital" para la defensa de Estados Unidos en el marco de la Segunda Guerra Mundial ante la posible amenaza de una invasión japonesa.

La Geopolítica como ciencia del conocimiento

Una de las premisas de este ensayo es que la Geopolítica se ha convertido, hoy día, en un instrumento muy útil para entender la realidad global porque combina diferentes perspectivas disciplinarias, como son las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política, la Historia y la Geografía. Entonces podemos definir a la Geopolítica como una subdisciplina científica que se encarga de estudiar las decisiones de los Estados basadas en consideraciones de poder relacionadas con el espacio. El supuesto aquí es que esas acciones buscan un beneficio directo que genere capacidades basadas en condiciones de territorio, posición geográfica, recursos naturales y clima. A lo largo de la historia, el objetivo principal de muchos Estados ha sido aumentar el territorio y apropiarse de nuevos enclaves estratégicos para aumentar el poder, garantizar la seguridad, defender las rutas comerciales y tener acceso a materias primas. Es decir, la geopolítica está muy vinculada con la política de seguridad y la comercial.

La relación del hombre con la geografía surgió en el momento que los primeros humanos en la Tierra buscaron controlar los medios físicos -como el fuego- para su aprovechamiento. Asimismo, recurrieron a cuevas para protegerse del clima. En su etapa de nómadas, tuvieron que trasladarse para encontrar mejores lugares. Para ello, tuvieron que recurrir a rutas seguras. En esos momentos nació la práctica de la geopolítica, es decir la relación entre el hombre y la tierra. Más adelante, las civilizaciones se asentaron en lugares específicos. Pero el criterio para tomar la decisión de dónde instalarse permanentemente estaba relacionado directamente con elementos geopolíticos, como eran la cercanía de ríos o lagos para el riego en la agricultura; el asentamiento en valles para fines de seguridad, la disponibilidad de tierras fértiles y materias primas, y climas adecuados para las actividades humanas.

La Geopolítica no es una ciencia nueva. Los estudios más antiguos se remontan a Tzun Su, quien escribió *El arte de la guerra*, una de las primeras obras que relacionaba la estrategia militar con las características del terreno. Incluso la misma *Biblia* puede ser todo un tratado de Geopolítica por sus referencias a los lugares santos, los movimientos migratorios y los conflictos relacionados con los lugares. Sin embargo, la Geopolítica como una disciplina de estudio surge formalmente a finales del siglo XIX y principios del XX. Autores como Alfred Mahan, Rudolf Kjellen, Friedrich Ratzel Halford Mackinder y Karl Houshofer, aportaron ideas que llevaron al surgimiento formal de la Geopolítica como disciplina de estudio (Argüelles. 2019). Una fortaleza de esta rama del conocimiento es que podía explicar los principales conflictos hasta esa fecha, como fueron las principales

guerras. Por ejemplo, para aumentar el poder de Francia, Napoleón buscaba expandir el territorio y ello llevó a las guerras napoleónicas a principios del siglo XIX.

La Geopolítica, como campo de estudio, tuvo un auge muy importante antes de la Segunda Guerra Mundial. Por ejemplo, a finales del siglo XIX, Mahan afirmaba que era un requisito tener predominio marítimo para que un Estado se pudiera erigir como una potencia. Más adelante, Estados Unidos utilizó estas ideas para la construcción del Canal de Panamá y para buscar el control del Golfo de México y del Pacífico cuando obtuvo Cuba, Puerto Rico y Filipinas luego de una guerra con España. Más adelante, Ratzel le otorgó una base científica que buscaba predecir el comportamiento de los Estados a través de ciertas leyes vinculadas a su entorno geográfico. Este autor alemán planteaba al Estado como organismo territorial e introdujo dos conceptos clave para la Geopolítica: "lebensraum" (espacio vital) y "raumsinn (sentido del espacio). Más adelante, el sueco Kjellen, quien acuñó el término "Geopolítica" para referirse a la relación entre poder y geografía, veía al Estado como "ser vivo" que nace, crece, se reproduce y muere. Esta visión explica el auge y caída de los grandes imperios, como fueron el griego, egipcio, romano, otomano, ruso, etcétera.

Por su parte, el alemán Haushofer convirtió a la Geopolítica en un instrumento científico para el poder del Estado y se refería a las fronteras como organismos vivos (flexibles), y era posible que los límites territoriales pudieran modificarse. El principal problema es que estas ideas fueron utilizadas como un justificante para la expansión nazi en los años cuarenta del siglo pasado. Por su parte, el británico Mackinder planteaba que el poder marítimo había perdido poder frente al terrestre. Fue este autor quien propuso la Teoría del "pivote" o "*heartland*" (zona central y oriental de Asia). El argumento era que, "quien controle el *heartland*, controla el mundo". Sin embargo, el estadounidense Spykman contra argumentó y afirmó, basado en las tesis de Mahan, que el poder marítimo era vigente. Así, este autor desarrolló su teoría del *rimland*, cuyo principal planteamiento era que el poder se encontraba en las costas. "Quien controle el *rimland*, controla el mundo".

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la Geopolítica cayó en desuso e, inclusive, adquirió una fama negativa por la utilización hecha por los nazis para justificar sus invasiones territoriales. Sin embargo, el tema era altamente relevante. Prácticamente todos los hechos ocurridos durante el periodo de la Guerra Fría estuvieron vinculados, directa o indirectamente, con la Geopolítica. Los principales eventos podían ser explicados en función de la relación poder y geografía, como fueron las guerras de Corea y Vietnam, la crisis de los misiles en Cuba, la invasión soviética a Afganistán, etcétera. A pesar de que la Geopolítica estaba ausente en el análisis científico, en la práctica estaba presente. Fue en los años setenta y ochenta cuando esta disciplina empezó a tener auge de nuevo. Los analistas de los temas internacionales reconocieron que muchos de los conflictos se podían explicar a través del prisma de la Geopolítica. Entonces empezó a resurgir el interés por la disciplina.

Hoy no podemos negar la importancia de la Geopolítica. Los principales eventos, al inicio del siglo XXI, están vinculados de una manera u otra al territorio, a los recursos naturales, a las rutas comerciales, a la necesidad de otorgar seguridad, mantener rutas, etcétera. Los conflictos como el de Siria, de Crimea, de Yemen, de Venezuela, la guerra comercial entre China y Estados Unidos, la confrontación entre Estados Unidos e Irán y Corea del Norte, el proyecto de construir un muro fronterizo entre Estados Unidos y México, la crisis del petróleo de 2020 e, inclusive, la expansión del Covid 19, son asuntos que tienen un origen geopolítico y que se pueden explicar a partir de esta disciplina.

Tampoco es posible negar que la Geopolítica está íntimamente vinculada a la vida cotidiana de las personas hoy día. Todas las personas buscan vivir en un lugar que cumpla con ciertos requisitos, como son precios accesibles, seguridad, disponibilidad de servicios y vías de acceso fluidas. Los trabajadores, para acudir a su lugar de trabajo, eligen rutas que sean más cortas y de menor tiempo. La gente que migra es, en algunas ocasiones, por razones climáticas, desastres naturales, sequías, y falta de trabajos en sus lugares de origen. Por esas causas, buscan lugares en donde puedan encontrar mejores condiciones. Incluso, los turistas toman decisiones en función de características geográficas, como son distancia, bellezas naturales, climas benignos, disponibilidad de infraestructura, fácil acceso, existencia de transporte, entre otras. Todo lo anterior está claramente vinculado a la geopolítica puesto que el ser humano busca un tipo de beneficio en función de la geografía.

En resumen, la Geopolítica se ha convertido en una disciplina útil para explicar el comportamiento de los Estados a partir de variables geográficas, tales como la posición, el tamaño territorial, las rutas comerciales, la posesión o no de recursos naturales, entre otras. Es claro que Baja California posee un alto valor estratégico para la política de seguridad de Estados Unidos. Por esta razón, es posible afirmar que la península ha representado, desde la independencia mexicana, un "espacio vital" para la defensa propia del territorio estadounidense y para otro tipo de actividades económicas. El siguiente apartado busca demostrar la premisa anterior a partir del comportamiento tanto de Estados Unidos como de México en función de la península.

La península de Baja California: La perspectiva histórica en las relaciones México-Estados Unidos

La península de Baja California tiene una extensión de 143,780 km2, se encuentra rodeada en los literales por el Océano Pacífico y el Golfo de California, sin embargo, el punto más ancho es de poco más de 250 km, mientras que, en su parte más estrecha ubicada en la zona sur de la península, no alcanza los 50 kilómetros. La península es conocida dentro de la geografía nacional por su característica aridez. Sin embargo, es un espacio rico en recursos naturales que van desde la pesca en el mar hasta provechosos espacios mineros.

En el escenario político nacional, la independencia de México tuvo poco impacto en la lejana península. Durante once años de lucha independentista, la península se mantuvo en relativa paz. Fue hasta la década de 1820 en las turbulencias del nacimiento del Estado mexicano independiente que a partir de la ley de colonización de 1824 se buscó, desde el gobierno, comenzar un proceso de poblamiento de esos territorios.

Contrario a lo que se puede asumir, la preocupación por el territorio peninsular por parte del gobierno mexicano no radicaba, en una primera etapa, en la posibilidad de una expansión de Estados Unidos. En todo caso, las alarmas apuntaban al imperio ruso. Juan Francisco de Azcarate, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Junta Gubernativa establecida en 1821, advirtió, en su informe elaborado en ese mismo año, sobre el riesgo que amenazaban los espacios de la Alta California y la California Baja con respecto a la vecindad del imperio ruso y las posibilidades que tenían de apoderarse de esos territorios. De tal suerte que Azcarate aconsejaba establecer a la brevedad posible un tratado de límites con el Imperio Ruso para con ello dar fin a sus posibilidades de aprovechar las riquezas que ofrecían las costas del Pacífico del imperio mexicano.

Por consiguiente, una de las propuestas en materia de colonización de los inhóspitos territorios de las Californias consistió en fomentar la emigración de personas chinas con fines comerciales. Los integrantes de la comisión expusieron que se trataba no sólo de un arreglo benéfico para México, sino que, en todo caso, favorecía también a China al declararla árbitro frente a los intereses expansionistas rusos. Incluso fueron señaladas las excelentes posibilidades para que China, Manila y México lograran un comercio marítimo de mayor intensidad y utilidad en la vastedad geográfica que ofrecían los litorales del Pacífico. En ninguno de los casos, la propuesta prosperó toda vez que el gobierno imperial de Agustín de Iturbide fue depuesto en 1823 por los generales Antonio López de Santa Anna y Guadalupe Victoria.

Con respecto a la península de Baja California, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de enero de 1824 no realizó distinción alguna con respecto a la Alta California, incluyéndoseles a ambas como "Californias" y considerándoseles como territorios bajo jurisdicción de la Federación. Sin embargo, la Constitución de 1824, en la sección de las partes integrantes de la Federación, estableció los territorios federales de Alta California y Baja California, incorporando a esta última la totalidad de la península. Es importante señalar que, en ese mismo año, fue promulgada por parte del Congreso Constituyente la Ley de Colonización para los territorios del norte del país. Era un esfuerzo, por parte del gobierno mexicano, para invitar a nacionales y extranjeros a instalarse en terrenos que no eran propiedad de nadie y que estaban en posibilidad de ser colonizados. Sin embargo, al revisar la aplicación para el caso de Baja California, la ley en su artículo cuarto prohibió la colonización de territorios a menos de veinte leguas de las fronteras nacionales o aquellas

que se encontrasen en un radio de diez leguas (48 km) de los litorales (De Vos, 1984). De tal suerte que la estrechez territorial de la península, aunado a la distancia y lentitud de los trámites administrativos, poco favoreció la aplicación de la ley o, en todo caso, la discrecionalidad de la misma.

Con la independencia mexicana del imperio español en 1821, fue necesaria la búsqueda de los reconocimientos internacionales. Con especial urgencia, el reconocimiento de parte de Estados Unidos resultó prioritario. En diciembre de 1822, el presidente estadounidense James Monroe recibió a José Manuel Zozaya, como representante del gobierno imperial mexicano, obteniendo con ello el reconocimiento *de facto* por parte de Estados Unidos al recién conformado imperio mexicano de Agustín de Iturbide. La misión diplomática de Zozaya en Estados Unidos, además de solicitar el reconocimiento de la independencia y el imperio mexicano, consistió en procurar la celebración de tratados de amistad, comercio, límites y auxilio en caso de un intento español de reconquista. En todos los casos, Zozaya fracasó pues al advertir las intenciones expansionistas de Estados Unidos prefirió solo comunicar sus impresiones y no negociar con ellos (Suárez, 1991).

El reconocimiento oficial de México, a través de la designación de un ministro plenipotenciario por parte de Estados Unidos, se dio hasta 1825, toda vez que el puesto diplomático en el territorio mexicano se encontraba vacante debido a que todos los propuestos habían declinado. En cambio, Joel Roberts Poinsett, el experimentado ex agente secreto en Sudamérica y encargado de los negocios en México, aceptó la misión diplomática, en parte debido a la urgencia que representaba para el gobierno estadounidense el contrarrestar la presencia británica en México. Josefina Vázquez (2010) señala que el retraso del nombramiento diplomático por parte de Estados Unidos generó cierta desconfianza en el país, misma que se nutría con la injerencia de Poinsett en los asuntos nacionales y sus declaraciones sobre la necesidad de expandir hacia nuevos territorios la grandeza estadounidense. Por el contrario, el gobierno federal de Guadalupe Victoria estrechó importantes lazos diplomáticos y de intereses financieros con Reino Unido.

Para Bosch (1991), ese expansionismo estadounidense, al que aludía Poinsett, sobre el territorio mexicano puede identificarse a partir de tres etapas, iniciando con la firma del Tratado Adams-Onís de 1819, seguido por la independencia texana en 1836 y, por último, la guerra entre México y Estados Unidos que culminó en 1848 con la pérdida de más de dos millones y medio de kilómetros cuadrados de territorio. De tal suerte que el expansionismo estadounidense no resultaba ninguna novedad, como señala Arriaga (1991), puesto que desde el siglo XVIII "la expansión tenía una dimensión estratégica pues era un medio para colocar puntos de importancia geográfica bajo la jurisdicción de Estados Unidos" (p.8). Las anexiones por medio de compra de los territorios de la Luisiana y las Floridas alentaban esa idea.

Pedro Castro (1991) señala que el apetito de anexión territorial de la era jacksoniana corresponde al de una generación de estadounidenses para quienes los dominios de su país se extenderían algún día hasta las costas del océano Pacífico, lo que representaba pasar por los territorios de Oregón (que se encontraban en disputa con los británicos), Texas, Nuevo México y California. En ese contexto, Joel R. Poinsett fue removido de su cargo en México dado sus frecuentes fracasos diplomáticos; primero por su nula capacidad para adquirir el territorio de Texas y, en segundo, por las protestas que se presentaron tras su notoria injerencia en los asuntos de la política interna del gobierno de Guadalupe Victoria. En su lugar fue enviado Anthony Butler, quien desde su llegada en 1829 hasta 1835 emprendió la tarea de buscar la compra del territorio texano. Fueron notorias las veces en las que el diplomático aseguraba tener listo ya el tratado que modificaba la frontera entre México y Estados Unidos (Vázquez, 2010).

Tras la independencia del territorio de Texas en 1836, las relaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y México experimentaron un tránsito accidentado. En primer lugar, tras hacer prisionero al presidente Santa Anna, el gobierno del presidente Andrew Jackson se negó a mediar el conflicto entre los independentistas texanos y el gobierno mexicano. Para Josefina Vázquez (2010), el argumento fue que, al tratarse de un prisionero, los acuerdos que se suscribieran tras la mediación carecerían de validez. De tal forma, Samuel Houston no tuvo más remedio que liberar a Santa Anna y enviarlo a Washington en enero de 1837. Una vez en la capital estadounidense, el presidente Jackson propuso a Santa Anna la compra del territorio de la Alta California. La respuesta del mexicano, ante tal oferta, se desconoce; lo mismo que los términos bajo la cual fue planteada. Sin embargo, resulta coincidente con la política expansionista estadounidense.

El reconocimiento de la independencia de Texas por parte del gobierno de Estados Unidos y su posterior incorporación como estado de la federación en 1845 agitaron las ya tensas relaciones diplomáticas entre los dos países. El gobierno mexicano declaró que la decisión texana solo se trataba de un mero formalismo en el proyecto expansionista de Estados Unidos por la conquista del oeste y, por ende, representaba una declaración de guerra. En Estados Unidos, el presidente James Polk optó por enviar a Zachary Taylor, uno de sus mejores generales, a desplegarse para la defensa de la frontera texana en el Río Bravo. Con ello el gobierno mexicano, bajo el liderazgo militar de Santa Anna, y las presidencias de José Joaquín de Herrera, Manuel de la Peña y Peña y Mariano Paredes y Arriaga, se enfrentó oficialmente al ejército de Estados Unidos desde mayo de 1846 hasta septiembre de 1847, cuando este entra triunfalmente al zócalo en la Ciudad de México. Así, el instrumento propuesto para alcanzar la paz fue el Tratado de Guadalupe Hidalgo de 1848.

Con la previsible derrota del ejército mexicano en manos de las tropas estadounidenses que intervinieron el país por todos los frentes posibles, los ánimos diplomáticos tuvieron

como ruta de salida la cesión territorial de Nuevo México y la Alta California, considerando que Texas se había anexionado en 1846. La llegada a la costa del Pacífico representó, para Estados Unidos, el punto culminante de su expansión territorial, tanto por el control territorial alcanzado como por la riqueza marina y comercial a la que les abrió la puerta la costa oeste. No obstante, a partir del momento de la firma, existieron actores insatisfechos en Estados Unidos con la nueva frontera política entre ambos países. La ambición jacksoniana, liderada por Polk, los motivó a pugnar por la incorporación de territorios como Tamaulipas, Chihuahua, Sonora y la nunca despreciable península de Baja California.

La ocupación de Alta y Baja California por parte de las tropas estadounidenses inició en julio de 1846 con la toma del puerto de Monterey en Alta California. En ese espacio hubo una pequeña resistencia de californios que fueron brutalmente aplastados. No obstante, el temor estadounidense de que las tropas mexicanas intentaran la recuperación de ese territorio los motivó a ocupar toda la península para así evitar la pérdida. Fue entonces que navíos estadounidenses anclaron en San José del Cabo, Cabo San Lucas y La Paz en la parte sur de la península. Frente al olvido que sufrieron los peninsulares por parte del gobierno en la Ciudad de México, solicitaron su adhesión al estado de Sonora con la finalidad de obtener armas y equipo para enfrentar a las tropas enemigas. Sin embargo, la derrota mexicana en la capital endureció la propuesta inicial del tratado y con ello aumentó la posibilidad de que la península fuera incorporada a territorio estadounidense (Terrazas, 2004).

Con la parte alta de California tomada, la armada naval de Estados Unidos se concentró en Baja California. Ahí en 1847, el puerto de La Paz fue ocupado. Después, la armada estadounidense también atacó exitosamente a Guaymas y Mazatlán, en la costa oeste de México. En las negociaciones del tratado de 1848, los comisionados mexicanos accedieron a la mayoría de las demandas de los estadounidenses excepto una: la venta de Baja California. El presidente estadounidense estaba en desacuerdo con el tratado porque quería comprar Baja California y Yucatán, y deseaba conseguir el derecho de paso por el Istmo de Tehuantepec.

Es conveniente indicar que la defensa, por parte de los peninsulares sudcalifornianos, duró hasta fines de marzo de 1848, fecha posterior a la firma del Tratado de Guadalupe-Hidalgo. Para fortuna de los locales, pero con especial inconformidad de las tropas estadounidenses asentadas, la línea divisoria entre ambos países reconocía a la península dentro del territorio mexicano. Aunque el tratado puso fin al conflicto entre ambos países, las ambiciones estadounidenses sobre el territorio peninsular mexicano no cesaron. En el periodo que abarca de 1850 a 1865 fueron registradas, al menos, seis invasiones filibusteras a Sonora y la península de Baja California. Las expediciones de Joseph Morehead en 1851 y de William Walker en 1853 fueron las más significativas. Una de las explicaciones plausibles que alentó dicho fenómeno fue la fiebre del oro que se suscitó en California

a partir de 1848 y que, para el caso de la península, se encontraba en total indefensión (Taylor, 1996, 2007). El expansionismo estadounidense encontró en el filibusterismo una nueva modalidad de ampliar su área de influencia geográfica, misma que no se limitó al territorio mexicano pues fue extendida a territorios como Canadá donde el objetivo era debilitar el control político británico (Taylor, 1997). Por el contrario, las expediciones en Centroamérica fueron una serie de acciones que favorecían a los intereses sobre la pertinencia de la construcción de un canal interoceánico cuyo control estuviera en manos estadounidenses (Terrazas, 1990).

En concreto, las expediciones filibusteras realizadas por estadounidenses corroboran la indefensión en la que se encontraban los territorios del noroeste mexicano como la península y Sonora. Pero también ilustran el interés de Estados Unidos por controlar esas zonas por su potencial económico y por su posición estratégica al sur de la frontera de Estados Unidos.

Después de la guerra, México intentó hacer frente al avance expansionista estadounidense. La propuesta de Lucas Alamán consistió en buscar el apoyo marítimo de las potencias europeas, toda vez que una alianza defensiva integrada por España, Francia y Reino Unido se bosquejó como alternativa para el equilibrio de poder en el continente americano. Para entonces, Estados Unidos, encabezado por el presidente Franklin Pierce, amenazaba con la posibilidad de arrebatar la posesión española de Cuba. Sin embargo, hubo tres elementos que dificultaron que la propuesta de Alamán fuera tomada en cuenta: en primer lugar, su muerte en 1853, enseguida la compra del territorio de La Mesilla por parte de Estados Unidos al gobierno de Santa Anna y, por último, la guerra en Crimea que ocupó la mirada de los europeos en su continente.

Tras la venta de la Mesilla, el fin de la dictadura santanista y el desarrollo de la guerra entre liberales y conservadores, las relaciones del gobierno liberal con Estados Unidos tuvieron una de sus etapas más críticas, toda vez que, con la finalidad de obtener el reconocimiento y apoyo de Estados Unidos, el gobierno de Juárez envío en 1859 una propuesta a su vecino del norte en la que prometió la península de Baja California y el derecho a perpetuidad del tránsito por el Istmo de Tehuantepec (Terrazas, 1990). Los intereses de Estados Unidos en esa nueva negociación fueron: justo lo ofrecido por el gobierno liberal. Finalmente, después de difíciles negociaciones, Estados Unidos y México firmaron el Tratado McLane-Ocampo en diciembre de 1859. Washington acordó pagar cuatro millones de dólares, de la cual la mitad debía ser entregada al gobierno mexicano y la otra mitad a los ciudadanos estadounidenses para cubrir las reclamaciones pendientes. A cambio, México cedió los derechos de tránsito perpetuo a través del Istmo y del Golfo de California. Sin embargo, los conflictos políticos al interior de Estados Unidos, que motivaron su propia Guerra Civil, impidieron que el tratado se ratificara en el congreso

estadounidense y, con ello, se evitó la pérdida del territorio peninsular mexicano en los términos propuestos.

La crisis económica en México era tal que, en 1863, el presidente Benito Juárez demandaba de suficientes fondos para el financiamiento de la guerra contra el ejército francés. En este contexto, fue publicada la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, misma que en ese momento le permitió al gobierno realizar la venta de tierras baldías por una extensión territorial de hasta 2,500 hectáreas a favor de propietarios particulares de nacionalidad mexicana con miras de un fraccionamiento y poblamiento del territorio. No obstante, De Vos (1984) señala que dicha medida resultó en un fracaso dado los altos costos a los que la población contratante incurría y la desconfianza que generaba el gobierno mexicano. Fue entonces que, en 1875 durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, se estableció una nueva ley que permitió un proceso de colonización, no solo en manos del Estado, sino también a través de empresas particulares.

El primer contrato de colonización se estableció en 1878 teniendo como propósito instalar doscientas familias en el territorio nacional de Baja California, por parte de la Compañía Mexicana Agrícola Industrial y Colonizadora de los Terrenos de Colorado. Pero dicha ley tuvo una vigencia muy breve, pues para 1883 el gobierno de Porfirio Díaz optó por modificarla para favorecer el desarrollo de la colonización con mayores beneficios tras no limitar a 2,500 hectáreas (De Vos, 1984). Una descripción de la península de Baja California, realizada dos décadas antes del primer contrato de colonización, relata que los habitantes eran pacíficos y dedicados a la agricultura, mientras que la población extranjera se dedicaba casi de forma exclusiva a las actividades de minería. El documento señalaba la bonanza de sus salinas como San Quintín y Ojo de Liebre en las que, se aseguraba, su producción era capaz de abastecer a toda Europa. Sin embargo, en ese momento solo eran extraídas de forma ilegal por contrabandistas estadounidenses. El texto describe a los puertos de Baja California como espacios extensos, abrigados y de seguridad "portentosa". Incluso, menciona que la Bahía de Pichilingue contaba con las características para albergar en su interior a todos los navíos europeos (*La Sociedad*, 18 de marzo de 1865).

Desde la década de 1860 el gobierno estadounidense consideró a la península de Baja California como una región geopolítica de gran valor estratégico en la costa del Pacífico (Taylor, 2001). Durante el gobierno de Porfirio Díaz creció el temor, en México, de que Estados Unidos iba a anexar territorio nacional y que Baja California era la zona más vulnerable (Lajous, 2000). El jefe político y militar del Distrito Norte de Baja California llegó a informar al presidente Díaz sobre los intentos de extranjeros y algunas empresas por apropiarse de la península, incluso en los informes hace referencia a la colaboración del Departamento de Justicia de Estados Unidos, quienes mostraron interés en el desarrollo de la investigación para identificar a los posibles invasores (Torres, 1890).

La tensión se incrementó entre ambos países cuando, en 1907, la prensa mexicana inició una campaña de rechazo contra la presencia de Estados Unidos en Bahía de Magdalena y Pichilingue, toda vez que consideraban que se trataba de una forma, menos agresiva pero igual de injerencista, en el territorio nacional (Lajous, 2000). En el caso de la estación carbonera de Pichilingue, ésta se encontraba en la isla San Juan Nepomuceno justo en la entrada de la Bahía de La Paz, en Baja California. Se trataba de una base cuyo arrendamiento se autorizó en 1866 y el gobierno juarista lo ratificó en 1867 sin notificar al congreso. La tarea fue encomendada a Sebastián Lerdo de Tejada, entonces secretario de Relaciones Exteriores. Sin embargo, el gobierno mexicano reconoció que el jefe político californiano no contaba con facultades para otorgar dicho espacio porque no se apegada a los lineamientos constitucionales (*El Tiempo*, 4 de mayo de 1901).

En 1889, el gobierno de Porfirio Díaz permitió que se desarrollara una rehabilitación en la infraestructura de la estación. Las obras consistieron en la construcción de un muelle, el tendido de una pequeña vía férrea y la ampliación de los edificios del lugar. La prensa mexicana llegó a considerar que, en todo caso, la estancia de los marinos estadounidenses se trataba de un simple pretexto para entrometerse en las actividades del Golfo de California a través de sus prácticas de tiro, pero también con la pesca libre y el levantamiento de planos costeros. En todo caso, se trataba de un espacio en el cual carecían de jurisdicción, por lo que exhortaban al gobierno federal para que cancelase el permiso "que ninguna razón tiene de existir" después de cuarenta años de presencia misma que solo atentaba contra la soberanía nacional (*El Tiempo Ilustrado*, 28 de marzo de 1907).

La primera plana del periódico *El Popular* en la Ciudad de México anunciaba en tono aclaratorio "nuestro gobierno no ha cedido la Bahía de la Magdalena". El inquietante titular fue motivado por la aparición en diversos periódicos estadounidenses sobre la cesión que, supuestamente, había realizado el gobierno de México en favor de Estados Unidos con motivo de garantizar la defensa de las costas del Pacífico. El asunto saltó a nivel internacional cuando periódicos cubanos replicaron la nota y recordaron que el mecanismo fue muy similar al utilizado por Estados Unidos para intentar apropiarse de la isla caribeña, situación que alertó a los nacionales mexicanos frente a otra posible invasión norteamericana (*El Popular*, 21 de noviembre de 1907). Días después, un funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores compartió que la supuesta solicitud de compra del territorio de Bahía Magdalena por parte del gobierno estadounidense de Theodore Roosevelt era totalmente falsa. Lo único que se había solicitado era una concesión para estacionar los buques carboneros en la bahía sudcalifornia por cinco años. En ese momento, el presidente Porfirio Díaz se negó a otorgarla y respondió que primero debía de solicitar autorización al Senado mexicano, para evitar dejar compromisos a su sucesor en los próximos años. La autorización al senado se solicitó toda vez que las normas mexicanas

señalaban que los buques de guerra no podían permanecer en puertos nacionales más allá de un mes. Además, el gobierno mexicano solicitaría una condición de reciprocidad, para que los barcos de guerra mexicanos pudieran establecerse en los puertos marítimos estadounidenses en igualdad de condiciones (*El Popular*, 23 de noviembre de 1907).

El triunfo de William Taft en la presidencia de Estados Unidos permitió el continuismo de la política exterior de Theodore Roosevelt. Por ello, era necesario defender la península de Baja California de un posible movimiento separatista, promovido por la prensa estadounidense, "que pretenden la anexión de ese territorio a Estados Unidos" (*La Opinión*, 4 de noviembre de 1808), El mismo Ignacio Mariscal, secretario de Relaciones Exteriores, negaba la posibilidad de que Estados Unidos adquiriera la península y aseguraba que las notas propagandísticas eran divulgadas y promovidas por algunos estadounidenses residentes en la península, quienes no entendían la dinámica en las relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos. En conclusión, el diplomático aseguraba que, pese a los intentos de dichos individuos, el gobierno mexicano garantizaba la soberanía de la península y, al mismo tiempo, se encontraban en buenos términos las relaciones diplomáticas con Estados Unidos (*La Opinión*, 26 de noviembre de 1808).

Para Lajous (2010) desde la guerra ruso-japonesa de 1905, se advirtió una clara preocupación estadounidense por la presencia de Japón en el Pacífico. Era la primera vez que una nación asiática vencía a una europea. Pero el varadero irritante para Estados Unidos fue pensar que las dificultades en 1907 para renovar la autorización para sus prácticas de tiro en Bahía Magdalena, Baja California, se debían a una alianza secreta entre México y Japón. La vigilancia costera de Estados Unidos en la península se mantuvo alerta ante la posibilidad de una invasión japonesa. Sus servicios de inteligencia alertaron sobre la posibilidad de que militares japoneses, en misiones secretas, fueran compradores de tierras para colonizar (*La Iberia: diario de la mañana*, 26 de mayo de 1907, p. 2). En la Bahía de Magdalena se encontraban varios buques de guerra realizando prácticas de tiro de cañón, mientras que en la Bahía de Pichilingue, se hallaban dos buques de guerra frente al depósito de carbón, quienes iluminaban por las noches toda la bahía con grandes luces, mismas que daban la impresión de que dichos navíos se encontraban con el temor de ser visitados por los japoneses (*La Voz de México*, 21 de enero de 1908).

Las relaciones de México con el imperio japonés iniciaron un proceso de consolidación tras la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación en 1888. Eso representó la oportunidad del país asiático de establecer por primera ocasión una representación diplomática en América Latina. En el marco del tratado internacional, Héctor Palacios (2012) destaca que los ciudadanos mexicanos fueron los primeros extranjeros a los que Japón les otorgó "el privilegio de entrar, permanecer y residir" en su territorio (Palacios, 2012). La reciprocidad mexicana no se hizo esperar. Pese a las inconformidades manifestadas

por Estados Unidos, México estableció una apertura comercial y de libre residencia para los ciudadanos japoneses. En el ámbito diplomático se estableció la cláusula de nación más favorecida. En resumen, ambos países se otorgaron un trato de igualdad y reciprocidad bajo un acuerdo de tipo bilateral sin la mediación de terceros (Lajous, 2010).

Con respecto a los japoneses y las posibilidades de una guerra con Estados Unidos, el gobierno mexicano, firme a su tradición pacifista, decidió mantenerse al margen de un conflicto, aunque en repetidas ocasiones fue evidente una nada sutil predilección del presidente Díaz sobre el imperio japonés, frente a los embates que la política estadounidense realizaba en el continente americano (Lajous, 2010). Sin embargo, se llegó a especular sobre el rápido avance que su flota tendría sobre las costas del Pacífico y que no tardarían en tomar el puerto de San Diego como base de operaciones para de forma posterior ocupar Los Ángeles. Lo anterior, tomando como referencia el ataque nipón al imperio ruso, fue suficiente para que Estados Unidos se encontrara atento en materia de defensa (*La Voz de México*, 21 de enero de 1908). En 1908 el jefe político y comandante militar del Distrito Norte de la Baja California notificó al gobierno sobre el ingreso de 56 japoneses al territorio quienes estaban de paso rumbo a Estados Unidos, pero que de igual forma eran vigilados para evitar cualquier acción que alterara las relaciones con el norte (Vega, 1908).

Conforme avanzaron los siguientes años, las relaciones entre México y Japón no alcanzaron la relevancia internacional que México anhelaba. Sin embargo, una serie de acciones por parte del gobierno mexicano generó sospechas por parte de Estados Unidos. Hacia 1910 fecha en que el contrato de arrendamiento de Bahía Magdalena por parte de Estados Unidos estaba por concluir, el gobierno mexicano optó por retrasarlo y, posteriormente, mostró una negativa a celebrarlo. Como era lógico, Estados Unidos manifestó su molestia y se especuló sobre la posibilidad de que México y Japón hubieran llegado a un acuerdo sobre la ocupación de Bahía Magdalena (Lajous, 2010). En una entrevista publicada por el *San Diego Union* y reproducida en México por el periódico *El Tiempo*, el senador W. McCormick respondió sobre lo absurdo que le parecía el hecho de que el gobierno mexicano fuera a rescindir el arrendamiento de Bahía Magdalena. Su argumento central era que "México no necesita para nada esa Bahía". Ningún otro país le disputaba el derecho de posesión de la misma y, en caso de que el gobierno mexicano decidiera ponerla a la venta, Estados Unidos sería el primero en intentar adquirirla. Sin embargo, para los tiempos no era el caso. Incluso el representante llegó a declarar que el gobierno mexicano continuaría arrendando "por tiempo indefinido" la bahía. Bajo ninguna circunstancia, declaraba el legislador, era una presión diplomática, en todo caso el gobierno mexicano lo realizaría "por mera cortesía internacional" (*El Tiempo*, 3 de abril de 1909, p.2).

El asunto que detonó las hipótesis de conspiración entre japoneses y mexicanos fue la copia de un supuesto tratado secreto de México con Japón que era negociado por José Y.

Limantour en 1911. Se acusó a agentes alemanes de ser quienes informaron a Henry Lane Wilson, embajador estadounidense en México, sobre las pretensiones mexicanas, mismas que nunca fueron corroboradas por las autoridades pero que generó la movilización de tropas estadounidenses a su frontera con México. Como ya lo advertía el senador McCormick, abandonar la Bahía de Magdalena representaba la oportunidad para que Japón estableciera en dicho lugar su centro de operaciones navales misma que terminaría por afectar la seguridad de las costas estadounidenses (*El Tiempo*, 3 de abril de 1909, p.2).

En resumen, era claro que Estados Unidos tenía intereses geopolíticos sobre Baja California debido a su posición estratégica. Al ser un territorio que representaba su propio "espacio vital", el gobierno estadounidense buscó de formas distintas apropiarse del territorio. Durante el Porfiriato, existió la creencia en la opinión pública de Estados Unidos de que México y Japón estaban formando una alianza y que Baja California estaba entre las negociaciones. Este hecho representó una amenaza a los intereses geopolíticos de Estados Unidos y, por ello, Washington prestó mayor atención al tema. Durante la Revolución Mexicana, el asunto pasó a un segundo término. Sin embargo, a mitad de los años treinta, el tema de la península recobró su importancia debido a la gravedad de la situación en Europa y la política expansionista japonesa.

La península de Baja California como espacio vital para Estados Unidos en el marco de la Segunda Guerra Mundial

Al inicio del conflicto armado, México optó por apelar a sus principios en materia de política exterior y no entrometerse en los asuntos bélicos entre las potencias del Eje y los Aliados. Sin embargó, pugnó en todo momento por los derechos de garantizar las libertades y la solución de los problemas en términos pacíficos. El escenario político en el "vecindario" no se encontraba en los mejores términos. A pesar de la política del "buen vecino" instaurada por el presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt, los problemas entre México y Estados Unidos, si bien habían superado aquella etapa de límites fronterizos y reconocimientos diplomáticos, se encontraban ahora frente a las repercusiones de tipo comercial y económico que generó la expropiación de la industria petrolera en 1938 por parte del gobierno del presidente Lázaro Cárdenas.

En ese sentido, la Segunda Guerra Mundial se convirtió en el escenario idóneo para que los vecinos establecieran de forma "forzada" acuerdos de cooperación en materia de defensa debido a las condiciones del ambiente bélico. Así, México representaba parte del espacio vital de Estados Unidos al tratarse del país que integra la totalidad de su frontera sur. De tal forma que, entre 1941 y 1944, los gobiernos de México y Estados Unidos celebraron en total más de una decena de acuerdos, convenios y tratados, tan diversos que fueron desde aquellos enfocados a la ayuda financiera, la cooperación mutua en materia de

defensa, de tipo comercial y de manejo de los recursos hídricos. Con el fin de la presidencia de Lázaro Cárdenas en 1940, su sucesor el general Manuel Ávila Camacho inauguró una nueva etapa en las relaciones fronterizas de ambos países. Soledad Loaeza (2022) afirma que Ávila Camacho se planteó como objetivo la incorporación del país al sistema capitalista, pero también al nuevo régimen democrático que se convirtió en emblema de las libertades humanas del siglo XX, sin perder de vista la posición geopolítica de México. Su perspectiva política con respecto a los regímenes fascistas europeos fue de condena y así lo expresó desde su campaña política, gesto con el cual pretendió congraciarse con el gobierno de Roosevelt.

Por lo tanto, dos eran las principales preocupaciones estadounidenses en cuanto a la colaboración militar con México al inicio de la Segunda Guerra Mundial. Una era la defensa conjunta de la región de las Californias, ya que esta zona era considerada neurálgica debido a que ahí existían una buena parte de las fuerzas navales estadounidenses y también se localizaban las principales fábricas de aviones de Estados Unidos. Además de que la amenaza japonesa era más latente en esa región. La otra preocupación se refería a la constitución de un acuerdo general de defensa conjunta entre México y Estados Unidos porque el ejército mexicano no contaba con la modernización suficiente, ni con los recursos adecuados para repeler una agresión de grandes dimensiones.

Respecto a la primera preocupación, Estados Unidos deseaba instalar estaciones de radar en la península de Baja California, construir aeropuertos militares, abrir vías de acceso a ciertos puntos y concertar un plan en donde se estipulaban las formas de defensa conjunta en caso de recibirse un ataque en la región (Torres, 1979). Las negociaciones no iban a resultar fáciles para los estadounidenses por dos razones. En primer lugar, existía un descontento interno de un sector amplio de la población por el acercamiento del gobierno mexicano con Estados Unidos, especialmente en la esfera militar. Todavía estaban frescas algunas heridas producto de la intervención de Washington en los asuntos internos de México. En segundo lugar, en diciembre de 1941, el presidente Ávila Camacho nombró al general Lázaro Cárdenas comandante general del Pacífico. El expresidente siempre se caracterizó por su férreo nacionalismo, lo que constituía una garantía para la defensa de la soberanía mexicana (Hermida, 1982:12)

Cuando inició la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos calculaba una posible invasión japonesa a su territorio. La predicción era que Baja California (perteneciente a México) era el objetivo primario de los japoneses. Es decir, primero invadirían México (un país menos protegido y con un ejército poco capacitado) para después penetrar al territorio estadounidense por el sur de California, Arizona, Nuevo México y Texas. Entonces, a Estados Unidos le urgía un acuerdo de defensa mutua con México para proteger la península puesto que no existía ni siquiera un radar en esa zona que pudiera detectar la

invasión nipona. Esta situación provocó que México pudiera ampliar su capacidad de negociación internacional al poner condiciones para un posible acuerdo de defensa mutua.

Por su parte, México buscaba, en estas negociaciones, conseguir los medios necesarios para modernizar su ejército, sin perjudicar su soberanía. Por increíble que parezca, durante el sexenio del presidente Cárdenas se manifestaron acciones estadounidenses en favor de la adquisición de la península de Baja California. En 1938 al menos una decena de residentes de California promovió, mediante cartas al presidente Cárdenas, solicitudes para que la deuda mexicana contraída por la expropiación de las empresas petroleras estadounidenses fuera saldada con la entrega de la península de Baja California (Ciudadanos, 1938). El otro asunto que preocupaba la atención de manera frecuente eran las posibles actividades de espionaje que realizaban barcos japoneses sobre las costas peninsulares (García, 1939). En este punto, el gobierno había facilitado la colonización de al menos 200 familias japonesas en los terrenos de la Colorado River Land Company en Mexicali, dedicados a la producción agrícola algodonera (Nakamura y Chiriguichi, 1938). Por último, residentes de La Paz escribieron al general Lázaro Cárdenas para proponerle la instalación de una base militar en Bahía de la Magdalena frente a la indefensión en la cual se encontraban en caso de una posible intervención extranjera (Martínez, 1940). Resulta conveniente resaltar que, al cierre del gobierno de Cárdenas y conforme el contexto internacional evolucionaba en un entorno cada vez menos favorable para la defensa de la seguridad del continente americano, las preocupaciones en torno a la península de Baja California por parte de extranjeros y nacionales también se incrementaron.

Por lo tanto, el interés del gobierno de Estados Unidos, conforme avanzaba el año de 1940, consistía en saber qué posición adoptaría México ante la necesidad de establecer un proyecto de cooperación hemisférica. Por eso, integrantes de la Cámara de Representantes como el demócrata californiano Charles Kramer, solicitaron al presidente Roosevelt que negociara con México la instalación de bases navales y áreas en la península de Baja California (*Calexico Chronicle*, 16 de septiembre de 1940). Para el 14 de noviembre de 1940, se ventiló en la prensa estadounidense que no existía certeza sobre la conclusión de un acuerdo entre México y Estados Unidos en materia de cooperación para la defensa mutua a través de la instalación de bases militares y navales, incluida la de la Bahía de Magdalena. Aunque se había anunciado una fuerte inversión en materia de mejoramiento de caminos e infraestructura, fueron asignadas dos estaciones de patrullas costeras, una en Acapulco y otra en la Isla Margarita, Baja California. La declaración de un mes atrás fue retomada cuando Lázaro Cárdenas anunciaba que toda obra de infraestructura destinada a una base de defensa estaría únicamente bajo estricta supervisión mexicana sin injerencia alguna de potencias extranjeras (*Calexico Chronicle*, 14 de noviembre de 1940).

En enero de 1941, con el gobierno de Ávila Camacho ya instalado, iniciaron los planes para la instalación de una base militar en Bahía Magdalena, en principio exclusiva para uso naval de las tropas mexicanas. Al respecto, el coronel Rafael Pedrajo informó que la posición de México con respecto a la guerra mundial continuaba siendo de neutralidad y que la construcción de la base no era para cumplir caprichos o asegurar espacios para uso de otras potencias navales (*San Pedro News Pilot*, 17 de enero de 1941).

En 19 de noviembre de 1941, Estados Unidos y México firmaron un acuerdo por el cual Washington aceptaba la solución de los asuntos pendientes que se generaron por la expropiación petrolera de 1938, a resultas de la cual Estados Unidos había impuesto un boicot al petróleo mexicano y dejó de comprar la plata mexicana. Además, los empresarios exigían una compensación de casi 100 millones de dólares. En octubre de 1941 ambos gobiernos avanzaron en la negociación del acuerdo, pero las pláticas se interrumpieron porque los empresarios no aceptaban la indemnización que México ofrecía. De manera sorpresiva, los estadounidenses se volvieron a acercar al gobierno mexicano para llegar a un arreglo. Con el acuerdo firmado el 19 de noviembre, Estados Unidos volvía a comprar petróleo y plata y se sentaban las bases para pagar la indemnización que México ofrecía. Tres semanas después ocurrió el ataque japonés a Pearl Harbor. La urgencia de Estados Unidos para llegar a un acuerdo con México se explica porque Washington quería a su vecino de su lado en caso de una guerra con Japón. Este evento demostró que, para Estados Unidos, México en general y la península de Baja California en particular, representaban parte de su "espacio vital". México había condicionado cualquier acuerdo de defensa mutua a la resolución de los problemas pendientes por la expropiación petrolera. Por ello, Estados Unidos cedió a los intereses mexicanos. De esta manera, sería posible llegar a un acuerdo para la defensa conjunta de Baja California en caso de una invasión nipona.

Para mitigar los señalamientos de los sectores más nacionalistas del país que se negaban a la posible intervención de tropas estadounidenses en territorio mexicano, el presidente Ávila Camacho decidió crear en diciembre de 1941 la Región Militar del Pacífico y la Región Militar del Golfo. En la primera de ellas, el mandatario destinó al general Lázaro Cárdenas para hacerse cargo del mando militar de dicha zona que incluyó la península de Baja California, Jalisco, Sinaloa y Sonora, instalando su base de operación en el puerto de Ensenada, en Baja California. Sin embargo, el general Cárdenas no se caracterizó por ser un alto mando encerrado en su oficina. Por el contrario, según documenta la prensa de la época, realizaba recorridos a bordo de un auto por el territorio de la península, en "caminos intransitables a fin de darse cuenta de la configuración del terreno y estudiar las posibilidades de la defensa" (*El Informador*, 17 de marzo, p.8)

Blanca Torres (1979) señala que, en un principio, México se negó rotundamente a que militares estadounidenses se instalaran en territorio nacional, pero si accedía a que

ellos contribuyeran con el material para la construcción de las bases, siempre y cuando fueran militares mexicanos los que las controlaran. Ahora bien, respecto a la segunda preocupación estadounidense, la defensa global, el 12 de enero de 1942 quedaba constituida finalmente la "Comisión México-Norteamericana de Defensa Conjunta", tras un año de intensas negociaciones. (*El Universal*, 13 de enero de 1942) El objetivo de este organismo era "estudiar el desarrollo progresivo de la guerra en relación con sus posibles consecuencias sobre la seguridad de México y de Estados Unidos, a fin de que estuvieran en condiciones de recomendar las medidas que a su juicio fueran más apropiadas, tornando en cuenta los intereses de ambos países para hacer frente a las exigencias que el desarrollo del conflicto pudiera presentar." (Instalación de la Comisión México-Norteamericana de Defensa Conjunta, 12 de enero de 1942).

Finalmente se llegó a un acuerdo el día 20 de marzo de 1942, el cual se denominó "Plan de Colaboración Aplicable a la Zona". Este arreglo preveía la forma de intercambiar información, de establecer estaciones de radar y de construir campos aéreos en territorio mexicano, así como las condiciones en las que fuerzas de un país podrían operar en el otro en caso de un ataque. En las bases que se instalaran en suelo mexicano, el mando estaría a cargo de personal mexicano, pero se aceptaba que militares estadounidenses estuvieran presentes para enviar información a Estados Unidos y para entrenar al personal mexicano (Meyer y Vázquez 1982).

Puesto que las negociaciones no fueron nada fáciles, Washington llegó a pensar que Lázaro Cárdenas se negaba a cooperar con ellos. Sin embargo, una vez concretadas las negociaciones en marzo de 1942, se informó desde Ensenada, Baja California, que llegaban a buen puerto los planes para una acción instantánea y coordinada de las fuerzas de defensa de Estados Unidos y mexicanas, en caso de una tentativa de ataque a Estados Unidos a través de la Baja California (*El Informador*, 10 de marzo de 1942,) Posteriormente, frente a la presión internacional que se ejerció en ese momento en el continente americano, el general Salvador Sánchez, jefe del Estado Mayor Presidencial, dijo que el día 20 de marzo de 1942 daría inicio en Washington la Convención México-Americana de Defensa Conjunta (*El Informador*, 17 de marzo de 1942). Para el 25 de ese mes, llegaron a México los primeros seis aviones enviados por Estados Unidos para realizar la labor de vigilancia de las costas del Pacífico (*El Informador*, 26 de marzo de 1942).

El 27 de ese mes México y Estados Unidos firmaron un "Convenio para el Suministro Recíproco de Artículos de Defensa y de Informes sobre la misma". En este acuerdo, Estados Unidos se comprometía a extender un crédito a México por 10 millones de dólares para artículos militares de defensa. A cambio, México se comprometía a pagar sólo el 48% del total del crédito, pero también se estipulaba que México devolvería el material en caso de que Estados Unidos lo llegase a utilizar. Las posibles diferencias entre ambos gobiernos

frente a los instrumentos de defensa a utilizar fueron expuestas en la primera reunión entre los altos mandos militares encabezada por Lázaro Cárdenas como comandante de la Región Militar del Pacífico y el general John L. DeWitt, comandante de la Defensa Occidental de Estados Unidos. El resultado de dicha reunión, celebrada en Agua Caliente, en Tijuana, fue el consenso de la necesidad de hacer más efectiva la vigilancia del Pacífico (*El Informador*, 29 de marzo de 1942).

A partir de ese momento, el gobierno mexicano se encontraba en posibilidades de hacer frente a un ataque militar. El cálculo era que, en todo caso, la agresión fuera ejecutada por el imperio de Japón, al considerar que México era un territorio con pocas capacidades de defensa y el mejor flanco para ingresar a Estados Unidos. Sin embargo, con el equipamiento que a partir de ese momento sería instalado en México, existían mayores posibilidades de que las fuerzas estadounidenses acudieran a su auxilio en lo que las tropas mexicanas realizaban acciones de contención. En todo caso, se confirmaba que durante ese momento Baja California representaba, para Estados Unidos, quizás la mayor zona geográfica de riesgo por lo que sumarla a una estructura de defensa continental era crucial.

No sorprende entonces que una de las tres primeras bases navales a construirse durante ese momento fuera la de Bahía Magdalena, seguida por Manzanillo en Colima y Salina Cruz en Oaxaca, toda la costa del Pacífico, mismas que eran consideradas de especial interés tanto para las tropas estadounidenses como para los ataques desde Japón. De tal suerte que, a partir del establecimiento tanto de los tres radares en la península como el establecimiento de las bases navales se garantizaba la seguridad no solamente de México, sino, de forma primordial, la del sur estadounidense.

Todas estas acciones por parte de Estados Unidos y los acuerdos bilaterales alcanzados reflejaban su temor de un posible ataque japonés a la península mexicana. En otras palabras, Washington consideraba a Baja California como parte de su "espacio vital" para la defensa de su territorio en caso de una posible invasión asiática en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. La conducta de Estados Unidos se explica principalmente por la posición geográfica que la península poseía.

Reflexiones finales

Históricamente, la península de Baja California representó un área estratégica para Estados Unidos desde la perspectiva de la Geopolítica. Por esta razón, hubo varios intentos por parte de Washington por adueñarse de esta península a lo largo del siglo XIX. Durante la Segunda Guerra Mundial, fue claro que la región representaba un "espacio vital" debido a la posibilidad de que Japón pudiera invadirla y penetrar al territorio estadounidense a lo largo de la frontera mexicana. Por esa razón, un acuerdo de defensa mutua con el vecino país representó una prioridad para la política de defensa de Estados Unidos. La defensa de Baja

California se convirtió en una necesidad para proteger el territorio estadounidense frente una posible invasión japonesa. Por lo tanto, hay evidencia histórica de que la península representó un "espacio vital" para la defensa de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial.

En la actualidad, la frontera con México sigue representando un espacio vital para Estados Unidos. Es decir, este territorio es de trascendental importancia para la política de seguridad estadounidense y para la prosperidad económica al sur de su frontera. Por ello, Washington necesita un vecino que sea su aliado y que garantice su propia seguridad. Requiere que México no establezca alianzas con países enemigos y que no se instalen bases militares ajenas porque ello representaría una grave amenaza a su seguridad nacional, tal como ocurrió cuando la Unión Soviética instaló misiles nucleares en Cuba en 1962, lo que dio origen a una de las más graves crisis de la Guerra Fría. Para Estados Unidos, es importante que exista estabilidad política al sur de su frontera porque la violencia podría traspasar esa demarcación. Además, el gobierno estadounidense debe vigilar los cruces para evitar el ingreso de terroristas, delincuentes, armas químicas o biológicas, drogas y migrantes sin documentos legales. No significa que Estados Unidos deba invadir a México para lograr esos propósitos, pero sí implica que tiene que poner una mayor atención a la región por motivos de seguridad interna.

En este mismo contexto, Estados Unidos necesita un vecino próspero económicamente y no polarizado socialmente. Una crisis financiera en México también lo afectaría de manera directa y significativa, como cuando ocurrió el "tequila efecto" de 1994 cuando el país atravesó una seria turbulencia económica. En esa ocasión, el entonces presidente Bill Clinton tuvo que ayudar a la administración de Ernesto Zedillo a superar el escollo. Esta acción demostraba que México es parte del "espacio vital" de Estados Unidos. Asimismo, una revuelta social podría afectar a los estados de California, Arizona, Nuevo México y Texas. La falta de democracia en México también podría ocasionar inestabilidad e incertidumbre, lo que impactaría del otro lado de la frontera.

En esta lógica, los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, representan una prioridad para el "espacio vital" de Estados Unidos. Por tal razón, es necesario que Washington apoye a estas entidades a través de esquemas de cooperación, promoción económica, inversiones, asistencia tecnológica, apoyos educativos y, en general, ayuda social en los sectores de salud, calidad de vida, medio ambiente, entre otros. En otras palabras, Estados Unidos tiene que apoyar más a la frontera sur por su propio beneficio y por su seguridad. De esta manera, estará protegiendo su "espacio vital".

Referencias

Arguelles, C. (2019). Geopolítica. En Rafael Velázquez et al, *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales, 100 años de disciplina*, México. UABC/CIDE.

Arriaga, V. (1991). James Madison y la expansión territorial, 1780-1790. *Secuencia*, 0(20), 007. doi:https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i20.340

Azcarate, Francisco. (1932). *Un programa de política internacional*. México: SRE.

Bosch García, C. (1991). 1819-1836: la expansión norteamericana. *Secuencia*, 0(20), 025. doi:https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i20.341

Castro, P. (1991). Andrew Jackson y la causa texana. *Secuencia*, 0(20), 055. doi:https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i20.343

De Vos, J. (1984). Una legislación de graves consecuencias. *Historia Mexicana*, 34(1), 76–113. Recuperado en: https://historiamexicana.colmex.mx/index.php/RHM/article/view/1856

Hermida, A. (1982) *Cárdenas Comandante del Pacífico*, México. México: El Caballito

Lajous, R. (2010). *La política exterior del porfiriato*, México: El Colegio de México.

Loaeza, S. (2022). *A la sombra de la superpotencia. Tres presidentes mexicanos en la Guerra Fría, 1945-1958*. México: El Colegio de México.

Meyer, L. y Vázquez, J. (1982) *México frente a Estados Unidos*, México: El Colegio de México.

Palacios, H. (2012) Japón y México: el inicio de sus relaciones y la inmigración japonesa durante el Porfiriato. *México y la Cuenca del Pacífico*, Vol. 1. No. 1. Recuperado en: http://www.mexicoylacuencadelpacifico.cucsh.udg.mx/index.php/mc/article/view/387

Suárez, A. (1991). José Manuel Zozaya y el inicio de las relaciones de México con Estados Unidos. *Secuencia*, 0(20), 163. doi:https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i20.347

Taylor, L. (2007). La "fiebre del oro" en Baja California durante la década de 1850: su impacto sobre el desarrollo del territorio. *Región y sociedad*, 19(38)

Taylor, L. (2001) *El nuevo norteamericano: integración continental, cultura e identidad nacional*, México: UNAM.

Taylor, L. (1997). Ataques filibusteros en contra de México y Canadá durante el siglo XIX: un estudio comparativo. *Secuencia*, 0(37), 057. doi:https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i37.563

Taylor, L. (1996). La fiebre del oro en Sonora durante la década de 1850 y sus repercusiones diplomáticas con Estado Unidos. *Región y Sociedad*, VII (12),

Terrazas, M. (2004) *Diplomacia malograda. Intentos por establecer una alianza euromexicana, 1853-1855*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas. ISBN 970-32-1442-8

Terrazas, M. (2000). *Inversiones, especulación y diplomacia. Las relaciones entre México y Estados Unidos durante la dictadura santanista*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas. ISBN 968-36-8160-3

Terrazas, M. (1990). Hacia una nueva frontera. Baja California en los proyectos expansionistas norteamericanos, 1846-1865. *Estudios De Historia Moderna Y Contemporánea De México*, 13(13). https://doi.org/10.22201/iih.24485004e.1990.013.68870

Torres, B. (1979). *Historia de la Revolución Mexicana, período 1940-1952: México en la segunda guerra mundial*, México: Colegio de México.

Ward, E. (2017). Two Rivers, Two Nations, One History: The Transformation of the Colorado River Delta since 1940. *Frontera Norte*, 11(22), 113–140. https://doi.org/10.17428/rfn.v11i22.1406

Vázquez, J. (2010). *México y el expansionismo norteamericano*, México: El Colegio de México.

Documentos

AGN.- 708.1/18. Instalación de la Comisión México-Norteamericana de Defensa Conjunta, 12 de enero de 1942.

Ciudadanos estadounidenses (1938). Propuesta para liquidar la deuda de la expropiación petrolera con la entrega de la península de Baja California. Archivo: Archivo General de la Nación. Fondo: Lázaro Cárdenas. Ref: 572/1 Consultado en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Baja California. Expediente: 11.54.

García, I. (1939). Informes sobre posibles actividades de espionaje japonés en costas de Baja California. Archivo: Archivo General de la Nación. Fondo: Lázaro Cárdenas. Ref: 502.1/4 Consultado en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Baja California. Expediente: 7.63

Martínez, A. (1938). Solicitud de instalación de base militar en Bahía de la Magdalena. Archivo: Archivo General de la Nación. Fondo: Lázaro Cárdenas. Ref: 572/1 Consultado en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Baja California. Expediente: 18.55

Nakamura, O. y Chiriguichi, W. (1937). Solicitud de 200 familias japonesas para extender su estancia legal en Baja California. Archivo: Archivo General de la Nación. Fondo: Lázaro Cárdenas. Ref: 705.2/26 Consultado en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Baja California. Expediente: 22.41

Sangines, A. (1907). Recortes de periódicos estadounidenses sobre la probable compra de la Bahía de la Magdalena y toda la península. Archivo: UIA. Fondo: Archivo Porfirio Díaz. Consultado en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Baja California. Expediente: 11.54.

Torres, L. (1890). Informes de Luis E. Torres, jefe político del Distrito Norte, sobre el proyecto de invasión de la península. Solicita el cambio de los cónsules de San Diego y Los Ángeles, en California. Archivo: UIA. Fondo: Archivo Porfirio Díaz. Consultado en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Baja California. Expediente: 5.7

Vega, C. (1908). Aviso de Celso Vega sobre la llegada de 56 japoneses al Distrito Norte de Baja California. Documentos 4432 a 4434. Archivo: UIA. Fondo: Archivo Porfirio Díaz. Consultado en el Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Baja California. Expediente: 11.80.

Periódicos

Baja California, *La Sociedad*, 18 de marzo de 1865, p. 1.

Calexico Chronicle, 14 de noviembre de 1940:1

Calexico Chronicle, 16 de septiembre de 1940, p. 1

Depósito de carbón en Pichilingue, *El Tiempo*, 3 de abril de 1909, p.1

Dos japoneses sospechosos en Guaymas, *La Iberia: diario de la mañana*, 26 de mayo de 1907, p. 2

El Informador, 10 de marzo de 1942, p.1

El Informador, 17 de marzo, p.8

El Informador, 17 de marzo, p.8

El Informador, 26 de marzo de 1942, p. 1

El Informador, 29 de marzo de 1942, p. 2).

El Japón puede barrer la Costa del Pacífico, *La Voz de México*, 21 de enero de 1908, p.1

La Bahía de la Magdalena, *El Tiempo*, 3 de abril de 1909, p.2.

La Baja California no se salvará con frases, *La Opinión*, 26 de noviembre de 1808, p. 4

La Opinión, 23 de julio de 1909, p. 1

Lo de la Bahía de la Magdalena, *El Popular*, 23 de noviembre de 1907, p.1

Los mexicanos debemos estar alerta, *La Opinión*, 4 de noviembre de 1808, p.1.

Nuestro gobierno no ha cedido la Bahía de la Magdalena, *El Popular*, 21 de noviembre de 1907, p. 1

Pichilingue y Magdalena, *La Voz de México*, 21 de enero de 1908, p.1

Pichilingue, *El Tiempo Ilustrado*, 28 de marzo de 1907, p. 7

San Pedro News Pilot, 17 de enero de 1941

EU-China relations in the post-COVID-19 era: Towards a multi-faceted China policy

David Chumeng Wu[1]

墨西哥全球事務年鑑
後疫情時代歐中關係：邁向多面向的中國政策

吳巨盟
台灣世新大學 通識中心助理教授

關鍵詞：
歐中關係、後疫情時代、規範性力量、全面戰略夥伴關係、體制競爭對手

摘要

在新冠肺炎疫情爆發之後，由於中國官方不透明的防疫政策以及虛假資訊的操作，歐洲政治氛圍對中國的態度開始轉變，對中國與歐盟各國外交關係造成巨大衝擊。之後，雙方又因人權議題、華為5G建設等爭議而陷入雙邊關係的低潮，原本在美、中貿易戰中不願選邊站的歐盟與中國的關係也漸行漸遠，也對中國的崛起與所謂的「中國模式」採取更為疑懼的態度。甚至過往中國強硬捍衛視為紅線的人權議題，許多歐洲國家已經不再忌諱碰觸，並對其提出強烈質疑。

當前歐中關係包含合作、競爭與對抗，即夥伴（Partner）、競爭者（competitor）與對手（rival）三個不同關係面向，歐盟多面向（Multi-faceted）的中國政策似乎已成定論，至於是何種定位，涉及到歐中雙方如何看待和化解分歧本身，以及雙方要如何防止人權等價值觀的分歧阻礙合作。總體而言，未來歐中關係雖然會有一些問題和矛盾，但長期來看，預期合作仍將是主流，其不僅牽涉到雙方的全球戰略布局，也因為最符合雙方的共同利益。

Abstract

After the outbreak of the COVID-19, due to China's official opaque epidemic prevention policies and the operation of misinformation, the European political atmosphere began to change its attitude towards China, which has caused a huge impact on the diplomatic relations between China and EU countries.

After that, the two sides fell into a low ebb in bilateral relations due to disputes over human rights issues and Huawei 5G wireless network construction. The relationship between the EU and China, which was originally unwilling to take sides in the US-China

1 PhD. Assistant Professor, Center for General Education and former Dean, Office of International Affairs, at Shih Hsin University, Taiwan. His major research areas highlight the EU-China Relations, China's Foreign Policy, Theory of International Relations and Political Development of Taiwan.

trade war, has also gradually drifted away, and EU adopted a more skeptical attitude towards China's rise and the so-called "China Model".

In the past, China has strongly defended human rights issues and regarded it as the bottom line of bilateral relations between Europe and China, but now many European countries have strongly questioned China's misconduct. The current EU-China relationship includes three different aspects of cooperation, competition and confrontation, namely, partner, competitor and rival. The EU's multi-faceted China policy seems to be a foregone conclusion. As for the relationship between the two sides, it involves how the EU and China view and resolve differences themselves, and how to prevent differences in values such as human rights from hindering cooperation.

In general, although there are still some disputes and contradictions in the current EU-China relations, in the long run, strengthening cooperation will still be the mainstream. It not only involves the global strategic layout of both parties, but also conforms to mutual interests.

Keywords: EU-China Relations, Post-pandemic Era, Normative Power, Comprehensive Strategic Partnership, Systemic Rival

Resumen

Después del brote del COVID-19, debido a las opacas políticas oficiales de prevención de epidemias de China y a la operación de desinformación, el ambiente político europeo comenzó a cambiar su actitud hacia China, lo que ha causado un gran impacto en las relaciones diplomáticas entre China y los países de la UE.

Después de eso, las dos partes cayeron en un punto bajo en las relaciones bilaterales debido a las disputas sobre cuestiones de derechos humanos y la construcción de la red inalámbrica 5G de Huawei. La relación entre la UE y China, que al principio no estaba dispuesta a tomar partido en la guerra comercial entre Estados Unidos y China, también se ha ido alejando gradualmente, y la UE adoptó una actitud más escéptica hacia el ascenso de China y el llamado "modelo chino".

En el pasado, China ha defendido con firmeza las cuestiones de derechos humanos y las ha considerado el eje de las relaciones bilaterales entre Europa y China, pero ahora muchos países europeos han cuestionado enérgicamente la indebida conducta de China. La relación actual entre la UE y China incluye tres aspectos diferentes de cooperación, competencia y confrontación, a saber, socio, competidor y rival. La política polifacética de la UE respecto a China parece ser una conclusión anticipada. En cuanto a la relación entre ambas partes, implica la forma en que la UE y China vean y resuelvan las diferencias entre ellos mismos, y cómo evitar que las diferencias en valores como los derechos humanos obstaculicen la cooperación.

En general, aunque todavía existen algunas disputas y contradicciones en las actuales relaciones entre la UE y China, a largo plazo, el fortalecimiento de la cooperación seguirá siendo la principal tendencia. No sólo implica el diseño estratégico global de ambas partes, sino que también se ajusta a los intereses mutuos.

Palabras clave: Relaciones UE-China, Era Post-pandémica, Poder Normativo, Asociación Estratégica Integral, Rival Sistémico

壹、前 言

歐盟經常被視為是「規範性力量」(Normative Power),其將歐盟定義於觀念和價值的面向,表現為一種「原則性的國際身分」,是一個以政治法律為核心原則的網絡角色。歐盟在與國際間各個行為體交往時,都會帶入規範性的議程,透過雙邊與多邊的合作,打造出帶有歐盟色彩的價值體系。

2012年習近平執政後在對歐盟關係上,其延續全面性的主動外交政策,在2014年《中歐政策白皮書》(2014 China-EU Policy Paper)再次強調與歐洲建立「全面性戰略夥伴關係」。近年來中國透過「一帶一路」倡議,透過大量投資建設有形基礎設施,來強化中歐的戰略夥伴關係,但也引起歐盟的疑慮。因此,歐盟在2019年3月出版的《歐盟-中國戰略展望》(EU-China: A strategic outlook)中表示,「歐盟與中國既是戰略經濟夥伴,也是競爭者(competitors)」,顯見歐盟對中國的態度出現大轉彎。

本文主要在說明習近平上台後歐、中戰略夥伴外交關係的建立與發展,探討新冠疫情發生後帶來的衝擊,並從「經貿與人權政策的協調困境」、「歐盟不同機構及部門間的協調困境」、「歐盟戰略自主的困境」等三個面向來檢視歐、中「全面戰略夥伴關係」轉變的原因以及雙邊關係的未來。

貳、歐盟在中國外交中的重要性:全面戰略夥伴關係

一、戰略夥伴外交的類型

中國自從1990年初以來,為了提升中國在國際政治的地位,陸續與數十個國家建立所謂「夥伴關係」,其目的是「以共同利益為基礎,以互不對抗為前提,以不結盟、不針對第三國為要求,以接觸與對話為形式,以協商與合作為目的,切實地發展中國與其他一切國家之間良性互動的雙邊外交關係」(蔡東杰,2008,頁226)。

隨中國在全球實力的崛起,夥伴外交關係也展現不同態樣。隨著習近平在2018年強調建構夥伴關係的「全球網絡」,夥伴外交實際上展現出中國大陸從

原本的地緣戰略考量，推進到科技霸權的全球佈局的外交新藍圖（吳柏寬、王國臣，2019，頁73）。

「夥伴」（partnership）字眼首先出現在1993年中國與巴西建立第一個策略夥伴關係，此後建立策略夥伴關係就成為中國外交中重要的模式。中國的戰略夥伴可區分為四種不同類型，不同的稱謂代表相異的進階性關聯：

1、最高等級為「全面合作」，涵蓋政治、經濟與文化交流。

2、「合作」，主要側重經濟面向。

3、「全面」，宣示兩國將更緊密的互動。

4、「普通」，強調兩國的友好。

若以大國的關係來觀察，中國早在1998年與南韓就建立了「21世紀合作夥伴」，在2005年與印度建立「和平繁榮的策略合作夥伴」。2004年時中國總理溫家寶就公開宣稱中歐是「全面戰略夥伴關係」（comprehensive strategic partnership）（黃子庭，2016，頁49）。

目前中國與俄羅斯已建立「全面戰略合作夥伴關係」（除戰略合作的內容外，雙方還在軍事、戰略的技術方面協作互助），此乃目前中國對外關係中最高階的層級（湯紹成，2015，頁18-19）。而過去中美兩國曾是「建設性戰略夥伴關係」，中日兩國曾經是「戰略互惠關係」，其夥伴關係乃最低階（吳柏寬、王國臣，2019，頁75）。相較下，與主要大國相比，中歐的夥伴層級僅次於俄羅斯，可見歐盟對於中國外交的重要性。

二、歐盟在中國戰略夥伴外交架構中的地位

歐盟在中國外交政策中是屬於「多極體系世界」、「新大國關係」的一環。對於中國來說，歐盟是一個可以做為「平衡者」的第三方。2014年5月初發表的《國家安全藍皮書：中國國家安全研究報告(2014)》報告中，北京提出「聯俄、拉歐、穩美」的政策，並強調以此來制衡美國。由此可見歐盟對於中國的戰略地位，是介於俄羅斯、美國兩強國之間，也是一個可以積極拉攏的對象（湯紹成，2015，頁19）。因此，與歐盟保持穩定的關係，確保「全面性夥伴關係」的長存，成為其中國對歐盟政策的最高目標。

從歐盟的角度來看，美國、加拿大和日本因為有類似或相同的目標和價值，被歐盟視為「建設的夥伴」，而俄羅斯與歐盟有共同利益，而被歸為是「戰略夥伴」的地位。但歐盟傾向於從全球經貿互賴、經濟自由主義的架構來看待與中國的互動，認為過往「中國崛起」的主要影響在經貿利益方面。

叁、歐中關係發展與角色定位

一、歐盟作為「規範性力量」(Normative Power)

歐盟經常被視為「規範性力量」(Normative Power)有關，其將歐盟定義於觀念和價值的面向，表現為一種「原則性的國際身分」，是一個以政治法律為核心原則的網絡角色，具有後民族國家的特徵。

根據Ian Manners的解釋，作為「規範性力量」的歐盟，其五個核心原則是和平、自由、民主、法治和人權。同時，在核心原則外，還有永續發展、良善治理和市場經濟等價值理念。歐盟在對外重大條約中都將「規範性力量」的核心要素納入其中，有意識地樹立歐盟的價值理念，將歐盟塑造成為一種「價值共同體」的規範性力量(Ian Manners 2002 , p. 235-258)。

表1 歐盟的國際角色:「規範性力量」(Normative Power)

角色: 「規範性力量」(Normative Power)	對歐盟成員國的意涵	在國際政治中的意涵
歐盟作為一獨立的角色 (Europe as independent actor)	歐盟取代傳統民族國家的角色	形成中的超級強權 (Superpower in the making)
歐盟作為國家的統合體 (Europe as institution of national actors)	安全共同體 (Security community)	國際性的聯盟或非軍事的強權 (International Alliance or Civilian Power)

資料來源:Filippo Andreatta, 2005, p.34.

歐盟在與國際間各個行為體交往時，都會帶入規範性的議程，透過雙邊與多邊的合作，打造出帶有歐盟價值的條約體系(蘇卓馨，2019，頁72)。多年以來，歐盟的中國政策明顯地出現一種強烈的制度認同意識[2]，例如在經貿政策中不時表現出經濟與人權、政治議題掛鉤的情況。因此，歐盟與中國的外交關係不僅建立在雙邊廣泛的經貿合作關係，還依賴制度化的部門政策對話機制，以及爭取在意識形態和政治制度等方面擴大中國對歐洲價值的認同。

歐盟過往是將中國視為「開發中國家」，仍處於邁向經濟市場化、社會多元化、政治民主化的改革過程，歐盟的發展經驗可以作為中國「能力建構」(capacity building)的學習典範。相對地，從當前戰略競爭者的角度來看，則認為中國已逐漸挑戰國際體系現狀，包括既有國際準則及美國與西方大國的霸權地位。

2 歐盟對中國政策的特點包括:以政治對話加強雙邊關係與對國際問題的溝通;支持並推動中國轉變為開放社會，將來就可能導致中國「民主演變」;支持中國統合於世界經濟體系，加深中國對國際經濟貿易的依賴;歐盟加強對中國的共同合作，擴大歐盟的影響力及歐盟在中國的形象。

作為「規範性力量」的歐盟較關注於中國內部的發展，所以願意持續協助中國的政經改革。特別是，歐盟堅持人權與善治的理念，協助中國進行改革是歐中關係的核心要素，也是歐盟外交政策不同於美國與其他國家的特色。[3]

二、歐、中關係的定位與角色

自1975年5月歐盟前身—歐洲經濟共同體與中國建立正式外交關係以來，雙方關係經歷了磨合期、蜜月期、競爭合作期、不確定期等不同的發展歷程（劉娟平、張利華，2020，頁84-85）。若從歐、中關係的發展歷程來看，雙方的關係定位包括：1、意識形態對手；2、利益相關者；3、學習典範；4、戰略夥伴；5、競爭對手等五種不同角色（周秋君，頁213-219）。

從歐中雙方大多數文件的標題中不難發現，歐洲長期是將中國看成是「夥伴」，即便2001年的文件中曾認為中國「不好打交道」，但仍稱中國對歐盟是「不好打交道的夥伴（China is not an easy partner）」；2016年的文件中更是強調「與中國這樣一個全面戰略夥伴關係打交道，需要以歐盟作為整體」，雙方長期維持相互友好的夥伴關係。直到2019年後歐盟開始將中國看成是「系統性對手」，定位為「競爭者」。

肆、究責氛圍下的歐中關係：新冠疫情的衝擊

在新冠疫情危機發生前，歐盟積極加強與中國的經濟聯繫，於2020年12月30日完成《中國-歐洲聯盟全面投資協定》(China-EU Comprehensive Agreement on Investment, CAI)談判，期盼能讓雙邊更公平、更互惠。理想情況下，這代表歐盟能對中國有的更多投資、更大的經濟存在以及雙邊貿易量的增加[4]。

2020年初新冠疫情全球蔓延，美、歐各國被指應對失當，中國卻積極進行國際援助和大外宣，塑造領導全球抗疫的負責任大國形象，但卻引起歐盟及主要成員國德國、法國對中國在歐洲的影響擴大十分警惕，許多歐盟政要指責中國發佈疫情虛假資訊、宣傳對歐洲國家援助並借此強化地緣政治爭奪，呼籲歐盟警惕中國的「口罩外交」。

在2021年3月22日，歐盟以中國侵犯新疆穆斯林少數民族人權為理由，進行了自1989年天安門事件以來對中國的首次制裁，制裁了4名中國官員及一家機構，之後北京也立即反制裁，針對五名歐洲議會議員、三名國家議會成員、兩個歐盟機構、兩個非政府機構和兩名中國問題專家[5]。5月歐洲議會投票通過凍

3 長期以來，歐盟與美國對於中國的崛起的態度並不完全相同。基本上，美國關注的是中國崛起的外部層面，即中國對國際政治的產生影響。

4 但同一時期，歐盟也開始實施《歐盟外商直接投資審查條例》(2020年10月11日起施行)當外資併購案宣布時，如果涉及媒體、交通和通信(衛星定位系統)等領域，歐盟各國政府將有義務與歐盟執委會分享交易細節，以及《外國補貼條例草案》(2021年5月)企業只要接受了外國政府的補貼，達到一定的門檻，都難以進入歐盟市場，以防範中國為主的法律和政策措施。

5 2020年9月，瑞典知名時尚服飾品牌H&M公司，以新疆維吾爾自治區棉花生產有強迫維吾爾人勞動與歧視伊斯蘭宗教情事，而宣布「不與位於新疆的任何服裝製造工廠合作，也不從該地區採購產品或原材料」。H&M不是第一家抵制新疆棉的跨國公司，但因為訊息被中國屏蔽，據說是為了避免刺

表2 歐、中關係的定位

階段/時間/互動程度	主要的關係認同	重要文件/事件
0、對立期：1949~1975年 關係：疏遠	意識形態對手(東西冷戰)	
1、磨合期：1975~1995年 關係：緩慢接近	利益相關者、意識形態對手(64天安門事件)	
2、蜜月期：1995~2006年 關係：快速升溫	利益相關者	**中國對歐盟文件：** 《中國對歐盟政策文件》（2003年） **歐盟對中國文件：** 《中國—歐盟關係長期政策》（1995年）、《歐盟對中國新戰略》（1996年）、《與中國建立全面夥伴關係》(1998年)、《歐盟對中國戰略：1998年文件實施情況及進一步加強歐盟政策的措施》（2001年）、《走向成熟的夥伴關係—歐中關係之共同利益和挑戰》（2003年）
3、競爭合作期：2006－2019年 關係：日趨成熟穩定	戰略夥伴、學習典範	**中國對歐盟文件：** 《中歐政策文件》（2014年）、《中歐政策文件》（2018年） **歐盟對中國文件：** 《歐盟－中國：更緊密的夥伴，擴大的責任》（2006年）、《歐盟對中國新戰略要素》（2016年）
4、不確定期：2019年~ 關係：從戰略合作夥伴轉變為競爭對手	戰略夥伴、競爭對手、意識形態對手(中國模式)	**歐盟對中國文件：** 《歐盟－中國戰略展望》(EU－China: A strategic outlook)（2019年） 2021年3月22日，雙方因為新疆人權問題，中國與歐盟同日宣布對彼此有關機構和人員實行制裁，造成自1989年之後中歐關係最大幅度的倒退中歐關係進入了一個充滿不確定性的時期。

資料來源：周秋君，2013年，頁225-227；劉娟平、張利華，2020年頁，213-219。

結《中國-歐洲聯盟全面投資協定》(China-EU Comprehensive Agreement on Investment, CAI)批准程序，又通過決議案(無約束力)，譴責香港《蘋果日報》遭關閉，並呼籲歐洲聯盟成員國抵制2022年北京冬季奧運會等[6]。

近來中國外交官在回擊歐美國家批評時的發言經常具有挑釁性，許多人認為，「戰狼外交」(Wolf Warrior Diplomacy)的出現，代表習近平很明顯的改變了鄧小平時代以來的「韜光養晦」的外交政策。讓原本在美中貿易戰中不願選邊站的歐洲與中國大陸的關係也漸行漸遠。特別是歐洲議會，近年多來密集通過許多與臺灣以及中國的法案或行動，讓各界開始關注歐盟對北京的態度是否產生「質變」，逐引發國際關注。

根據美國「皮尤研究中心」(Pew Research Center)針對包含歐洲主要國家在內的14個國家民意調查中，在新冠肺炎爆發後對中國的負面觀感均顯著地上升，特別是英國民眾對中國負面觀感，由2019年的55%，在2020年大幅上升至74%，在一年間提高19個百分點。同期，荷蘭民眾對中國負面觀感從2019年的58%大幅上升到2020年的73%；西班牙則從53%上升到63%，使中國的國際形象嚴重受損，這也影響了中國與這些國家之間的政商關係。

表3 對中國的負面評價調查 單位: %

Country	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 summer	2019-2020 change
United Kingdom	38	37	44	37	34	55	74	19
Kingdom of Sweden	-	-	59	49	52	70	85	15
Nederland	-	-	43	42	45	58	73	15
Germany	64	60	60	53	54	56	71	15
Spain	55	50	56	43	48	52	63	10
France	53	49	61	52	54	62	70	8
Italy	70	57	61	59	60	57	62	5
Belgium	-	-	-	-	-	-	71	-
Denmark	-	-	-	-	-	-	75	-
United States	55	54	55	47	47	60	73	13
South Korea	42	37	-	61	60	63	75	12
Canada	-	48	40	40	45	67	73	6
Australia	-	33	39	32	47	57	81	24
Japan	91	89	86	83	78	85	86	1

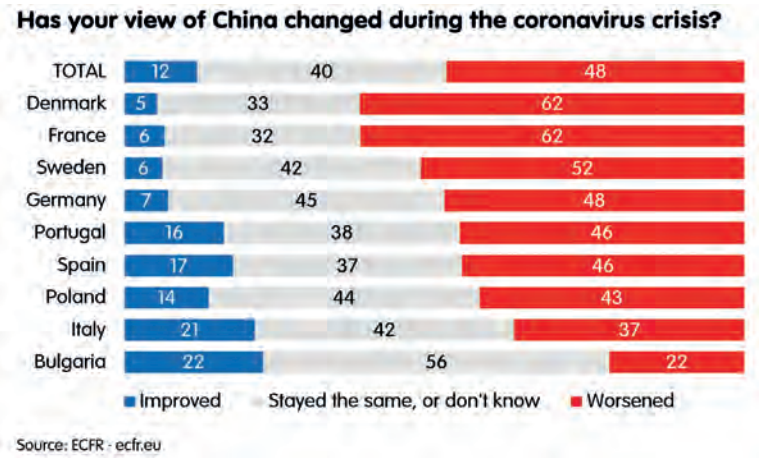
資料來源：Pew Research Center, 2020.

激中國民族主義而影響《中國-歐洲聯盟全面投資協定》的談判。

6 2020年12月7日，經過一年多時間的醞釀之後，歐盟在聯合國世界人權日(12月10日)之前通過了全球人權制裁機制。該機制彌補了歐盟在人權領域行動能力不足的問題，賦予歐盟更具實質性的政策工具。在這一新的政策工具支持下，歐盟可以維護人權的名義對全球範圍內的個人和實體實施制裁，包括凍結資產和限制旅行等。

同樣地，根據「歐洲外交關係委員會」(European Council on Foreign Relations, ECFR)的調查，因為covid-19的起源問題以及中國在應對危機中採取的激進方式、刻意散步虛假信息，欺凌行為以及威脅拒絕提供醫療用品等問題，使得平均高達48%的歐洲民眾對中國的觀感變差，其中法國和丹麥兩國更有超過60%的公民對中國的好感變差，而瑞典、德國、葡萄牙、西班牙、波蘭等國也均有超過40%以上的公民對中國印象變差。

圖1 新冠疫情期間，歐盟9國民眾對於中國的觀感變化調查



註：藍色代表改善，灰色表示不變，紅色代表惡化。

資料來源：Janka Oertel, 2020.

伍、邁向多面向的中國政策：夥伴、競爭者與對手

1、2019年3月《歐盟—中國戰略展望》(EU-China-A Strategic Outlook)

2019年3月，歐盟執委員會發表的《歐盟—中國戰略展望》(EU-China-A Strategic Outlook)文件中指出「歐盟和中國通過持久的關係聯繫在一起，是世界三大經濟體和貿易商中的兩個。中國現在是歐盟第二大交易夥伴，僅次於美國。歐盟是中國最大的交易夥伴。雙方致力於建立全面的戰略夥伴關係」。然而，該文件在承認中國是「跟歐盟有緊密一致目標的夥伴」的同時，也將中國定位為追求科技領導地位的「經濟競爭者」、推動另一種治理模式的「體制競爭對手」(systemic rival)[7]。

7 China is, simultaneously, in different policy areas, a cooperation partner with whom the EU has closely aligned objectives, a negotiating partner with whom the EU needs to find a balance of interests, an economic competitor in the pursuit of technological leadership, and a systemic rival promoting alternative models of governance.

此文件值得重視之處有：1、說明由於中國的發展及作為，歐中關係挑戰與機會的平衡已經改變，這是歐盟發佈此份文件的動機；2、界定歐中關係在不同政策領域之屬性，最值得關切之處是在科技上屬「經濟競爭者」，在治理上屬「體制對手」，尤其特別是使用「對手」（rival）一詞來形容雙方體制之差異，這是在過去文件中未曾出現過的；3、歐中關係包含合作、競爭與對抗，即夥伴（Partner）、競爭者（competitor）與對手（rival）三個不同面向，歐盟多面向（Multi-faceted）的中國政策似乎已成定論，至於是何種定位，此涉及到歐中雙方如何看待和化解分歧本身，以及雙方要如何防止人權等價值觀的分歧阻礙彼此合作。

2、2020年9月16日歐盟年度國情咨文

2020年9月16日，在中歐領導人舉行視訊高峰會後，歐盟執委員會主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）向歐洲議會發表了歐盟年度國情咨文中，她稱「中國是一個談判夥伴、經濟競爭者和體制對手（China is a negotiating partner, an economic competitor and a systemic rival）」，顯見歐盟與中國的關係是最具戰略重要性，同時也是歐盟所面對的最具挑戰性的關係之一。報告中指出，歐洲逐漸意識到，中國帶來的挑戰與機會之間的平衡，已經產生變化，以及北京當局大力打造中國在科技和電信業的主導權等問題，顯示面對中國，歐盟要展示團結，統一成員國對中國的立場。

3、2021年9月15日歐盟年度國情咨文

2021年度國情咨文內容對中國的定位為「中國是一個競爭者，甚至是對手，但同時也是戰勝全球環境以及同14億消費者進行貿易往來的夥伴。內容廣泛的投資協議旨在為歐盟企業爭取同等的競爭條件，以及將持續性發展作為必須履行的義務」。咨文內容還有「中國因在新疆對維吾爾人的侵犯人權行為迫使歐盟首次對責任者採取制裁措施。」

國情咨文也包括打擊不公正競爭的內容，2021年5月，歐盟委員會就監督外國政府補貼、造成不平等競爭提出一項建議，以確保在歐盟市場內，所有參與者都必須遵守同樣的規則。「我們不允許遵守我們補貼規定的歐盟企業，在同外國企業競爭時因後者得到資助而吃虧。」另外，還提到「全球通道」（Global Gateway）計畫以抗衡中國的「一帶一路」倡議。

4、2021年9月17日歐洲議會的《新歐中戰略報告》（A new EU-China strategy）

歐洲議會的報告同樣認為歐中間是「合作和談判夥伴」，也是「制度性對手」。同時，歐洲議會不顧中國的反彈，觸及敏感的台灣議題，關切中國在南海、東海及

台海採取擴張性政策，對台灣持續進行軍事挑釁、中國軍機頻繁入侵台灣防空識別區（ADIZ）；歐洲議會強烈反對任何片面升高或改變兩岸現狀的行徑。該報告也強調台歐盟經貿關係在區域背景下的重要性，尤其在世貿多邊機制、公共衛生、半導體供應合作等議題，籲請歐盟執委會及理事會推動對台灣「雙邊投資協定」（BIA）。

陸、後疫情時代歐盟中國政策的主要難題

1、經貿與人權政策的協調困境

歐盟經常被視為是「規範性力量」(Normative Power)，其將歐盟定義於觀念和價值的面向，表現為一種「原則性的國際身分」，是一個以政治法律為核心原則的網絡角色。歐盟在與國際間各個行為體交往時，都會帶入規範性的議程，透過雙邊與多邊的合作，打造出帶有歐盟色彩的價值體系。

歐盟2020年總體GDP下降6.2%，深陷衰退危機，相較之下，中國經濟已經回歸正常，2020年GDP成長達到2.3%。因此，在貨品貿易方面，中國超過美國成為歐盟最大貿易夥伴。中歐關係發展涉及到經濟貿易、人權與法治、戰略與安全等不同議題與政策領域。儘管中國與歐盟雙方立場一致，都選擇透過對話合作而非對抗衝突的形式，但是，若從價值鏈的面向來看，雖然中歐雙方都以「經濟與貿易利益」為優先，但在「人權與法治利益」與「戰略與安全利益」兩項的排序並不完全相同。對歐盟而言，中國在人權方面的不良表現是歐盟與其分道揚鑣並成為歐盟系統性對手的主要原因。

表4 歐盟與中國間對利益之優先順序

項目	經濟與貿易利益	人權與法治利益	戰略與安全利益
歐盟對中國	優先	其次	末位
中國對歐盟	優先	末位	其次

資料來源：作者綜合彙整

根據智庫歐洲對外關係委員會(European Council on Foreign Relations)的調查奧地利、保加利亞、克羅埃西亞、塞浦路斯、丹麥、希臘、愛爾蘭、馬耳他、波蘭和瑞典等11國支持與中國簽屬全面性的貿易協定；匈牙利、拉脫維亞與西班牙等3國沒意見；而其他13個成員國對中國可能參與歐盟貿易協定的懷疑更多地反映了矛盾心理，而不是原則性和直率的反對。

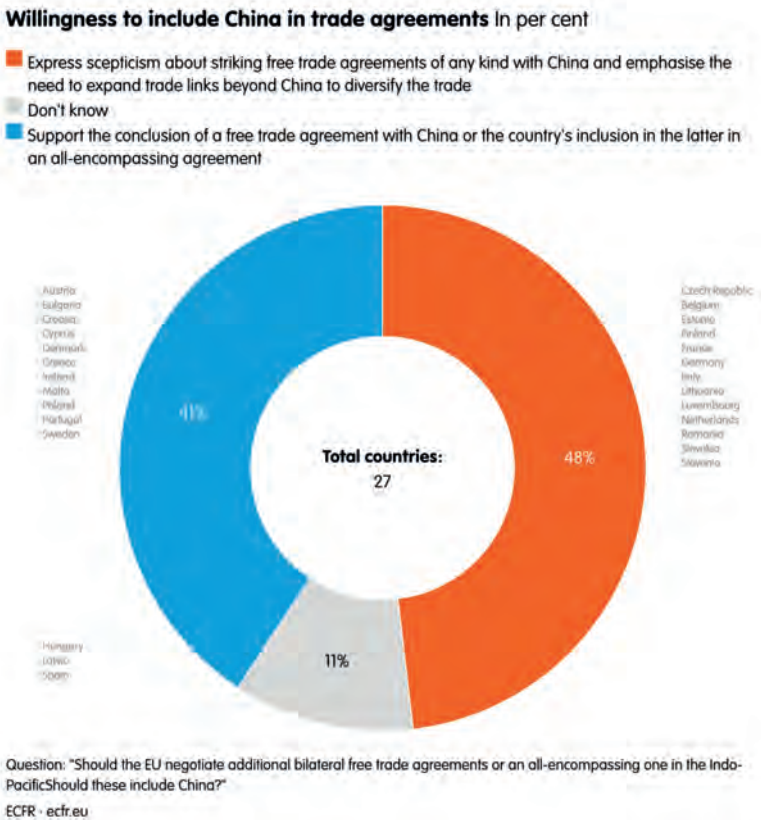


圖2 歐盟成員國對與中國簽訂貿易協定的看法

資料來源: Frédéric Grare,、Manisha Reuter, 2021, p.16.

2、歐盟不同機構及部門間的協調困境

除了歐盟成員國如德國、法國等主要國家的政策立場外，實際上，作為一個多層治理機制的歐洲聯盟，其三大主要機構，歐盟理事會、歐盟執委會與歐洲議會，由於機構的代表性質與功能、決策程序的不同使得其對中國的政策立場既有相同性又有差異性存在。一般而言，歐盟執委會較重視與中國進行經貿合作；歐盟理事會較關注外交與安全議題；而歐洲議會對中國人權問題多持批評態度，[8]《里斯本條約》通過之後，歐洲議會成為歐盟共同決策者，擁有對國際條約的否決權。若從價值觀與人權來說，相較之下，歐盟執委會對中國政策立場的務實程度最高，歐盟理事會次之，歐洲議會最低[9]，也對台灣立場最為友好。

8 作為歐盟唯一的民選機構，歐洲議會需要考慮選民的意見。所以，歐洲議會特別重視人權、法治和民主等方面的問題，在全體大會期間各委員會一般都會就人權、民主和法治等問題提出動議並進行討論。

9 歐盟執委員會發表的文件側重點在於促進中歐經貿合作，在對中國當前面臨的內外局勢評價時相對中立，對中國的內政外交政策採取不予評論的態度，政策務實程度最高；歐盟理事會側重點在於外交安全等政治合作領域，尤其關注與歐盟自身利益高度契合的難民問題，但理事會依然在檔中例如南海問題上對中國進行指責並強調了對中國武器禁運的立場，其對中國政策的務實程度次之；歐洲議會在關於中國問題的檔或決議中包含大量對中國人權問題的描述，並對西藏、台灣等國家統一的根本利益問題進行批評，其政策立場務實程度最低。

2021年11月3日，歐洲議會「外來勢力干預歐盟民主程序（含假訊息）」特別委員會代表團訪台[10]，與蔡英文總統等高層會面，引起中國強烈批評，揚言反制。特別的是歐洲議會2021年曾12度通過包含友我文字的相關決議，最重要的是10月20日歐洲議會以580票贊成、26票反對、66票棄權，通過「台歐盟政治關係暨合作」（EU-Taiwan political relations and cooperation）報告，這是歐洲議會首度針對如何提升台歐盟政治關係而特別撰擬的官方文件[11]。疫情對歐盟內部權力結構及其對中國政策立場的衝擊，將影響歐中關係的未來走向[12]。

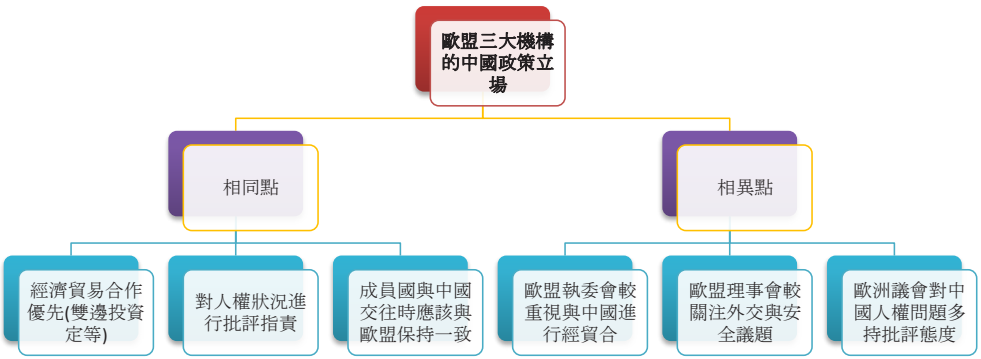


圖3 歐盟三大機構的中國政策立場

資料來源：劉娟平、張利華，2020年，頁92。

10 訪團成員包括：特別委員會主席古斯曼（Raphaël Glucksmann，法國籍）、庫畢斯（Andrius Kubilius，立陶宛籍，曾任總理）、葛芮若（Markéta Gregorová，捷克籍）、施依德（Andreas Schieder，奧地利籍）、奧弗斯（Petras Auštrevičius, 立陶宛籍）、奇裘斯（Georgios Kyrtsos，希臘籍）及德歐斯（Marco Dreosto，義大利籍）等7位跨黨團歐洲議會議員、歐洲議會秘書總處官員以及相關黨團政策顧問，共有13人。

11 報告建議歐盟應與會員國密切合作、強化台歐盟政治關係，歐盟視台灣為其在印太地區的關鍵夥伴及民主盟友，台歐盟交流應提昇至全面夥伴關係。此外，報告也建議將「歐洲經貿辦事處」（European Economic and Trade Office）更名為「歐盟駐台辦事處」（EU Office in Taiwan），以反映台歐盟密切合作的雙邊實質關係。歐洲議會同時嚴正關切中國持續對台灣軍事威脅，呼籲歐盟及會員國積極與國際理念相近夥伴促進台海和平穩定，尤其如果中國對台灣及南海採取行動，將對歐中關係產生嚴重後果。報告也再度呼籲，歐盟執委會應儘速與台灣就「雙邊投資協定」（BIA）進行影響評估、範疇界定及公眾諮詢等前置作業，以準備與台灣展開雙邊投資協定談判。報告也重申，歐盟強烈支持台灣以觀察員身分有意義參與「世界衛生組織」（WHO）、「聯合國氣候變化綱要公約」（UNFCCC）、「國際民航組織」（ICAO）及「國際刑警組織」（INTERPOL）；鼓勵台灣與歐盟及會員國有更多經濟、科學、文化、政治及人文交流，包括最高層級的互動。報告另強調，歡迎台灣在立陶宛設立台灣代表處，並且鼓勵歐盟及其會員國積極參與「全球合作暨訓練架構」（GCTF）。

12 歐洲議會對中國關係代表團團長（隸屬德國綠黨）的包瑞翰（Reinhard Butikofer）認為歐盟各國應團結一致，對中政策不應由德、法2國說了算，否則將落入中國陷阱。包瑞翰認為，德、法等歐盟2大國不應自私地主導歐中關係，歐盟成員國必須在中國問題上採取一致的立場，以免正中北京下懷，「歐盟的中國政策不能由一個或兩個政府說了算，若我們任由德、法2國自私而為，恐怕會遂了北京對歐盟「分而治之」的盤算。中國與中東歐國家的16+1合作機制正是一例」。

3、歐盟戰略自主的困境

歐盟戰略自主的概念由來已久，不論在外交安全、軍事防務、貨幣經濟等自主方面，但中美大國競爭與地緣政治環境的惡化催生歐盟積極邁向戰略自主，特別是受疫情的刺激，歐洲戰略自主的必要性和緊迫性更受到重視。川普下台後當前歐盟關於戰略自主的辯論「不再圍繞川普的瘋狂，而是美國走向何處的不確定性，以及因應中國潛在的威脅」，歐盟在中國政策上也試圖追求價值與利益的平衡。

許多人認為，2021年12月中歐投資協定談判的完成無疑是歐盟自主性的一個重要突破，也為正在轉變中的中歐關係注入了新的動力[13]。歐盟的戰略自主傾向，德、法等大國的推動，以及中國在協定中做出的市場開放承諾，都是協定談判順利完成的重要動力。

2021年2月17日，歐盟對外行動署發佈了《加強歐盟對基於規則的多邊主義的貢獻》的新戰略，表明了歐盟對全球秩序和大國的態度。該文件闡述了歐盟對多邊體系的期望和抱負並建議利用歐盟可運用之工具，包括其廣泛的政治、外交及財政支持，以促進全球和平與安全、捍衛人權和國際法、與促進應對全球挑戰的多邊解決方案[14]。

此外，近來歐盟更於2021年11月16日提出超過400億歐元「歐洲全球門戶夥伴關係戰略」（European Strategy of Global Gateway Partnerships）草案[15]，內容聚焦5大領域，包括數位轉型、乾淨能源轉型、交通運輸、人與人之間的連結及貿易和韌性供應鏈。希望歐洲成為更活躍的全球參與者，重新設計與連接全球的模式[16]。

柒、歐中關係的未來：邁向一致的「中國政策」與公平互惠關係

過去許多人認為，「中歐合作遠大於競爭、共識遠大於分歧」，但在疫情時期，歐盟已逐漸意識到，中國帶來的挑戰與機會之間的平衡，已經產生變化，特別是北京大力打造中國在科技和電信產業的主導權等問題，顯示面對中國，歐盟更要展示團結，統一成員國對中國的立場。

13 歐盟對中國投資僅占其對外投資的4%，中國投資只占歐盟外資總額的2%，中國承諾為歐盟投資者提供前所未有的市場准入，為歐洲企業的經營提供確定性和可預見性。該協定還將透過對中國國有企業規定明確的義務，禁止強制技術轉讓和其他扭曲行為，以及提高補貼的透明度，改善歐盟投資者的公平競爭環境。歐盟公司將在中國市場競爭中獲得更公平的待遇。

14 歐洲議會於2022年7月6日以454票贊成，73票反對，112票棄權通過《歐洲及捍衛多邊主義》報告，內容納入支持台灣以觀察員身分有意義參與多邊機構的相關會議、機制及活動，包括世界衛生組織（WHO）、國際民航組織（ICAO）、國際刑警組織（INTERPOL）及聯合國氣候變化綱要公約（UNFCCC），並呼籲歐盟強化其在多邊組織的影響力，與理念相近夥伴深化合作，建立價值聯盟關係等友我內容。

15 由於中國的「一帶一路」倡議被批評助長環境破壞、侵犯人權以及讓參與國陷入高負債陷阱等行為，這項海外基礎建設投資架構以「全面性、安全性及永續性」與參與國建立聯繫而非依賴關係，以區別中國的「一帶一路」的負面印象。該戰略也被視為是歐盟版的「重建更好世界」（Build Back Better World, B3W）計畫。

16 草案中提及「這些投資必須具全面性、安全性及永續性，目的是拉近國家、社會及人民間的距離，以期環保及數位兩方面的轉型都能符合歐盟價值，尤其是民主、法治及人權」。

從「規範性權力」的角度來思考，中國已被視為是「戰略競爭者」、是「體制競爭者」，其專制政權，與歐洲堅持民主與人權價值不同。短期內，中歐雙方在市場經濟地位、貿易反傾銷、武器禁售、人權爭議等方面將持續存在分歧，因此，歐盟對中國「武器禁運」、不承認中國「市場經濟地位」的政策估計在短時間內不會有改變。

從歐盟多面向的中國政策內涵來觀察，在合作的面向，歐盟和中國在多邊主義、氣候變化、促進綠色轉型、世貿組織改革等議題上都擁有共識。尤其是有效的全球治理不能沒有中國的參與；在競爭的面向，經貿上歐盟方面希望中國能夠在市場開放程度上能夠與歐洲對中國市場開放程度上保持一致；在敵對的面向，雙邊關係中的一些問題例如人權、意識形態衝突等並非戰略性根本矛盾。

總體而言，未來歐中關係雖然會有一些衝突，但長期來看，合作仍將是主流，其不僅牽涉到雙方的全球戰略布局，也因為最符合雙方的共同利益。對歐盟來說，《中國-歐洲聯盟全面投資協定》具有重要的經濟意義，同時也可將雙方捆綁在以永續發展原則為基礎的價值投資關係中，未來協定若生效，將有助於平衡歐盟和中國之間的貿易和投資逆差關係，進而走向更平等互惠的伙伴關係。

參考文獻

一、中文部分

(一) 專書

中共中央黨史、文獻研究院(2020)。習近平關於中國特色大國外交論述摘編。中央文獻出版社。

何亞非(2015)。選擇：中國與全球治理。中國人民大學出版社。

周秋君(2013)。中國與歐盟：一種集體身份動態系統的建構主義分析。上海社會科學院出版社。

馬博(2018)。習近平時代的中國外交觀察：頂層設計與熱點問題。八方出版社。

習近平(2014)。談治國理政。人民出版社。

陳向陽(2003)。中國睦鄰外交；思想、實踐、前瞻。時事出版社。

陳俊宏(2011)。中國特色社會主義理論體系核心觀點解讀。中共中央黨校出版社。

趙進軍主編(2013)。中國外交六十年。中華書局。

蔡東杰(2008)。當代中國外交政策。台北：五南出版社。

黎安友(Andrew J. Nathan)、施道安(Andrew Scobell)，何大明譯(2013)。尋求安全感的中國：從中國人的角度看中國的對外關係。左岸文化。

謝益顯主編(2010)。中國當代外交史(1949-2009)。中國青年出版社。

(二)期刊論文

王宏仁(2017)。中國大陸的單邊和平外交與關係模式:習近平是新轉變,還是胡調重彈?中國大陸研究,60(3),1-20。

王宏仁(2018)。中國「帶路計畫」影響中歐關係發展之探析。國際與公共事務,8,1-30。

田君美(2017)。習近平的國際戰略作為與國際形勢挑戰。經濟前瞻,12,20-26。

石源華(2000)。論新中國周邊外交政策的歷史演變。當代中國史研究,5,38-50。

朱蓓蕾(2003)。全球化與中共安全關;轉變與挑戰。中國大陸研究,46(6),75-108。

朱聽昌(2001)。論中國睦鄰政策的理論與實踐。國際觀察,8,12-18。

吳柏寬(2021)。後疫情時代,中國大陸與歐洲外交關係觀察。經濟前瞻,193,74-77。

吳柏寬、王國臣(2019)。從大國崛起看中國大陸的夥伴外交發展。經濟前瞻,186,73-76。

李以珍(2019)。習近平外交政策之探討:從全球化的影響來觀察。展望與探索,17(23),27-48。

邵允鍾(2018)。從歐盟會員國憲政危機檢討哥本哈根政治標準執行上之缺失。歐美研究,48(1),139-193。

洪德欽、張華維(2019)。歐盟對中國洽談投資協定之研究。問題與研究,58(1),143-189。

湯紹成(2015)。當前歐盟對中國政策:兼論對臺政策之分析。遠景基金會季刊,16(4),1-70。

童振源(2009)。中國經濟發展之全球風險與挑戰,九鼎,22,P35-37。

黃子庭(2016)。習近平主政下中歐關係的再定位:邁向「全面性策略夥伴關係」?全球政治評論,54,45-75。

葉國俊、林展暉(2019)。歐盟建立外資併購監控機制分析:歐中雙邊爭議與挑戰。問題與研究,58(3),1-50。

劉娟平、張利華(2020)。歐盟三大機構對中國政策立場比較分析,國際政治研究,4,82-105。

鄭家慶(2020)。中國大陸在歐洲影響力之變動。展望與探索月刊,18(10),104-125。

蘇卓馨(2019)。歐盟規範性權力與中國關係性權力在中東歐國家的實踐。政治科學論叢,81,69-103。

蘇卓馨(2021)。歐盟規範性權力與歐中投資協定談判。問題與研究,60(4),107-138。

二、英文部分

Andreatta, Filippo. (2005). Theory and the European Union's International Relations. In Christopher. Hill and Michael Smith (Ed.), *International Relations and the EU*, Oxford: Oxford University Press.

Anthony, Ian, et al.(2020). *EU Security Perspectives in an Era of Connectivity: Implications for Relations with China*. Stockholm International Peace Research Institute. www.jstor.org/stable/resrep24476.

Aspy, D. J., & Proeve, M. (2017). Mindfulness and loving-kindness meditation: Effects on connectedness to humanity and to the natural world. *Psychological Reports*, 120(1), 102-117. https://doi.org/10.1177/0033294116685867

Cameron, Fraser. (2019). *The European Union's New Rival-China*. German Institute of Global and Area Studies, GIGA. www.jstor.org/stable/resrep24810.

Gehrke, Tobias. (2019). *Redefining the EU-China Economic Partnership: beyond Reciprocity Lies Strategy*. Egmont Institute. www.jstor.org/stable/resrep21381.

Grare, Frédéric、Reuter, Manisha. (2021). *Moving closer: European views of the Indo-Pacific*. European Council on Foreign Relations, 1-66. https://ecfr.eu/special/moving-closer-european-views-of-the-indo-pacific

Haenle, Paul、Le Corre, Philippe, (2019). Xi's Visit to Europe and China as a Systemic Rival. https://carnegieendowment..rg/2019/03/18/xi-s-visit-to-europe-and-china-as-systemic-rival-pub-78615

Krastev, Ivan, & Leonard, Mark. (2020). *Europe's pandemic politics: How the virus has changed the public's worldview*. European Council on Foreign Relations, ECFR, https://ecfr.eu/publication/europes_pandemic_politics_how_the_virus_has_changed_the_publics_worldview/

Li, C. (2019). Relabeling countries with non-market economies as countries with market-distorted economies: the new EU methodology in anti-dumping investigations at the heart of a storm. 政治科學論叢, (80), 37-62.

Liou, T. H. (2020). EU-China economic relations in an era of uncertainty: Germany as an example. *Taiwanese Journal of WTO Studies*, (33), 1-38.

Manners, Ian. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCNS*, 40(2):P235-258. https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353

Oertel, Janka. (2020). China, Europe, and covid-19 headwinds. European Council on Foreign Relations, ECFR. https://ecfr.eu/article/commentary_china_europe_and_covid_19_headwinds

Oertel, Janka. (2020). China, Europe, and covid-19 headwinds. European Council on Foreign Relations, ECFR. https://ecfr.eu/article/commentary_china_europe_and_covid_19_headwinds

Pew Research Center, Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang. (2020). Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries: Majorities say China has handled COVID-19 outbreak poorly. https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/.

Scott, D. A. (2013). Multipolarity, Multilateralism and Beyond ...? EU– China Understandings of the International System. *International Relations*, 27(1), 30–51.

Šebok, Filip. (2021). Partner, competitor, rival. How to understand EU's Conflicting China Policy? The MapInfluenCE, https://mapinfluence.eu/en/partner-competitor-rival-how-to-understand-eus-conflicting-china-policy/

Shambaugh, David. (2010). The New Strategic Triangle: U.S. and European Reactions to China's Rise. *The Washington Quarterly*. https://doi.org/10.1162/0163660054026470

Small, Andrew. (2020). *The meaning of systemic rivalry: Europe and China beyond the pandemic*, The European Council on Foreign Relations (ECFR), https://ecfr.eu/publication/the_meaning_of_systemic_rivalry_europe_and_china_beyond_the_pandemic/

Wacker, Gudrun, et al. (2017). Eu-China Relations: Horizon 2025. Edited by Eva Pejsova and Jakob Bund, *Chinese Futures: Horizon 2025*. European Union Institute for Security Studies (EUISS). 91–96.



CRÓNICAS


UMAR
OAXACA

La trayectoria sanitaria global del Covid-2019 durante el año 2022: algunas reflexiones desde la cultura política de diferentes civilizaciones

Daniel Añorve Añorve[1]

Introducción

A veintinueve meses de haber sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una pandemia (WHO, 2020), el SARS-CoV-2, causante del Covid-19, sigue presente en las vidas de la mayoría de la población mundial. Sin exagerar, guarda ciertos paralelismos con otros parteaguas recientes, e.g., el uso masivo y omnipresente de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), con especial énfasis en el Internet, la telefonía celular y las redes sociales; o bien, los profundos cambios que generaron los eventos del 9/11. Covid-19 ha sacudido 'las reglas del juego', lo mismo si se piensa en cómo estudiamos, cómo comerciamos y súbitamente en los entornos laborales (Gardini, 2020). Los espacios virtuales, aunque existentes, no tenían un uso tan extendido ni tan profundo previo a Covid-19. Súbitamente, en cuestión de semanas, las ventas por Internet, la transformación masiva de los entornos laborales y educativos y los servicios gubernamentales, producto del cierre masivo de actividad económica, laboral, educativa y sanitaria, considerada como no indispensable, se vio forzada a hallar refugio y adaptación en los entornos virtuales.

Este artículo consta de tres apartados. En el primero, se hace un repaso de la evolución sanitaria de los dos primeros años de la pandemia (2020 y 2021) con un marcado énfasis en los contagios, los decesos y la vacunación. En el segundo, se analizan las tendencias globales (identificando similitudes y diferencias regionales) en la evolución sanitaria de la pandemia experimentadas durante 2022. Finalmente, en el tercer apartado, de una forma crítica, se sugiere una hipótesis para explicar los saldos sanitarios, marcadamente diferenciados, que ha dejado la pandemia al día de hoy (16 de agosto de 2022) entre países occidentales y países orientales. La explicación parte de un análisis de la cultura política diferenciada entre civilizaciones. Se argumenta que las concepciones, con importantes diferencias en la forma de entender las libertades entre Occidente y Oriente, aunque tienen raíces político-culturales, se acaban concretando en importantes diferencias y consecuencias económicas durante el trienio más reciente.

Antecedentes de pandemia en 2021 y 2022

A un año del inicio de la pandemia, Bremmer (2021) hizo un recorrido de países con respuestas, las cuales iban de lo aceptable a ejemplos a seguir (once países en Asia, Oceanía, Europa, Medio Oriente, América del Norte y Sudamérica), identificando tres elementos

1 Daniel Añorve Añorve es profesor e investigador del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel II).

esenciales: la velocidad de la respuesta, la adopción de medidas basadas en criterios científicos y el liderazgo, como elementos que explican el éxito en el manejo de la pandemia. Algo que destaca Bremmer, e.g., en el caso de Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Nueva Zelanda, y que confirman Añorve y Rosas (2022), para los casos de China, Vietnam, Corea del Sur, Nueva Zelanda y Tailandia, es que los países más exitosos, sanitariamente hablando, han sido los que actuaron temprano y que llevaron a cabo un monitoreo decidido y no necesariamente los que tuvieron los cierres más draconianos.

Contrario a lo que podría pensarse y en línea similar a lo planteado por Añorve y Rosas (2022), el análisis de Bremmer (2021) parece confirmar que más que la profundidad o lo draconiano de las respuestas gubernamentales es la racionalidad y especificidad de las medidas lo que ha hecho que algunos países salgan mejor librados que otros, en algunos casos más poderosos política y económicamente. De Bremmer (2021) también se puede inferir que aquellos países con estados capaces de vigilancia, monitoreo e implementación de medidas, y que quizá en países con mayor autoritarismo (pensando en rankings como el de Freedom House) se tuvo, no sólo un mejor desempeño sanitario, sino que e.g, en el caso de Singapur, pudieron reabrir universidades rápidamente. Desde luego, es necesario ser cauto al dimensionar el rol desempeñado por los Estados. Ciertamente, como destaca Rosas (2021), además de la labor y eficacia estatal, también ha abonado a tener casos exitosos la experiencia y aprendizajes de epidemias previas (como el síndrome respiratorio por el coronavirus del Medio Oriente o MERS-CoV); adicionalmente, tanto Rosas González (2022), como Bremmer (2021) destacan la naturalidad y colaboración existente en países asiáticos, acostumbrados en la vida cotidiana al uso del cubrebocas. En el caso sudcoreano, Bremmer (2021) destaca la existencia de una población dispuesta a respetar políticas que promueven un bien mayor al individual, i.e., el bienestar colectivo. Ciertamente, dentro del listado de países con respuestas adecuadas, Bremmer (2021) incluye a Canadá y a Alemania que, si bien es cierto, lo hacen en un rango inferior al de varios países asiáticos. Adicionalmente, tanto Rosas (2020), como Bremmer (2021) destacan la naturalidad y colaboración existente en países asiáticos, contrario a lo que sucede en países occidentales caracterizados por protestas anti-cierre y anti-vacunas, bajo el argumento de extralimitaciones estatales (Aljazeera, 2022; Jarvis, 2022).

Leng y Lemahieu (2021) dieron a conocer en marzo de 2021 un índice de *performance* ante Covid-19 el cual, por los indicadores base, podría ser usado para la dimensión sanitaria de la pandemia, toda vez que incluye muertes, muertes por millón, casos confirmados por millón, muertes confirmadas por millón, casos confirmados como proporción de las pruebas y pruebas por cada mil habitantes. Algo encomiable de dicho índice es que analiza diversos factores: geográfico-regional, geográfico-demográfico, desarrollo económico, y particularmente importante para este trabajo, el sistema político.

Entre 102 países analizados, siendo Bután el mejor evaluado con una calificación de 93 y el peor evaluado Perú, con una calificación de 4.8, destacan los siguientes patrones: a) **regionalmente**, el mundo no esencialmente occidental (Asia-Pacífico (calificación de 61.1), Medio Oriente y África (49), tienen un *performance* superior al de Europa (46.1) y América (29.7); b) **demográficamente**, los países menos poblados tienen una mejor evaluación (53.8) que los países medianos (43.6) y que los países más poblados (31.4); c) **en cuanto al desarrollo económico**, contrario a lo que sugeriría la lógica, los países en desarrollo (con evaluación de 54.3) salen mejor librados que los países desarrollados (42.8); d) **en cuanto al sistema político**, el resultado también es contra-intuitivo, siendo los peor calificados los países democráticos (42.8), superados tanto por los regímenes híbridos (46.8), como por los autoritarios (49.6). Individualmente, sólo uno de los cinco países mejor evaluados, i.e., Nueva Zelanda en el lugar 2 (calificación de 93) es un país occidental, dentro de la tipología de Huntington (1996). Los cinco peor evaluados (Ecuador, Argentina, Colombia, México y Perú) pertenecen a la civilización latinoamericana. Llama la atención que entre los países del G-7, sólo Japón aparece dentro la primera mitad del listado, en el lugar 48, mientras que los otros seis países, todos occidentales, desarrollados, democráticos y con poblaciones significativas, ocupan lugares en la segunda mitad de la tabla: Alemania (en el lugar 55), Canadá (60), Italia (68), Francia (71), Reino Unido (74) y Estados Unidos (96). El orden invita a preguntarse, ¿puede existir una relación inversa entre liberalismo político (y económico) y el *performance* sanitario ante una pandemia?

2022, ¿Ha sido superada la emergencia sanitaria?

Para diciembre de 2021, 12 países estaban libres de Covid, mayoritariamente islas remotas (Tuvalu, Tonga, Tokelau, Santa Helena, Islas Pictorias, Niue, Nauru, Kiribati, Micronesia y las Islas Cook), además de Turkmenistán y Corea del Norte (Hubbard, 2021). Para agosto de 2022 prácticamente ningún territorio puede considerarse inmune (Statista, s/f).

El top 10 de contagios, según el John Hopkins Coronavirus Resource Center (2022a), para el 12 de agosto de 2022 lo conforman: 1) Estados Unidos 92,719, 992 (28,344 por cada 100 mil habitantes); 2) India 44,223,557 (3240/100,000) ; 3) Francia 34,383,344 (16,194/100,000); 4) Brasil 34,124,579 (16,194/100,000); 5) Alemania 31,489,484 (38,010/100,000); 6) Reino Unido 23,634,568 (35,176/100,000); 7) Italia 21, 428,602 (35,687/100,000); 8) Corea del Sur 21,111,840 (41,583/100,000); 9) Rusia 18,550, 522 (12,922/100,000) y 10) Turquía 16,295,817 (19,811/100,000).

El top 10 de decesos, según el John Hopkins Coronavirus Resource Center (2022a), para el 12 de agosto de 2022 lo conforman: 1) Estados Unidos 1,036,325 (316 por cada 100,000 habitantes); 2) Brasil 681,006 (323/100,000); 3) India 526,928 (39/100,000); 4) Rusia 375,248 (260/100,000); 5) México 328,437 (258/100,000); 6) Perú 214,818

(661/100,000); 7) Reino Unido 186,798 (279/100,000); 8) Italia 173,701 (289/100,000); 9) Indonesia 157,189 (58/100,000) y 10) Francia 154,030 (223/100,000).

Para conocer el status más reciente de Covid-19, bajo una realidad de **vacunación** avanzada, se puede comparar el número de muertes en un solo día (decesos registrados el día 15 de agosto de 2022 (Cfr. Pettersson, Manley y Hernandez, 2022) en los veinte países más poblados del mundo: China (0), India (47), Estados Unidos (465), Indonesia (20), Pakistán (4), Nigeria (0), Brasil (199), Bangladesh (1), Rusia (55), México (56), Japón (223), Etiopía (0), Filipinas (34), Egipto (1), República Democrática del Congo (0), Vietnam (1), Irán (71), Turquía (54), Alemania (116) y Tailandia (32).

A casi dos años de la declaración de Covid-19 como pandemia por la OMS, se puede apreciar el predominio de naciones pertenecientes a las civilizaciones occidental y latinoamericana como aquellas que han eliminado prácticamente toda medida sanitaria. *Travel Off Path* (2022b) proporciona un listado de **países libres de restricciones domésticas** –Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Suecia, Noruega, Tanzania, Nicaragua, República Dominicana e Islandia, así como otros prácticamente libres de restricciones –México, El Salvador, Sudáfrica y Eslovenia. Llama la atención que no aparecen en el listado países orientales (de civilizaciones budista, sínica y/o islámica). Por lo que respecta, estrictamente al **cubrebocas**, *Travel Off Path* (2022a), a 25 meses del inicio de la pandemia proporciona lista los **países que ya no lo requieren** al viajar –Reino Unido, Irlanda, Suecia, Noruega, Dinamarca, Canadá, Estados Unidos, Islandia, Suiza, Maldivas, Aruba, Holanda, Polonia, Letonia, Francia, Croacia, República Checa y República Dominicana. La publicación destaca el extendido uso del cubrebocas, aclarando que dicho uso no se debe a un mandato legal, sino que es producto de una norma cultural (*Travel Off Path*, 2022a). El uso del cubrebocas es fundamental para mejorar las condiciones sanitarias, según el hallazgo de Motallebi et. al. (2022): el promedio de mortalidad por millón de habitantes en países sin políticas de uso de cubrebocas fue de 288.54 por millón; mientras que para países con políticas para su uso, la mortalidad por millón fue de 48.40.

Contrario a estereotipos occidentales que suelen explicar la forma en que los países asiáticos mantienen los casos y las muertes muy bajas, Clark (2022) explica el fenómeno desde las normas culturales y no desde la restricción gubernamental, la cual suele ser etiquetada desde estándares occidentales como "despiadada", "autoritaria" o "paternalista" (Rafferty, 2022). Clark recupera la opinión del epidemiólogo de la Universidad de Otago, Michael Baker, quien asegura que en países asiáticos diversos, el uso del cubrebocas, además de ser algo cultural, parte de un sentido de responsabilidad hacia la protección de los demás. Más aún, Baker destaca que tanto en el caso de Singapur como en el de Japón, no han sido las medidas/políticas gubernamentales las que explican el alto uso del cubrebocas, pues en el caso japonés sus leyes no permiten imponer el uso del cubrebocas

o generar un cierre total (*lockdown*); más bien, es la presión social la que refuerza el uso de cubrebocas, complementadas con otras medidas de distanciamiento social. Si se añade una alta disposición a vacunarse, se explica mejor el contrastante entre Este y Oeste.

Respecto a la vacunación, para el 15 de agosto de 2022, de los colores del mapa mundial algunas cosas saltan rápidamente a la vista: En América, salvo Surinam, Bahamas y Guatemala, el resto de los países presenta más de la mitad de su población vacunada (John Hopkins Coronavirus Resource Center, 2022b). En Europa, salvo Rumania, Albania, Kosovo y Moldavia, el resto de los países presenta vacunada a la mayoría de su población. Asia representa un caso mixto, toda vez que un considerable número de países presenta bajos porcentajes de vacunación (Georgia, Azerbaiyán, Afganistán, Kirguistán, Yemen, Irak, Jordania, Siria y Papúa Nueva Guinea) (John Hopkins Coronavirus Resource Center, 2022b). El continente con mayor rezago es África; de hecho, lo más sencillo es identificar los cuatro países con más del 50% de población vacunada: Marruecos, Túnez, Ruanda y Botswana (John Hopkins Coronavirus Resource Center, 2022b).

Aunque Asia, América y Europa, como continentes, presentan una vacunación avanzada, destaca que los países de civilización sínica y de civilización japonesa tienden a superar los porcentajes de vacunación de los países occidentales y latinoamericanos, pese a que las vacunas, en su mayoría, son occidentales. China (89.84% de población vacunada), Singapur (85.48%), Taiwán (83.9%) y Vietnam (83.26%) superan los porcentajes de población vacunada en países occidentales –(Canadá 82.37%; Francia 81.25%; Alemania 76.25%; Reino Unido 74.46%; Estados Unidos 67.82%; Argentina 83.4%; Brasil 80.5%, Colombia 71.5%; México 62.56%) (John Hopkins Coronavirus Resource Center, 2022b).

Con la finalidad de comprender patrones que pueden servir para análisis de situaciones sanitarias futuras, es importante conocer ciertas actitudes existentes en diversos países, una vez que la amenaza más urgente quedó atrás. *Our World in Data* (s/f) reportaba, para el 15 de agosto de 2021, la disposición para vacunarse de los no vacunados. Los resultados sugieren que en general los países asiáticos analizados en este trabajo tenían una mayor receptividad a la vacuna –Japón (56.2%), Corea del Sur (47.7%) y Singapur (17.2%) que países occidentales –Australia (47%), Estados Unidos (18.1%), Alemania (17%), Francia (11.6%) o Reino Unido (11.2%). Las consideraciones en torno a la vacunación estarían incompletas sin una reflexión sobre el movimiento anti-vacunas. Destacan los movimientos, principalmente en países occidentales contra las vacunas. Aljazeera (2022) reporta fuertes movimientos a inicios de 2022 en Francia, Alemania, Austria e Italia, llamando la atención las fotos de algunas pancartas. En Francia, se aprecia el predominio de la consigna "*Liberté*", mientras que en Alemania destaca una "Suficiente, quiten las manos de encima a nuestros niños". En Reino Unido, la foto con la consigna "*My body, my choice*" (Jarvis, 2022) claramente se trata de una manifestación de índole político

antes que una de racionalidad sanitaria. En la etapa temprana de la vacunación, Rauhala (2020) escribía un artículo profético, el cual anunciaba la escalada del movimiento anti-vacunas. Destaca su pronóstico sobre la globalización del movimiento (Rauhala, 2020). Si bien el artículo se queda corto en el listado de países a los que se extendería el movimiento, resulta evidente que esta "globalización" ha tenido un alcance fundamentalmente occidental.

Occidente vs. Oriente: ¿por qué existen saldos tan diferenciados respecto a Covid-19?

En gran parte, las explicaciones sobre los resultados diferenciados entre países en sus respuestas y afectaciones por Covid-19 derivan de las siguientes temáticas: el papel de los líderes, asociando el populismo con un *performance* malo durante la pandemia (Ghitis, 2021); del nivel de desarrollo (Rafferty, 2022); o, del sistema de salud (Rosas, 2022; Rafferty, 2022). Proponemos una explicación, no desde la cultura en términos amplios como lo hace Newfield (2020), sino en específico desde la cultura política. Rafferty (2022) destaca los daños sufridos por Estados Unidos, los cuales están entre los más altos en relación a otras economías occidentales de altos ingresos, pero sobre todo, respecto a países asiáticos, también de altos ingresos. Aunque Rafferty reconoce que potencias europeas -Reino Unido, Alemania y Francia- han salido mejor sorteadas que Estados Unidos, los casos que toma como icónicos son los de cuatro países asiáticos, tres de la civilización sínica (Taiwán, Corea del Sur y Singapur) y el japonés. Rafferty (2022) lamenta que, producto del problema del racismo, no existe la disposición o el interés por tratar de aprender algo de los asiáticos. Rafferty (2022) retoma observaciones de Michelle Ko, profesora de la Universidad de California-Davis, que ayudan a comprender las profundas diferencias en la cultura política. Según Ko (*Cfr*. Rafferty, 2022), las políticas adoptadas ante la pandemia por parte de los gobiernos, no sólo de China, sino de otros países de la región, son consideradas en Occidente como "severas", "estrictas" o "despiadadas". Más aún, se tiende a etiquetar la cultura asiática como sumisa y en específico el confucianismo, como paternalista. Por esa razón, medidas muy efectivas ante el Covid, entre ellas el uso del cubrebocas, son interpretadas como una restricción a la libertad, tan preciada en Occidente. La percepción que los propios ciudadanos tienen de su gobierno, de acuerdo con Jeremy Lim, profesor de la Universidad de Singapur, también refleja marcadas diferencias entre la cultura política en diversas civilizaciones. Así, para Lim, mientras que es común que en Estados Unidos se consideren las medidas del gobierno como "despiadadas", esas mismas medidas en Singapur (y en diversos países de Asia) son entendidas como medidas más bien "decisivas" y necesarias en momentos cruciales. En un tono similar, también ilustrativo de lo que es la filosofía y la cultura política, el epidemiólogo de la Universidad Deakin, Hassan Vally (citado por Clark, 2022), explica:

> En Occidente tenemos una cultura muy individualista y es la imagen contraria en Oriente. El énfasis allá, más que ponerse en las libertades, la individualidad y la independencia, se pone en la comunidad y la unidad, para así ver las cosas de una forma holística.

Newfield (2020), basándose en el influyente libro de Trompeenars y Hampden-Turner (2020) reflexiona sobre siete dimensiones culturales que pueden ayudar a comprender los resultados diferenciados: 1) universalismo vs particularismo en las respuestas locales; 2) individualismo vs el comunitarismo en las libertades individuales y la solidaridad colectiva; 3) lo neutral vs lo afectivo en las emociones; 4) lo específico vs lo difuso a la hora de atender asuntos concretos; 5) el logro vs la atribución en lo relativo al ejercicio y competencia de la autoridad; 6) el corto plazo vs el largo plazo en las soluciones, y 7) el control interno vs el control externo a la hora de elegir entre controlar al virus o dejarse llevar por la realidad. Newfield (2020) aterriza el análisis con ejemplos concretos en países de Asia-Pacífico y en países norteamericanos, latinoamericanos y europeos:

> En la medida en que daba yo seguimiento a las noticias que llegaban de diferentes rincones del mundo, me sorprendió la diferencia en la retórica política en torno a las medidas de salud pública. Mientras que las conversaciones en Estados Unidos, Francia, España, Reino Unido, Alemania, India y Brasil se centraban en los sacrificios y negociaciones entre salvar vidas y salvar la economía, los diálogos en Nueva Zelanda, Corea del Sur, Japón, China, Singapur y Taiwán se centraban más en la eficacia de las medidas de seguridad pública para erradicar el virus por completo. Simple y llanamente, algunos países enfatizaban principalmente cómo seguir viviendo a pesar del virus, mientras que otros se centraban en cómo priorizar, colectivamente, acabar con su propagación (Newfield, 2020).

¿Cómo puede entenderse de una forma estructurada, menos anecdótica, las diferencias en los impactos y costos que ha tenido el Covid-19 en diferentes países del mundo? Añorve y Rosas (2022) proponen un modelo de tres capas: la primera capa es la civilizatoria, la cual se concreta en datos geográficos y demográficos que permiten analizar indicadores como tasas de contagios, decesos y letalidad. La segunda capa, similar a Newfield (2020) y Trompeenars y Hampden-Turner (2020), parte de la filosofía política, con un énfasis en la confrontación entre individualismo y colectivismo, teniendo como concreción las actitudes de la población ante el cubrebocas y la vacunación. Finalmente, la tercera capa tiene como unidad de análisis el régimen político confrontando el grado de liberalismo vs estatismo y proponiendo su concreción en las libertades y restricciones, tanto constitucionales, como en una serie de políticas públicas *ad hoc* implementadas durante la pandemia.

Los casos de éxito de Australia, pero sobre todo de Nueva Zelanda, libre de Covid-19 (*Covid free*) para febrero de 2021 (Bremmer, 2021), parecen cuestionar el modelo de Añorve y Rosas (2022); sin embargo, se trata de anomalías dentro de Occidente, lo cual se explica en gran parte por su ubicación remota e insular. Los datos sugieren que entre los

diez países más golpeados sanitariamente (por contagios o por decesos) sólo se halla un país sínico (Corea del Sur) en el top 10 de contagios, pese a que los países de civilización sínica, budista y japonesa cuentan, colectivamente, con cuatro de los veinte países más poblados del mundo. Contrariamente, pese a contar colectivamente con sólo dos países entre los veinte más poblados del mundo, Occidente cuenta con cinco países en el top 10 de contagios y con cuatro en el top 10 de decesos para mediados de agosto de 2022.

Referencias

Aljazeera. (2022, 9 de enero). Anti-vaccine protesters rally in France, Germany, Austria, Italy. Disponible en https://www.aljazeera.com/news/2022/1/9/more-than-100000-rally-in-france-against-covid-vaccine-rules (consultado el 16 de agosto de 2022).

Añorve, D., Rosas, M. (2022). Occidente vs Oriente: Factores cívico-políticos que conducen a resultados diferenciados frente al SARSCoV2, *Norteamérica*, 17(2), 1-39.

Bremmer, I. (2021, 23 de febrero). The Best Global Responses to the COVID-19 Pandemic, 1 Year Later, *Time*. Disponible en https://time.com/5851633/best-global-responses-covid-19/ (consultado el 9 de agosto de 2022).

Clark, E. (2022, 31 de julio). Habitual mask-wearing is likely helping Japan, Singapore and South Korea bring daily Omicron deaths down, epidemiologists say, *ABC News*. Disponible en https://www.abc.net.au/news/2022-08-01/japan-singapore-south-korea-omicron-wave-and-mask-wearing-impact/101266844 (consultado el 16 de agosto de 2022).

Gardini, G (coord). (2020). *El mundo antes y después del COVID-19. Reflexiones intelectuales sobre la política, la diplomacia y las relaciones internacionales*. Salamanca, Estocolmo: Instituto Europeo de Estudios Internacionales.

Ghitis, F. (2021, 4 de abril). ¿Qué líder mundial tiene el peor historial pandémico? La competencia es feroz, *The Washington Post*. Disponible en https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/04/04/peores-paises-covid-19-muertes-pandemia-presidentes/ (consultado el 17 de agosto de 2022).

Hubbard, K. (2021, 21 de diciembre). Places Without Reported COVID-19 Cases, *U.S. News*. Disponible en https://www.usnews.com/news/best-countries/slideshows/countries-without-reported-covid-19-cases?slide=13 (consultado el 16 de agosto de 2022).

Jarvis, H. (2022, 31 de mayo). Vaccine hesitancy hardens in richer countries. *Brunel University London*. Disponible en https://www.brunel.ac.uk/news-and-events/news/articles/%EF%BB%BF-Vaccine-hesitancy-hardens-in-richer-countries (consultado el 16 de agosto de 2022).

John Hopkins University. (2022a). Covid-19 Dashboard. Coronavirus Resource Center. Disponible en https://coronavirus.jhu.edu/map.html (consultado el 12 de agosto de 2022).

John Hopkins University. (2022b). Understanding vaccination progress. Coronavirus

Resource Center. Disponible en https://coronavirus.jhu.edu/vaccines/international (consultado el 15 de agosto de 2022).

Leng, A., Lemahieu, H. (2021, 13 de marzo). Covid Performance Index. Deconstructing Pandemic Responses. Lowy Institute. Disponible en https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/ (consultado el 12 de agosto de 2022).

Motallebi, S., Cheung, R., Mohit, B., Shahabi, S., Alishahi, A., Moattari, S. (2022). Modeling COVID-19 Mortality Across 44 Countries: Face Covering May Reduce Deaths, *Am J Prev Med*, 62(4), 483-491. doi: 10.1016/j.amepre.2021.09.019.

Newfield, J. (2020, 18 de diciembre). The Impact of Culture on Covid-19 Responses. Berkeley Public Policy. *The Goldman School*. Disponible en https://gspp.berkeley.edu/faculty-and-impact/news/recent-news/the-impact-of-culture-on-covid-19-responses (consultado el 17 de agosto de 2022).

Our World in Data. (s/f). Share among unvaccinated people who would get a COVID-19 vaccine this week if it was available to them. Disponible en https://ourworldindata.org/grapher/covid-vaccine-willingness (consultado el 15 de agosto de 2022).

Pettersson, H., Manley, B., Hernandez, S. (2022, 16 de agosto). Tracking Covid-19's global spread, *CNN Health*. Disponible en https://edition.cnn.com/interactive/2020/health/coronavirus-maps-and-cases/ (consultado el 16 de agosto de 2022).

Rafferty, J. (2022, 8 de julio). Lessons from Asia on COVID-19: What the U.S. Can Learn from Successes Abroad, *Tufts Now*. Disponible en https://now.tufts.edu/2022/06/08/lessons-asia-covid-19-what-us-can-learn-successes-abroad (consultado el 15 de agosto de 2022).

Rauhala, E. (2020, 7 de octubre). The pandemic is amplifying the U.S. anti-vaccine movement—and globalizing it, *The Washington Post*. Disponible en https://www.washingtonpost.com/world/coronaviurs-antivax-conspiracies/2020/10/06/96ddd2c2-028e-11eb-b92e-029676f9ebec_story.html (consultado el 16 de agosto de 2022).

Rosas, M. (2022, 14 de enero). Singapur y el coronavirus, *Etcétera*. Disponible en https://www.etcetera.com.mx/opinion/singapur-y-el-coronavirus/ (consultado el 17 de agosto de 2022).

Rosas, M. (2021). SARS-CoV-2: de cómo un tema de la agenda de desarrollo se convirtió en una prioridad para la seguridad internacional, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 119, 207-237.

Rosas, M. (2020, 6 de abril). Japón y el coronavirus, *Etcétera*. Disponible en https://www.etcetera.com.mx/opinion/japon-y-el-coronavirus/ (consultado el 8 de agosto de 2022).

Statista. (s/f). Number of coronavirus (COVID-19) cases worldwide as of August 15, 2022, by country. Disponible en https://www.statista.com/statistics/1043366/novel-coronavirus-2019ncov-cases-worldwide-by-country/ (consultado el 16 de agosto de 2022).

Travel Off Path (2022a, 12 de abril). These countries have removed mask mandates for travelers. Disponible en https://www.traveloffpath.com/these-countries-have-removed-mask-mandates-for-travelers/ (consultado el 15 de agosto de 2022).

Travel Off Path (2022b, 24 de febrero). Countries that have removed all internal Covid restrictions. Disponible en https://www.traveloffpath.com/countries-that-have-removed-all-internal-covid-restrictions/ (consultado el 15 de agosto de 2022).

Trompeenars, F., Hampden-Turner, C. (2020). *Riding the waves of culture. Understanding diversity in global business* (4th edition). New York: McGraw Hill.

World Health Organization. (2020, 27 de abril). Archived: WHO Timeline - COVID-19. Disponible en https://www.who.int/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19 (consultado el 1 de agosto de 2022).

Tendencias actuales de producción y consumo de drogas ilícitas en México

Sofía Díaz Menció[1]

Contexto

Hay dos aspectos clave para contextualizar la producción y el consumo de drogas ilícitas en México: su geografía y la edad de su población.

En cuanto a geografía, lo primero que hay que resaltar es la frontera terrestre de más de 3 mil kilómetros entre México y Estados Unidos, el mayor consumidor de medicamentos controlados e importante mercado de drogas ilegales. Lo segundo, es que México tiene importantes puertos marítimos en los océanos Pacífico y Atlántico, permitiendo el acceso a gran parte de los mercados de consumidores, incluyendo Europa, Australia, el Caribe y Sudamérica, así como de producción de precursores químicos utilizados en la elaboración de drogas sintéticas, como lo son China e India. Tercero, México es zona natural de tránsito para la cocaína y otras sustancias ilícitas producidas en los países del norte de Sudamérica dirigidas al mercado estadounidense.

Por su ubicación y características geográficas, México también es un país productor de marihuana y amapola, esta última en zonas remotas de difícil acceso en la Sierra Madre Occidental en el noroeste del país y en la Sierra Madre del Sur. En el periodo 2018–2019, se cultivó un estimado de 21,500 hectáreas de amapola en el territorio mexicano, equivalente a más de 430,000 kilogramos de goma de opio usada para la producción de heroína (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] y Gobierno de México, 2021).

En cuanto a edad, la estructura demográfica de una población es determinante, ya que son las y los jóvenes los mayores usuarios de drogas ilegales en términos generales. En 2020, la edad mediana de la población en México fue de 29 años (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2021), inferior a la edad mediana mundial. Adicional a lo anterior, América es la región con mayor abuso de drogas ilegales entre la población joven. Mientras que más del 75 por ciento de las personas en tratamiento por trastornos por uso de drogas en el continente americano son menores a 35 años, en Europa menos del 45 por ciento lo son (UNODC, 2022a). En México, la prevalencia de uso entre adolescentes entre 15 y 16 años es de alrededor de 17%, mientras que entre la población general (15 a 64 años) es de apenas 10% (UNODC, 2022a).

Aunque hay muchos factores detrás de la expansión en el uso de drogas ilegales a nivel mundial, el crecimiento poblacional es el más importante y afectará a países de menores

1 Maestra en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Actualmente coordina proyectos de fortalecimiento institucional en materia de seguridad y justicia y reducción de la oferta y demanda de drogas en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en México.

ingresos de manera desproporcionada en la próxima década. Se estima que entre 2018 y 2030, el consumo de sustancias ilegales en Latinoamérica y el Caribe habrá aumentado de 17 a 19 millones de personas, mientras que, en Europa, por ejemplo, habrá disminuido de 42 a 39 millones (UNODC, 2022a).

Tendencias de producción y tráfico

En los últimos años en México, se ha observado un aumento en la producción, tráfico y consumo de drogas sintéticas. A diferencia de lo que sucede con las drogas extraídas de plantas —como la heroína o la cocaína— la producción de sustancias sintéticas no está restringida a ubicaciones geográficas y climáticas específicas. Los avances tecnológicos y la globalización han permitido que casi cualquier persona o grupo criminal con acceso a químicos esenciales y precursores pueda fabricar drogas sintéticas de manera clandestina.

Actualmente, las drogas sintéticas de mayor relevancia en México son la metanfetamina y el fentanilo. La metanfetamina es un estimulante de tipo anfetamínico (ETA), grupo de drogas que incluye también a la anfetamina, las sustancias tipo éxtasis y a otros fármacos que aumentan la actividad del sistema nervioso (UNODC, 2022). En México, la forma más común de conseguir y consumir metanfetamina es como "cristal" (Centros de Integración Juvenil [CIJ], 2022). El fentanilo, por su parte, es un opioide sintético 50 a 100 veces más potente que la morfina y 20 veces más rentable que la heroína. Se le asocia a un alto riesgo de sobredosis porque la dosis letal es de apenas 2 miligramos.

La Administración de Control de Drogas (DEA) de Estados Unidos informa que la mayoría de la metanfetamina disponible en territorio estadounidense es producida de manera clandestina en México y traficada por medio de la frontera entre ambas naciones, donde las incautaciones de metanfetaminas aumentaron 74 por ciento entre 2018 y 2019 (DEA, 2021). Los decomisos en territorio nacional aumentaron 128 por ciento entre 2018 y 2021, alcanzando los 124,735 kilogramos ese año (Presidencia de México, 2022a).

En cuanto al fentanilo, apenas en 2019 el Gobierno de México reportaba que no existía evidencia de la producción de esta sustancia en territorio mexicano. En 2021, sin embargo, UNODC documentó el involucramiento de los cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación en la producción ilícita de fentanilo, particularmente en la elaboración de pastillas, y su tráfico a Estados Unidos (UNODC, 2021). Lo anterior, a raíz de la clasificación del fentanilo en China en mayo de 2019, desplazando su producción hacia México (Embajada de China en Estados Unidos, 2021). Las incautaciones de fentanilo en México aumentaron de 559 kilogramos entre 2016 y 2018 a más de 3,400 kilogramos entre 2019 y 2021 (Presidencia de México, 2022a).

La ruta de entrada y tráfico de químicos esenciales y precursores usados en la síntesis de metanfetamina y fentanilo coincide con las zonas en las que las autoridades mexicanas reportan la mayor detección y destrucción de laboratorios clandestinos de producción de drogas. Gran parte de estos insumos vienen de China e India e ingresan al país por los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas en el Océano Pacífico, donde comienzan su proceso de transformación en drogas sintéticas y su desplazamiento hacia la frontera norte por los estados de Colima, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora. En los últimos dos meses,[2] por ejemplo, la Secretaría de la Defensa Nacional y Guardia Nacional reportó la detección y desmantelamiento de 140 laboratorios clandestinos, 118 de los cuales se encontraban en Sinaloa (Presidencia de México, 2022b).

Un mecanismo cada vez más común para hacerse de insumos para la producción clandestina de drogas sintéticas son las redes sociales y plataformas de comercio en línea, particularmente por la rapidez y el anonimato de la transacción (UNODC, 2022b). Herramientas como las monedas digitales, los pagos móviles y los servicios de monedero electrónico facilitan y agilizan la transferencia internacional de recursos entre grupos criminales y permiten ocultar el origen de fondos ilegales y maximizar las ganancias (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes [JIFE], 2022).

En términos de demanda, en 2020 en México, la metanfetamina se consumió casi al mismo nivel que los tranquilizantes, opioides y cocaína. La demanda de tratamiento por abuso de ETA —particularmente metanfetaminas— aumentó de 14.5 por ciento de los casos en 2017 a 30.3 por ciento en 2020, rebasando incluso la demanda de tratamiento por abuso de alcohol en el país. El año pasado, los ETA fueron la razón número uno para buscar tratamiento entre los hombres (31 por ciento de pacientes) y la razón número dos entre mujeres (27 por ciento) (Comisión Nacional contra las Adicciones [CONADIC], 2021). Como sucede con la ubicación de laboratorios clandestinos, el consumo de metanfetaminas también se concentra en los estados del noroeste del país (ver la Figura 1).

Aunque la demanda de tratamiento por fentanilo como la principal droga de preocupación se mantiene en niveles relativamente bajos a nivel nacional, se registra un aumento importante: de 24 casos entre 2013 y 2018, a 25 casos en 2019 y 73 casos en 2020 (CONADIC, 2021). Medir el consumo de fentanilo a partir de demanda de tratamiento, sin embargo, no es lo ideal, dado que la mayoría de las personas que entran en contacto con esta sustancia lo hacen sin saberlo. Este riesgo afecta de manera desproporcionada a poblaciones vulnerables cerca de la frontera que son los principales usuarios de opioides en el país (ver Figura 2), incluyendo migrantes deportados y trabajadoras sexuales (Goodman-Meza et al., 2019). En su estudio de 2020, Fleiz et al. documentan que 93 por ciento de las muestras de heroína que analizaron en la ciudad de Tijuana contenían fentanilo.

2 La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) reporta datos de aseguramiento de laboratorios en 2022 únicamente para el periodo entre el 21 de mayo y el 26 de julio.

Figura 1. Demanda de tratamiento por consumo de estimulantes de tipo anfetamínico en la Red Nacional de Centros de Tratamiento,[3] 2020



Nota: Entidades con mayor demanda de tratamiento por consumo de estimulantes de tipo anfetamínico marcadas en color rojo y menor demanda en color verde. Tomada de Demanda de Tratamiento por consumo de sustancias en la Red Nacional de Atención a las Adicciones en 2020. En *Observatorio Mexicano de Salud Mental y Consumo de Drogas*, Recuperado el 1 de agosto de 2022 (ver liga en Referencias).

Figura 2. Demanda de tratamiento por consumo de opioides en la Red Nacional de Centros de Tratamiento, 2020



Nota: Entidades con mayor demanda de tratamiento por consumo de opioides marcadas en color rojo y menor demanda en color verde. Tomada de Demanda de Tratamiento por consumo de sustancias en la Red Nacional de Atención a las Adicciones en 2020, en *Observatorio Mexicano de Salud Mental y Consumo de Drogas*, Recuperado el 1 de agosto de 2022 (ver liga en Referencias).

3 La Red Nacional incluye información de alrededor de 330 servicios ambulatorios gubernamentales (UNEME–CAPA), 40 servicios residenciales gubernamentales, 100 servicios ambulatorios de los Centros de Integración Juvenil, 10 servicios residenciales de los Centros de Integración Juvenil y 2,000 servicios residenciales privados.

Respuestas de política pública

Las respuestas del Estado Mexicano a las tendencias actuales en la producción, tráfico y consumo de sustancias ilegales han sido variadas, tanto en su enfoque como en sus resultados.

Por un lado, surgieron políticas que abandonan el tradicional prohibicionismo que ha caracterizado la estrategia de control de la demanda y la oferta de drogas en las últimas décadas. El primer ejemplo es el cannabis. Tras resolver cinco amparos en el mismo sentido entre 2015 y 2019 y la falta de consenso legislativo para regular el mercado del cannabis en México, en julio de 2021, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2018 mediante la cual eliminó la prohibición absoluta al consumo lúdico o recreativo de cannabis y THC (Tetrahidrocanabinol) que establecía la Ley General de Salud, por considerarla violatoria del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad reconocido en el artículo 1 de la Constitución (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2021). Aun cuando persiste un importante vacío legal en cuanto a las actividades asociadas a la producción, comercialización y consumo de cannabis, lo cierto es que la decisión de la SCJN llevó a que las políticas de control de este tipo de droga —incluyendo la erradicación de plantíos de marihuana y el arresto de personas por posesión de cantidades pequeñas de la planta— dejaron de ser prioritarias para las autoridades.

En este mismo sentido, durante la presente administración federal, la Secretaría de Salud, particularmente la CONADIC, ha puesto mayor énfasis en la prevención con base en evidencia y las estrategias de reducción de daños, como lo son programas de intercambio de jeringas, terapias de sustitución y salas de consumo seguro. Lo anterior, partiendo de la premisa de que el consumo de sustancias ilegales nunca desaparecerá y la reducción de sus consecuencias en la salud es más eficiente que su prohibición.

Por el lado de la oferta, el enfoque prohibicionista no se ha modificado del todo, pero hay nuevos objetivos. El Gobierno de México ha dado prioridad a la destrucción de laboratorios clandestinos y la incautación de drogas y químicos esenciales y precursores, ahora con una mayor participación de las Fuerzas Armadas. Se ha formalizado a la Secretaría de Marina (SEMAR) como el principal responsable de los puertos marítimos y el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), entre otros, mientras que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) se hizo cargo del nuevo Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles (AIFA). Estos puntos de entrada son fundamentales para el control de los precursores químicos esenciales y precursores.

Los sistemas nacionales de control de sustancias enfrentan grandes retos en cuanto al ingreso y distribución de estos químicos. Por un lado, buena parte de estos insumos también tienen usos lícitos en industrias legítimas como la farmacéutica, lo que impide su

prohibición total. Por el otro, los grupos criminales son muy eficaces para adaptarse a las acciones de control por parte de las autoridades, cambiando la "receta" química a partir de la cual sintetizan las drogas para dejar de depender de insumos más vigilados. Este año, por ejemplo, se documentó un cambio en el método de producción de metanfetamina en México: ahora se realiza a partir de fentanil-2-propanona (P-2-P), dejando de lado la efedrina y la pseudoefedrina (UNODC, 2022a).

Reflexión crítica –¿Qué hacer?–

En el marco de la creciente amenaza de las drogas sintéticas, adicional a las necesarias recomendaciones para fortalecer las instituciones de seguridad y justicia, el Gobierno de México debe impulsar tres acciones complementarias entre sí.

Primera, incrementar la oferta de servicios de tratamiento y estrategias de reducción de daños en la frontera norte, donde se presenta el mayor consumo de opioides y, en consecuencia, de fentanilo en México. El mercado estadounidense de opioides sintéticos es una alarmante advertencia de lo que podría suceder en el país respecto a sobredosis letales. Al mismo tiempo, se debe seguir impulsando el acceso a medicamentos controlados para el dolor. Lo anterior, adelantando la implementación de buenas prácticas para prevenir un aumento en las adicciones a estos fármacos y su desvío al mercado ilícito.

Segunda, se debe aprovechar el interés de las organizaciones criminales en las drogas sintéticas —en detrimento de las drogas tradicionales— para establecer programas ambiciosos de desarrollo alternativo con las comunidades cultivadoras que propicien la erradicación voluntaria de plantíos de amapola y su sustitución por productos agrícolas legales y rentables. Esto se ha implementado exitosamente en países como Colombia, Bolivia, Laos y Tailandia, y reduciría dramáticamente la producción y tráfico de heroína en territorio mexicano.

Finalmente, es importante reforzar las fuentes de información para la toma de decisiones. Es muy difícil hacer frente a un mercado tan volátil como el de las drogas ilegales sin contar con datos actualizados y confiables sobre su dimensión y características. En este sentido, es urgente retomar la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (ENCODAT), cuyo último levantamiento fue en 2016–2017, así como fortalecer al Observatorio Mexicano de Salud Mental y Consumo de Drogas de la Secretaría de Salud. Similarmente, en el ámbito de la oferta, una mejor integración de las bases de datos de incautaciones de drogas ilegales y la importación de químicos precursores y esenciales permitiría identificar alertas en las cantidades y destinos de estos productos.

Referencias

Centros de Integración Juvenil: Sistema de Información Epidemiológica. (2022). *Droga de mayor impacto reportada por usuarios de drogas ilícitas solicitantes de tratamiento en Centros de Integración Juvenil del 2° semestre de 2004 al 2° semestre de 2021*. http://www.cij.gob.mx/programas/Investigacion/pdf/22-01g.pdf

Comisión Nacional contra las Adicciones. (2021). *Informe sobre la Situación de la Salud Mental y el Consumo de Sustancias Psicoactivas*. https://www.gob.mx/cms /uploads/attachment/file/648021/INFORME_PAIS_2021.pdf

Diario Oficial de la Federación de México (2021, 15 de julio). *Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Declaratoria General de Inconstitucionalidad 1/2018*. Ciudad de México, México: Suprema Corte de Justica de la Nación. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623991&fecha=15/07/2021#gsc.tab=0

Drug Enforcement Administration. (2021). *Drug Threat Assessment 2020*. https://www.dea.gov/sites/default/files/2021-02/DIR-008-21%202020%20National %20Drug%20Threat%20Assessment_WEB.pdf

Embajada de China en Estados Unidos. (2021). *Remarks by the Spokesperson of the Chinese Embassy in the United States on the Fentanyl Issue*. http://us.china-embassy.gov.cn/eng/lcbt/sgfyrbt/202109/t20210903_9031414.htm

Fleiz, C., Arredondo, J., Chávez, A., Pacheco, L., Segovia, L. A., Villatoro, J. A., Cruz, S. L., Medina-Mora, M. E. & De La Fuente, J. R. (2020). Fentanyl is Used in Mexico's Northern Border: Current Challenges for Drug Health Policies. *Addiction*, 115(4), 778–781. https://doi.org/10.1111/add.14934.

Goodman-Meza, D., Medina-Mora, M. E., Magis-Rodríguez, C., Landovitz, R. J, Shoptaw, S. & Werb, D. (2019). Where Is the Opioid Use Epidemic in Mexico? A Cautionary Tale for Policymakers South of the US–Mexico Border. *Am J Public Health*, 109(1), 73–82. https://doi.org/10.2105/AJPH.2018.304767

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (2022). *Informe 2021 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*. https://unis.unvienna.org/pdf/2022/INCB/INCB_2021_Report_S.pdf

Observatorio Mexicano de Salud Mental y Adicciones. (2021). *Demanda de Tratamiento por consumo de sustancias en la Red Nacional de Atención a las Adicciones en 2020*. https://bit.ly/3POwRpT

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2021). *World Drug Report 2021*. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2022.html

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022a). *World Drug*

Report 2022. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2022. html

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022b). El tráfico en línea de drogas sintéticas y opioides sintéticos en América Latina y el Caribe. https://www. unodc.org/res/opioid-crisis/index_html/01_TraficoEnLinea_Reporte2022_Revised .pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Gobierno de México. (2021). México. Monitoreo de plantíos de ampola 2018–2019. https://www.unodc.org/docum ents/mexicoandcentralamerica/2021/Mexico_Monitoreo_Plantios_Amaola_2018-2019.pdf

Presidencia de México. (2022a). Versión estenográfica de la conferencia matutina del Presidente Andrés Manuel López Obrador, 20 de diciembre de 2021. https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-20-de-diciembre-de-2021

Presidencia de México. (2022b). Versión estenográfica de la conferencia matutina del Presidente Andrés Manuel López Obrador, 28 de julio de 2022. https://lopezobrador.org.mx/2022/07/28/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-781/

Crónica del magnicidio del Primer Ministro Shinzō Abe

María Cristina Godos González[1]

El magnicidio del primer ministro Shinzō Abe, 8 de julio de 2022, ha dejado sin duda un impacto político, económico y social en Japón, sumado a un sentimiento de inseguridad y de desconfianza en las autoridades japonesas que se ha acumulado a otra serie de acontecimientos de corrupción política desde varios años atrás. El trágico hecho se presentó en un momento de suma importancia para los representantes del gobierno japonés con vistas a incrementar la presencia en la Cámara Baja del partido político que ostenta el poder, el Partido Liberal Democrático (PLD).

El pueblo japonés claramente consternado, observó a través de redes sociales y medios de comunicación el terrible acontecimiento, y el mundo se lamentó por la pérdida de uno de los líderes políticos con mayor influencia en las relaciones internacionales.

En las últimas dos décadas, los grandes cambios en la política mundial característicos del siglo XXI como las problemáticas generadas por actores internacionales diferentes al Estado identificados como el terrorismo, el tráfico de personas, el tráfico de armas, el surgimiento de grupos religiosos (entre otros), han puesto de manifiesto las debilidades de las políticas públicas respecto a la atención de las necesidades sociales.

Una de estas debilidades se develó con el magnicidio de Shinzō Abe en el tema de la seguridad relacionada con actos políticos como las campañas previas al periodo de elecciones. Por esta razón, la incredulidad se apoderó de un país entero en donde existen bajos índices de criminalidad y estrictas leyes contra el uso de armas. "El ataque sorprendió a una nación donde la violencia política y las armas son extremadamente raras" (La República, 8 de julio de 2022). Comentarios como éste aparecieron en todas las cadenas noticiosas alrededor del mundo considerando el alto nivel de seguridad que existe en Japón, basta con revisar que en su cultura ancestral el control de armas se ha aplicado desde el siglo XVI para evitar levantamientos sociales. Estas medidas quedaron aún más claras en la Constitución japonesa desarrollada en el periodo Meiji en donde se establecieron claramente normas antidisturbios; el orden y la vida pacífica eran uno de los pilares importantes para llevar a cabo el proyecto de nación japonés: convertirse en el número uno (Knauth, Lothar, 1992). En Japón se promulgó en 1958 la Ley de Control de Espadas y Armas de Fuego para evitar peleas de pandillas; con el paso del tiempo la ley se ha enmendado en diversas ocasiones integrando "la prohibición de importar armas, el aumento de edad para la posesión de un rifle de caza, restricciones estrictas para escopetas y para la posesión de dagas de doble filo" (Sanar.org, 2018). A la fecha ésta ley sigue vigente.

1 Profesora-Investigadora de la Facultad de Estudios Superiores Aragón. Doctorante del posgrado de Estudios en Relaciones Internacionales de la FCPyS de la UNAM, especialista en política de seguridad energética japonesa, cambio climático y temas sobre gobernanza en Asia Pacífico.

Según la Agencia Nacional de Policía japonesa, "los delitos en 2020 registraron la cifra más baja de la pandemia reportando 614,303, esto representó una importante disminución de 17.9% con respecto al 2019 "(Japan Times, 2021). De acuerdo con la misma Agencia en el año 2021, "en Japón se produjeron 10 crímenes con armas de fuego" (Nippon.com, 2022). Por su parte, la normativa para la portación de armas exige una serie de estrictos requisitos, "desde pruebas de tiro, evaluaciones de salud mental y de drogas, hasta revisión de antecedentes penales, deudas personales, participación en el crimen organizado y relaciones con familiares y amigos" (Gan, Néctar, 2022). Esto último, muy cuestionable después del magnicidio de Shinzō Abe.

Crónica de los acontecimientos

El 8 de julio de 2022, el mundo se conmocionó por el magnicidio del ex primer ministro japonés Shinzō Abe, de 67 años, acontecido alrededor de las 11:30 hrs. mientras pronunciaba un discurso político previo a las elecciones parciales en la ciudad de Nara en Japón. El discurso de campaña buscaba brindar un fuerte apoyo al candidato del Partido Liberal Democrático (PLD) en los comicios del 10 de julio, con ello se lograría revalidar una amplia mayoría en la Cámara Alta del Parlamento (Dieta). De acuerdo con la declaración de Kensako Kimura, oficinista en Tokio, al diario Japan Times, expresó: "existe un sentimiento de incredulidad entre los japoneses porque los tiroteos y las muertes a balazos eran cosa de Estados Unidos" (El País, 2022).

A la luz de la confusión, el público que asistió al evento de campaña fue testigo de la detonación de dos disparos que lograron derribar al ex primer ministro Abe quien, frente a la multitud, yacía gravemente herido en el pavimento. En las imágenes que comenzaron a correr en las redes sociales, se pudo observar al sujeto agresor siendo capturado por los escoltas del político, así como imágenes de un arma de fabricación casera que había sido arrojada cerca de la escena del crimen.

La confusión continuó fuera de la estación del metro Yamato-Seidaiji en la ciudad de Nara mientras personas que estaban cerca trataban de ayudar a Shinzō Abe quien se encontraba inconsciente cubierto de sangre. Los minutos fueron de inicio clave para que las autoridades llegaran al lugar, así como los servicios médicos que lo atendieron. A las 12:20 hrs. los médicos y paramédicos declararon su estado en paro respiratorio mientras lo trasladaban en helicóptero hacia el hospital; estando ahí recibió varias transfusiones de sangre. Horas más tarde, "a pesar de los esfuerzos por salvarle la vida, Shinzō Abe había fallecido a las 17:03" (López de Rivera Hinojosa, 2022).

En paralelo, el agresor de 41 años en manos de las autoridades japonesas confiesa que se encontraba insatisfecho con Abe, razón por la cual le disparó. Así surgen las primeras averiguaciones: ex miembro de las Fuerzas de Autodefensa, había permanecido ahí 3 años

hasta 2005. Horas después las autoridades hallaron en su departamento una serie de armas de fabricación casera y material suficiente para fabricar una bomba.

Las primeras expresiones del actual primer ministro Fumio Kishida describieron la total consternación: "Es un acto de barbarie en un momento de elecciones, nunca jamás lo podremos perdonar" (Crespo, 2022). Dentro de los planes inmediatos de Kishida, estaba la cancelación de las elecciones, pero la mayoría del parlamento compuesto por seguidores de Abe se opuso, informando más tarde la decisión de que los comicios del domingo 10 de julio se celebrarían como estaba previsto.

Después del estado de shock global, las primeras declaraciones del agresor no eran suficientes para comprender la ejecución del magnicidio, la pregunta que rondaba en la mente de los japoneses y del mundo era ¿cuál había sido el móvil detrás del argumento principal del agresor? Yamagami Tetsuya, originario de Nara, tenía en su domicilio un laboratorio de armas de fabricación casera. Cuando la policía japonesa llegó al lugar se encontró con varios artefactos, pistolas y explosivos.

En el interrogatorio, el asesino confiesa el atentado argumentando que su ataque estaba relacionado con la estrecha relación de Abe con el grupo religioso cristiano conocido como la Iglesia de la Unificación, en palabras del agresor "mi madre era creyente de la Iglesia de la Unificación y Shinzō Abe era afín a la Iglesia de la Unificación" (RTVE. es, 2022). Yamagami desmintió el móvil político del crimen, sin embargo, las autoridades obtuvieron sus primeras conclusiones: el agresor podría haber planeado con antelación sus ataques. Lo que sí fue un hecho fue que Yamagami confesó que su idea inicial era atentar contra el líder del mencionado grupo religioso. Inmediatamente después, coincidentemente se conoce que una de las sedes de esta iglesia se encuentra precisamente en la estación de trenes en la que fue asesinado Abe.

Mientras transcurrían las averiguaciones, las condolencias y las recciones de los líderes mundiales no se dejaron esperar: El presidente de Estados Unidos Joe Biden afirmó que el asesinato de Abe había sido una tragedia para Japón y para todos los que le conocían, además envió sus condolencias a la familia del exmandatario, afirmando que "siendo el primer ministro japonés que más sirvió en el cargo, su visión de un Indo Pacífico libre y abierto persistirá. Le importaba profundamente el pueblo japonés y dedicó su vida a su servicio". Por su parte, el expresidente Donald Trump afirmó que se sentía absolutamente devastado por la noticia y comentó que Abe era un gran líder y un verdadero amigo suyo. El titular del Consejo Europeo Charles Michel lamentó la muerte "brutal y cobarde" de Shinzō Abe. Boris Johnson, primer ministro saliente del Reino Unido expresó que el asesinato de Abe había sido un hecho "increíblemente triste, el Reino Unido está con ustedes en este momento oscuro y triste". El presidente de Francia y el primer ministro de Italia condenaron el ataque y enviaron sus condolencias a la familia de Abe y al pueblo

japonés. Los líderes de la región asiática como China, Taiwán, Corea del Sur e Indonesia externaron su sentido pésame a la familia de Abe y al pueblo japonés, de igual forma los líderes de Australia y Nueva Zelanda expresaron su conmoción y tristeza por la muerte de Abe, calificandolo como uno de los amigos más cercanos en el escenario mundial. El primer ministro de la India, Narendra Modi, declaró su sentir "estoy afligido más allá de las palabras por la trágica muerte de uno de mis amigos más queridos, Shinzō Abe". Por su parte, el presidente israelí Isaac Herzog comentó estar "horrorizado por el lamentable asesinato" (La República, 2022).

Los líderes en América Latina también expresaron sus condolencias: el canciller mexicano "Marcelo Ebard envió sus sinceras condolencias a la familia y amigos de Shinzō Abe así como al pueblo japonés, seguidamente compartió una fotografía de la bandera mexicana en Japón a media asta, en representación de respeto y duelo" (El Financiero, 2022). Así mismo, los presidentes de Brasil, Panamá yArgentina enviaron condolencias a la familia de Abe y al pueblo japonés.

De igual forma, los líderes en Medio Oriente, de Egipto, Emiratos árabes, Qatar y Kuwait condenaron el asesinato; de igual forma, instituciones internacionales como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU "guardó un minuto de silencio en su memoria" (RTVE.es, 2022).

Al día siguiente del magnicidio, después de la autopsia, el cuerpo de Shinzō Abe viajó desde Nara acompañado de su viuda Akie Abe a su casa en Tokio,"la acompañaron Fumio Kishida, actual primer ministro, Sanae Takaichi la actual responsable de políticas, y el presidente de la facción del PLD Tatsuo Fukuda, de la que formaba parte Shinzō Abe" (RTVE.es, 2022).

Finalmente, en conferencia de prensa el jefe de policía en Nara, Tomoaki Onizuka dijo que el personal de seguridad asignado a la custodia de Abe había seguido el plan aprobado por él, acto seguido dijo que asumía la responsabilidad agregando que "después de que llegó el primer informe del incidente a las 11:30 am y se reveló la situación, fue el colmo de la culpa y el arrepentimiento que he sentido en mis 27 años en la aplicación de la ley", y profundamente afligido terminó sus comentarios diciendo "siento el peso de mi responsabilidad" (CNN, 9 de julio de 2022).

Reflexión crítica

El magnicidio de Shinzō Abe inevitablemente invita a adoptar una dimensión de pensamiento crítico que puede abordarse desde el análisis de la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas de sociedades como la japonesa que a los ojos de la comunidad internacional ha sido considerada como recta, impermeable, cooperativa y

sobre todo segura, basada en valores ancestrales característicos que han sido reflejo y pilar de su desarrollo económico desde su derrota en la segunda guerra mundial.

Este acontecimiento se colocó en el centro de las críticas a nivel nacional e internacional. Shinzō Abe, considerado como un personaje político carismático, había sido fuertemente criticado durante su último mandato por el efecto de sus políticas económicas conocidas como "Abenomics". También, por el resultado negativo de su intervención para enfrentar la crisis en Fukushima y, de igual manera, por la falta de organización para actuar puntualmente frente a los efectos de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2. Por si fuera poco, vino el retraso de un año de la justa olímpica tan esperada por su gobierno en 2020 que tenía como principal objetivo mostrarle al mundo que podrían superar la crisis generada por la decisión de apagar sus plantas nucleares después del tsunami de 2011.

La experiencia política de Shinzō Abe estuvo apoyada por el largo dominio que desde el periodo de posguerra ha tenido el PLD, partido al que él pertenecía y que había tenido una orientación política de mercado que apuntaba hacia el incremento del crecimiento económico con base en el desarrollo empresarial, lo cual no daba cabida a propuestas de redistribución más incluyentes que beneficiaran directamente a la población japonesa. A partir de 2001, el PLD tomó un carácter mucho más radical con el objetivo de fortalecer al partido mediante la lógica neoliberal. A partir de este año, el partido continuó evolucionando y "se convirtió en un importante bloque político que cuenta con el apoyo de fondos financieros que le suman votos para poder legitimarse en el ámbito político" (Román Zavala, 2022).

Bajo estas circunstancias, no es de extrañar el descontento social con el aparato político y de toma de decisiones en Japón, debido a que la rendición de cuentas no ha sido clara pues ha permanecido durante muchos años en detrimento de los electores y en beneficio de los intereses económicos que representan las diferentes facciones partidistas (en su mayoría alineadas de alguna forma al PLD).

Lo interesante es que pese a la sombra del magnicidio de Shinzō Abe, una de las primeras consecuencias fue que la coalición formada por el PLD-Komeito pudo conseguir la victoria en las elecciones del 10 de julio: se obtuvieron 76 escaños lo que representó una cómoda mayoría en la Cámara Alta. Con 63 escaños, solo el PLD ganó más de la mitad de los 125 en juego. Con este triunfo, "la Cámara Baja tendrá la oportunidad de aspirar a una primera enmienda de la Constitución de 1947" (Japan Times, 2022).

Recordemos que, en este punto, Abe había puesto mucha atención debido a que dicha reforma involucra al Artículo 9 de la Constitución que dicta la condición pacifista de que Japón no poder armarse. Si este camino queda abierto, es posible que las perspectivas de seguridad japonesa y de Japón en el ámbito regional, cambien, en particular las

relacionadas con las amenazas que representan los ensayos nucleares de Corea del Norte en el mar de Japón y, por otra parte, la problemática que existe en las islas en disputa en el Mar Meridional Chino, agregando a este último la situación de riesgo que representa el acercamiento de Estados Unidos a Taiwán, una vez que se trastocaron los principios del derecho internacional con la intervención militar de Rusia en Ucrania.

El magnicidio de Abe afectará el futuro de la política interna japonesa.Es necesario señalar los posibles escenarios a corto, mediano y largo plazo que podría enfrentar el nuevo primer ministro Fumio Kishida, los cuales, dados los acontecimientos, se transforman en grandes retos a cumplir dentro de su mandato.

En el corto plazo, en el ámbito de la política interna japonesa, es evidente una revisión de las medidas de seguridad que se deben implementar en actos políticos públicos, de igual importancia sería la revisión de la normativa de portación de armas y sobre todo de rastreo de antecedentes delictivos de personas pertenecientes a grupos religiosos como la Iglesia de la Unificación, pero también de otros grupos que son afines a sus prácticas. De igual forma, revisar los lazos de alineación de posibles miembros de su gabinete con el polémico grupo religioso de la Unificación . En el mediano plazo,, el ámbito externo invita a hacer una revisión de los alcances de una posible reforma al Artículo 9 de la Constitución japonesa en el cual se prohíbe a Japón volver a armarse y, por lo tanto, se le insta a convertirse en una nación pacífica. Este tema resurge con el magnicidio debido a que su perpetrador pertenecía a las Fuerzas de Autodefensa, lo que podría hacer pensar que se trataba de una especie de boicot político para que la iniciativa de Shinzō Abe de reformar dicho artículo no se llevara a cabo.

En el largo plazo, las tareas de Fumio Kishida deben seguir cumpliendo con los objetivos internos de luchar contra la desigualdad social que se incrementó con los efectos de la pandemia, así mismo retomar el plan económico y financiero de los Abenomics, legado de Shinzō Abe que pretendía sacar a la economía de la deflación crónica, además de reforzar el ejército y contrarrestar el creciente peso de China. Con este legado, Kishida debe considerar la lucha contra la pandemia como parte importante de la reactivación económica. En el ámbito externo, el nuevo primer ministro, tiene como tarea continuar impulsando el papel de líder global de Japón en asuntos exteriores como el reforzamiento de las alianzas japonesas en la región de Asia Pacífico, principalmente en las relaciones "Indo-Pacífico Libre y Abierto" que también formaron parte de las estrategias de desarrollo de Shinzō Abe, además del fortalecimiento del Diálogo Cuadrilateral de Seguridad conocido como QUAD, con Estados Unidos, India y Australia, lo cual significa nuevamente cuidar el ámbito de la seguridad regional, anticipándose a cualquier problemática que surgiera en la región y que pudiera desestabilizar los intereses japoneses y de sus socios más cercanos.

Como reflexión final, es menester que el gobierno japonés ponga especial atención en las manifestaciones de violencia al interior del país porque con todo y los bajos índices de criminalidad que se registran por año, no se deben desatender las necesidades sociales de generaciones de jóvenes japoneses que presentan con mayor frecuencia problemáticas de abandono personal, pérdida de identidad y suicidio; estas alertas no deben pasar desapercibidas.❧

Referencias

Asesinato de Shinzō Abe. Japón vela a Shinzō Abe mientras se investigan los motivos de su asesinato (9 de julio de 2022). https://www.rtve.es/noticias/20220709/japon-vela-shinzo-abe-mientras-se-investigan-motivos-su-asesinato/2387702.shtml.

Condena unánime de los líderes internacionales tras el "cobarde" asesinato de Shinzō Abe. (8 de julio de 2022). https://www.rtve.es/noticias/20220708/condena-lideres-internacionales-asesinato-shinzo-abe-disparos/2387460.shtml.

Crespo, María. (8 de julio de 2022). Muere asesinado Shinzō Abe, el ex primer ministro de Japón, cuando daba un discurso. *El Mundo*. https://www.elmundo.es/internacional/2022/07/08/62c7a8fdfc6c837d3d8b45b6.html.

Ebrard lamenta la muerte de Shinzō Abe, ex primer ministro japonés. (Julio 7 de 2022). https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/07/07/marcelo-ebrard-lamenta-atentado-a-shinzo-abe-hacemos-votos-porque-pueda-superar-la-grave-situacion/.

El crimen en Japón cayó al nivel más bajo de la posguerra en 2020. (4 de febrero de 2021). https://www.japantimes.co.jp/news/2021/02/04/national/crime-legal/crime-in-japan-lowest-level/.

El presunto asesino de Shinzō Abe apunta a su cercanía a la Iglesia de la Unificación como causa del ataque. (10 de julio de 2022). https://www.rtve.es/noticias/20220710/motivo-del-presunto-asesino-shinzo-abe-para-atacarle/2387770.shtml.

Fee, Williams y Kanako, Takahara. La victoria arrolladora del PLD en la Cámara Alta anuncia un nuevo comienzo para Kishida. *Japan Times*. https://www.japantimes.co.jp/news/2022/07/10/national/politics-diplomacy/2022-upper-house-election-result/.

Gan, Néctar. (8 de julio de 2022). Las estrictas leyes de armas de Japón hacen que los tiroteos sean poco frecuentes: así se compara con otros países. *CNN*. https://cnnespanol.cnn.com/2022/07/08/estrictas-leyes-armas-japon-tiroteos-poco-frecuentes-trax/.

Japón un ejemplo para el mundo en el control de armas de fuego. (23 de febrero de 2018). https://www.sanar.org/salud-publica/japon-control-armas-de-fuego

Knauth, Lothar. (1992). Construcción del Estado Moderno en Michitoshi, Takabatake (Comp.), *Política y Pensamiento político en Japón* 1868-1925 (p. 32). El Colegio de México.

Líderes mundiales lamentan tiroteo fatal del Exlíder japonés Shinzō Abe. (8 de julio de 2022). https://www.larepublica.co/globoeconomia/lideres-mundiales-lamentan-tiroteo-fatal-del-exlider-japones-shinzo-abe-3399226

López de Rivera Hinojosa, Laura Nancy (2022). Asesinato de Shinzō Abe, ex primer ministro de Japón, conmociona a líderes mundiales. *Noticieros Televisa*. https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/asesinato-de-shinzo-abe-exprimer-ministro-de-japon-conmociona-a-lideres-mundiales/.

Román Zavala, Alfredo. (2015). El sistema político japonés en transformación en López Villafañe, Víctor y Uscanga, Carlos, *Japón después de ser el número uno. Del alto crecimiento al rápido envejecimiento*. (p. 187). Siglo XXI Editores.

Últimas noticias del asesinato del ex primer ministro de Japón Shinzō Abe: el funeral se llevará a cabo lunes y martes. (9 de julio de 2022). https://cnnespanol.cnn.com/2022/07/09/ultimas-noticias-del-asesinato-del-ex-primer-ministro-de-japon-shinzo-abe-el-funeral-se-llevara-a-cabo-el-lunes-y-martes-orix/.

Vidal Liy, Macarena. (2022). Asesinado a tiros el ex primer ministro japonés Shinzō Abe mientras daba un mitin en la calle. *El País*. https://elpais.com/internacional/2022-07-08/muere-el-ex-primer-ministro-de-japon-shinzo-abe-tras-recibir-varios-disparos-en-un-mitin-en-plena-calle.html.

Demanda del Gobierno de México a las Armerías de Estados Unidos

María Isabel Medina Ruiz[1]

La relación México-Estados Unidos engloba una gran cantidad de asuntos (tales como migración, frontera, narcotráfico, comercio, etc.), que requieren de cooperación y acciones bilaterales. No hay dos países que tengan una frontera tan dinámica y permeable como la de México y Estados Unidos. Cada año hay millones de cruces fronterizos de personas, transportes y mercancías.

En las últimas décadas, la frontera también se ha convertido en el cruce ilegal de armas generando tensiones entre México y Estados Unidos. A continuación se describe la crónica de los hechos e indicadores de la primera demanda realizada por un gobierno nacional del sistema internacional en contra de compañías fabricantes y distribuidoras de armas de Estados Unidos.

4 de agosto, 2021

En un proceso legal sin precedentes, el gobierno de México hizo una demanda civil en contra de once empresas de producción y distribución de armas en Estados Unidos. La demanda acusa a las empresas de facilitar activamente el flujo de armas hacia los poderosos cárteles de droga y de alimentar un tráfico en el que el setenta por ciento de las armas rastreadas en México provienen de Estados Unidos (Kitroef y López, 2021). Esta demanda fue presentada ante una Corte Federal de Distrito de Boston, Massachusetts, encabezada por Alejandro Celorio, consultor jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), con el objetivo de frenar el tráfico ilícito de armas que llega a grupos criminales de México.

20 de agosto, 2021

La Corte Federal de Massachusetts aceptó el litigio en contra de las once empresas. Las empresas citadas en la demanda son Smith & Wesson, Barrett Firearms Manufacturing, Beretta USA, Beretta Holding, Century International Arms, Colt´s Manufacturing Company, Glock, Inc., Glock Ges.m.b.H., Sturm, Ruger & Co., así como Witmer Public Safety Group e Interstate Arms (Kitroef y López, 2021). Esto da inicio de manera formal al proceso legal.

22 de noviembre, 2021

Las once productoras, distribuidoras y vendedoras de armas respondieron a la demanda

1 Cuenta con Estudios de Doctorado en Relaciones Internacionales por la UNAM y es Coordinadora de Proyectos Académicos Binacionales en el *California-Mexico Studies Center*.

que el gobierno de México presentó y pidieron que se desechara porque carecía de fundamentos. Se argumentó que México no tenía capacidad para demandarlas, pues gozan de una llamada "inmunidad procesal" por la Ley de Protección del Comercio Legal de Armas (PLCAA, por sus siglas en inglés), que desde 2005 protege a los fabricantes y distribuidores de armas estadounidenses de recibir demandas por la vía civil por el mal uso de sus productos (Maza, 2022). La respuesta de los fabricantes se formuló en conjunto y hubo además once contraargumentos individuales, uno por cada compañía demandada, en los que las productoras de armas buscaban llevar juicios separados en tribunales distintos.

22 de diciembre, 2021

Más allá de la bilateralidad y extendiendo los alcances internacionales de este esfuerzo para reducir el tráfico de armas al país, el gobierno mexicano promovió y adoptó la resolución 2616 en las Naciones Unidas, la cual fue aprobada por el Consejo de Seguridad. Esta resolución será vinculante con los países miembros con el fin de combatir el tráfico de armas (Weigend Vargas, 2022). De acuerdo al Canciller Ebrard "La resolución tendrá un impacto favorable directo que va a permitir tener mejores registros, evitar los desvíos [ilícitos de capital], darle seguimiento a los flujos financieros de quienes se dedican al tráfico de armas y reducir la disponibilidad de armas en México (SRE, 2021). Asimismo, cabe señalar que esta demanda tiene el mérito de cuestionar las fronteras entre el derecho comercial privado y el internacional de los derechos humanos.

31 de enero de 2022

El gobierno de México entregó a la Corte Federal del Distrito de Boston, Massachusetts, sus pruebas sobre la negligencia de las empresas demandadas para responder a su petición de que se frene el litigio, en las que incluyó un reporte de expertos legales, que abona al argumento de que el daño ocurrió en territorio mexicano, y también un análisis econométrico para establecer el número de armas traficadas en los últimos años y su procedencia. Asimismo, anunció que países como Belice, Bermudas, Antigua y Barbuda, así como organizaciones civiles, 25 fiscales y 14 procuradores estadounidenses se sumaron a la demanda de México bajo la figura de amicus curiae o "amigos de la corte".

"Funcionarios de alto nivel de los gobiernos de México y Estados Unidos se reunieron en la sede de la cancillería para dialogar y dar a conocer el Plan de Acción bajo el que operará el Entendimiento Bicentenario durante los próximos tres años"(aristeguinoticias.com). Este Plan fue impulsado por el interés mutuo de seguridad y el objetivo de llevar ante la justicia a los grupos criminales que trafican con armas y drogas de manera ilícita en la región, amenazando la seguridad y la salud de los ciudadanos mexicanos y estadounidenses.

14 de marzo de 2022

Los fabricantes de armas en Estados Unidos demandados por el gobierno de México presentaron su respuesta a los señalamientos de prácticas negligentes en sus negocios que favorecen el tráfico de armas a territorio mexicano. Cabe mencionar que se contemplaba una respuesta el 28 de febrero, pero fue hasta esta fecha en que se obtuvo. En el escrito de respuesta, los fabricantes de armas de fuego ligeras cuestionaron individualmente la capacidad del gobierno mexicano de demandar en Massachusetts y el vínculo entre sus acciones negligentes y las afectaciones en México.

12 de abril, 2022

Se realizó una audiencia en la cual ambas partes presentaron sus argumentos por escrito para que el juez F. Dennis Saylor, Magistrado Presidente de la Corte, determinara si se desestimaba o no el caso. Los fabricantes de armas en Estados Unidos pidieron desestimar la demanda de México bajo el argumento de que este litigio viola "flagrantemente la segunda enmienda" (Maza, 2022), que protege el derecho del pueblo estadounidense a poseer y portar armas.

Steve Shadowen, uno de los abogados representantes del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, alegó que los armeros, bajo la instrumentación de la Ley de Protección del Comercio Legal de Armas (PLCAA), son responsables por negligencia del tráfico ilícito de sus productos que fortalecen al crimen organizado mexicano. Asimismo, expuso que "las ventas de armas estilo militar son de la preferencia de los cárteles y que lo hacen sabiendo que sus armas (semiautomáticas) fácilmente se pueden convertir en armas automáticas" (Esquivel, 2022). Las empresas tienen prácticas poco éticas al producir armas con alusiones directas al narcotráfico. Por ejemplo, la pistola Colt con la figura de Zapata o la Colt "Jefe de Jefes" (Pérez, Weigend y Zepeda, 2021).

Según datos del gobierno mexicano, "cada año se trafican ilegalmente más de 500,000 armas desde Estados Unidos (de las cuales más del 68% son producidas por las firmas demandadas), y solo en 2019, fueron responsables de más de 17,000 homicidios dolosos en México" (BBC News Mundo, 2021). El Estado Mexicano asegura que las empresas demandadas son conscientes de que sus productos son traficados y utilizados en actividades ilícitas contra la población civil y autoridades mexicanas. Además, la demanda busca que las empresas señaladas compensen económicamente al gobierno de México con un monto que será determinado por un juicio.

30 de septiembre, 2022

El juez F. Dennis Saylor cuestionó el fundamento extraterritorial de la demanda civil que el gobierno mexicano interpuso ante él contra las once compañías de armas. Saylor desestimó

la demanda de la SRE y afirmó que la norma federal *Ley de Protección del Comercio Legal en Armas* (PLCAA) "inequívocamente prohíbe demandas legales que buscan responsabilizar a fabricantes de armas por los actos de individuos que las usan para sus propósitos" y no hay excepciones aplicables a este caso. Agregó que "Desafortunadamente para el gobierno de México, todos sus reclamos legales están prohibidos por ley federal o fracasan por otras razones". La cancillería mexicana apelará la decisión del juez. (La Jornada 2022)

Reflexión Crítica

El tráfico ilegal de armas a través de la frontera México-Estados Unidos es un problema complejo y de larga data que requiere de la colaboración binacional para buscar la mejor solución en conjunto. Las armas ilícitas que entran al país son utilizadas contra el ejército y la policía mexicana y ésta es una de las principales razones por las que México tiene un mayor interés en frenar el trasiego de armas. No obstante, también es competencia de Estados Unidos afrontar este problema.

De acuerdo con distintos informes y estudios, el 70% de las armas decomisadas en México provienen de Estados Unidos. Éste es un problema que cobra gran relevancia, ya que, si bien para los estadounidenses el derecho a poseer y portar armas es algo fundamental (basado en la Enmienda 2 a la Constitución de Estados Unidos de América, adoptada el 15 de diciembre de 1791), este mismo derecho ha permitido que se introduzcan de manera ilegal millones de armas a México, con las cuales se han perpetrado homicidios y delitos con cifras alarmantes, por lo menos en los últimos veinte años. La Segunda Enmienda establece que ni el gobierno federal de los Estados Unidos ni los gobernantes estatales y locales pueden infringir el derecho a portar armas.

Asimismo, "La Segunda Enmienda sigue siendo fundamental para proteger los derechos de los propietarios de armas que respetan la ley", de acuerdo con la Asociación Nacional del Rifle (NRA, por sus siglas en inglés) (home.nra.org). La NRA, con 5.5 millones de miembros, es uno de los grupos de interés más influyentes en la política de Estados Unidos que se opone a la mayoría de las propuestas para fortalecer las regulaciones sobre armas de fuego. Los defensores de estas posturas mantienen que el fragmento "el derecho de poseer y portar armas" de la Segunda Enmienda implica el derecho constitucional individual a poseer armas de fuego y convierte en inconstitucional toda regulación prohibitiva o restrictiva.

En la última década entraron ilegalmente a México dos millones. En este lapso las autoridades han confiscado 193,000 armas (Nájar, 2019). La mayoría se compró en negocios ubicados en California, Arizona, Nuevo México y Texas según la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos. En estos estados fronterizos con México existen 22,689 armerías y establecimientos autorizados para la venta (Nájar, 2019).

Los esfuerzos de los elementos de las secretarías de Defensa Nacional y de Marina o la Guardia Nacional han derivado en el decomiso de 30 mil 431 armas que cuentan con el dato del país de fabricación y de las cuales 59.4% fueron hechas por alguna de las armerías estadounidenses. Se marca a Tijuana, Baja California; Ciudad Juárez, Chihuahua; Culiacán, Sinaloa, y Reynosa, Tamaulipas, como las demarcaciones con mayor incidencia de aseguramiento de armamento producido por fábricas estadounidenses (López Méndez, 2022).

La adquisición de armas se da por medio de terceros que las compran en un sin número de tiendas legales. La modalidad más usual de los traficantes de armas es obtenerlas a través de ciudadanos americanos o residentes legales de Estados Unidos sin antecedentes penales para introducirlas en México por diversos cruces, tanto formales como informales, que existen a lo largo de toda la frontera. Cientos de personas compran por separado una o varias armas para posteriormente entregarlas a grupos que las envían a México.

Durante años, funcionarios mexicanos se han quejado de la laxitud de la legislación estadounidense al respecto. Ninguno de los dos países ha sido capaz de detener el tráfico de armas. Se requiere de la voluntad de ambas naciones y aumentar esfuerzos binacionales para compartir información que maximice el impacto de la aplicación de medidas pertinentes. En Estados Unidos no ha habido medidas de restricción para el comercio de armas y la razón es que no tienen la información sobre las ventas con la cual hacer la trazabilidad. La pieza que falta en todo esto son los fabricantes de armas, que tienen acceso a la información en tiempo real de las ventas y que pueden indicar qué traficantes al sur de la frontera son el problema. Las armerías son el enlace que falta en los esfuerzos para frenar el tráfico. El punto de esta demanda es forzarlos a hacer su parte, a tomar medidas razonables (elpais.com). Aunado a lo anterior, existe una gran demanda constante por parte de las organizaciones del crimen organizado y una gran oferta con pocas restricciones para su venta. De igual forma, las aduanas en México son absolutamente permeables.

Se requiere de una gran participación y colaboración entre ambos países (responsabilidad compartida) para crear leyes más estrictas que limiten en alguna medida el flujo de armas que pasan de la legalidad en los Estados Unidos a la ilegalidad en territorio mexicano. El comercio ilegal de armas no es lo más grave del problema, sino el daño que causan los grupos criminales y el impacto que esto genera en la economía, en la política y en la seguridad de la población.

Referencias

BBC News Mundo (2021). La demanda "sin precedentes" del gobierno de México contra empresas de armas de EE.UU. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58094568. Consultado el 30 de julio de 2022.

Camhaji, Elías (2021). Alejandro Celorio: "La industria armamentista debe asumir

el daño que ha hecho". Disponible en https://elpais.com/mexico/2021-11-24/alejandro-celorio-la-industria-armamentista-debe-asumir-el-dano-que-ha-hecho.html. Consultado el 30 de julio de 2022.

Esquivel, Jesús (2022). "La demanda de México contra las armerías de EU y las dudas del juez Saylor", *Proceso*. Disponible en https://www.proceso.com.mx/reportajes/2022/4/22/la-demanda-de-mexico-contra-armerias-de-eu-las-dudas-del-juez-saylor-284767.html. Consultado el 13 de agosto de 2022.

Kitroef, Natalie y Oscar, López (2021). "México demanda a empresas de armas en EE.UU.; las causas de avivar la violencia, *The New York Times*. Disponible en https:// www.nytimes.com/es/2021/08/04/espanol/mexico-demanda-fabricantes-armas.html. Consultado el 12 de agosto de 2022.

La Jornada (2022). Desestima juez de EU demanda contra fabricantes de armas; México apelará. Disponible en: https://www.jornada.com.mx/2022/10/01/politica/004n1pol

López Méndez, Rafael (2022). Tráfico de armas provenientes de Estados Unidos, sin freno desde 2020: SRE, *Milenio*. Disponible en https://www.milenio.com/politica/sre-freno-2020-trafico-armas-provenientes-eu. Consultado el 21 de agosto de 2022.

Maza, Alfredo (2022). "Fabricantes de armas en EU piden desestimar demanda de México", *El Sol de México*. Disponible en https:// www.elsoldemexico.com.mx/mexico/justicia/fabricantes-de-armas-buscan-que-la-corte-desestime-la-demanda-de-mexico-8129813.html. Consultado del 3 de agosto de 2022.

Najar, Alberto (2019). "Cómo es el "tráfico hormiga" de armas en EE.UU. a México detrás de la inédita ola de violencia en ese país", *BBC News Mundo*. Disponible en https:// www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49404229. Consultado el 8 de agosto de 2022.

National Rifle Organization https://home.nra.org

Pérez Ricart, Carlos, Eugenio Weigend Vargas y Raúl Zepeda Gil (2021). "Luces y sombras de la demanda mexicana contra las armerías estadounidenses", *Nexos*. Disponible en https://seguridad.nexos.com.mx/luces-y-sombras-de-la-demanda-mexicana-contra-las-armerias-estadunidenses/. Consultado el 26 de agosto de 2022.

Secretaría de Relaciones Exteriores (2021). Twitter. El Consejo de seguridad de la @ONU_es aprueba resolución presentada por México contra el tráfico de armas. 22 de diciembre de 2022.

Weigend Vargas, Eugenio (2022). "De Estados Unidos para México: repercusiones del tráfico ilegal de armas", *Nexos*. Disponible en https://seguridad.nexos.com.mx/de-estados-unidos-para-mexico-repercusiones-del-trafico-ilegal-de-armas/. Consultado el 5 de agosto de 2022.

"Fabricantes de armas contraatacan". Se defienden en EU ante la demanda de México https://politica.expansion.mx/mexico/2022/03/17/fabricantes-de-armas-

contraatacan-se-defienden-en-eu-ante-demanda-de-mexico

México presenta pruebas contra armerías en corte de EU; suma apoyo de países y fiscales. Disponible en: https://aristeguinoticias.com/0102/mexico/mexico-presenta-pruebas-contra-armerias-en-corte-de-eu-suma-apoyo-de-paises-y-fiscales/. Consultado el 5 de agosto de 2022

Steve Shadowen: "La demanda contra los fabricantes de armas no es simbólica. Vamos a ganarla". Disponible en: https://elpais.com/mexico/2021-08-06/steve-shadowen-la-demanda-contra-los-fabricantes-de-armas-no-es-simbolica-vamos-a-ganarla.html. Consultado el 5 de agosto de 2022



Doscientos años de la relación México-EE.UU.: La histórica relación México-Pensilvania

- **Dinámica relación bilateral en los ámbitos político, comercial y cultural**
- **Modernización de la red y servicios consulares en beneficio de nuestra diáspora**

Carlos G. Obrador Garrido Cuesta[1]
Sebastián Alfonso Galván Duque Covarrubias

Introducción

El 12 de diciembre de 2022, México y Estados Unidos conmemorarán el 200 aniversario del primer Tratado de Amistad entre ambas naciones. Este documento dio inicio a unas relaciones que hoy en día se caracterizan como complejas y dinámicas en todos los niveles: federal, el cual abarca todos los ámbitos de competencia de todas las secretarías de estado y sus órganos desconcentrados; estatal y municipal. También la relación se refleja en las relaciones cercanas entre organizaciones de la sociedad civil, empresas, asociaciones culturales, entre otros, con sede en ambos lados de la frontera.

Esta relación estratégica tan intensa responde a la gran extensión de nuestra franja fronteriza, pero de manera más importante, a los casi 39 millones de mexicanos y mexicoamericanos que residen en Estados Unidos y a los más de un millón y medio de ciudadanos estadounidenses que han hecho de México su hogar.

Se debe recordar que la atención a su diáspora en Estados Unidos, particularmente después de la pérdida de la mitad del territorio nacional, forzaría al estado mexicano a moldear sus políticas de asistencia consular para proteger a esa comunidad que decidió permanecer de aquel lado de la nueva frontera en condiciones adversas y a las nuevas generaciones de migrantes que dejaron su país en búsqueda de un mejor nivel de vida.

Por la importancia e impacto positivo en los ámbitos político, económico (remesas en máximo histórico), social y cultural que tiene para México la vinculación con sus comunidades en el exterior, en particular en Estados Unidos, ofrecemos aquí un análisis de cómo la diplomacia consular ha sido una herramienta fundamental para proteger a las personas mexicanas en el exterior, apoyados en la modernización de la red y servicios consulares.

El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador tiene como propósito fundamental transformar por la vía pacífica, la vida pública de nuestro país. En este sentido -dado que las transformaciones previas fueron violentas: Guerra de Independencia; Guerra de Reforma y la Revolución Mexicana- se busca alcanzar, por medio de la implementación de políticas públicas que hagan efectiva la separación del poder político del poder económico, con el propósito fundamental de ganar independencia y margen de maniobra

1 Carlos G. Obrador Garrido Cuesta es el Cónsul Titular en el Consulado de México en Filadelfia. Sebastián Alfonso Galván Duque Covarrubias es el Cónsul de Protección y Asuntos Jurídicos en Filadelfia.

dada la gran influencia y peso que el segundo ejercía sobre las decisiones de gobiernos anteriores y poder así enfocarse en generar políticas públicas que apuntalen el desarrollo nacional, que impulsen la pacificación del país, que generen bienestar económico, que impacten positivamente en el desarrollo humano y que coadyuven a sacar de la pobreza y mejorar las condiciones de vida de las personas mexicanas tanto en el territorio nacional como a nuestra diáspora.

Tanto el presidente Lopez Obrador como el Canciller Marcelo Ebrard han insistido en que la mejor política exterior es la interior y por lo tanto han puesto en práctica una política exterior coherente apegada al respeto irrestricto de nuestra Carta Magna y a los principios de política exterior plasmados en el Artículo 89, Fracción X, que nos sirven para guiar nuestros esfuerzos en materia de diplomacia consular y protección de las personas mexicanas en Estados Unidos, país en el que se concentra al menos el 97%. De esta forma se pretende hacer valer también en el exterior el derecho a una vida digna, sin pobreza y libre de todo acto de discriminación por parte de autoridades y empleadores hacia la comunidad mexicana.

Si bien las fuentes difieren unas de otras con respecto al número de personas que viven en Estados Unidos, algunos tanques de pensamiento estiman que la mayoría de la población mexicana, es decir 27 millones, son de segunda, tercera o más generaciones nacidos en ese país; aproximadamente 12 millones son nacidos en México y, por primera vez la mayoría de éstos, 6.5 millones son personas que se encuentran de manera documentada -son residentes permanentes con *Green Card* y trabajadores con diferentes tipos de visas- el resto de las personas 5.5. millones son connacionales indocumentados con un alto grado de marginación, exclusión y vulnerabilidad.

Este segmento de nuestra diáspora (nuestros héroes migrantes) es al que nos ha pedido el Presidente López Obrador dedicarle todo nuestro esfuerzo y pasión a fin de contribuir a su mejor inserción al país de acogida, por medio de su empoderamiento que les garantice desarrollo económico y vinculación con México para mantener su arraigo, cultura y tradiciones.

¿Cómo lo estamos haciendo? El Canciller Ebrard ha solicitado al Servicio Exterior Mexicano y a la red consular en América del Norte, con sus 57 oficinas y embajadas, desplegar todas nuestras capacidades para convertirnos en auténticas procuradurías de defensa de la dignidad y los derechos humanos y laborales de las y los mexicanos en Estados Unidos, sobre todo se trata de concentrarnos en el empoderamiento del grupo más vulnerable, las personas indocumentadas y sus familias, aplicando entre muchos otros, los programas desarrollados por el Instituto de los Mexicanos en Exterior (IME) a través de las Ventanillas Comunitarias de Salud (VDS), las Ventanillas de Oportunidades Educativas (VOE), las Ventanillas de Asesoría Financiera (VAF), Las Ventanillas de Atención Integral

a los Pueblos Originarios (VAIPOIME), así como la Ventanilla de Atención Integral a la Mujer (VAIM)-más ligada a los departamentos de protección-; todas éstas apoyadas por un número muy importante de aliados comunitarios estratégicos que coadyuvan con orientarlos a navegar los diversos sistemas de salud, bancarios, judiciales y laborales a los que se enfrentan en su nuevo país de residencia.

Aunado a estos programas y herramientas, el Canciller Ebrard anunció la puesta en marcha por primera vez en Estados Unidos, en particular Los Ángeles, California, del programa Jóvenes Construyendo el Futuro con tres mil participantes agrupados en 300 coordinaciones con 10 miembros cada una. Cabe precisar que estos programas sociales del gobierno federal como Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida ya se aplican en México y Centroamérica, en particular Honduras, El Salvador, Guatemala y Belice.

Tomando en consideración que la comunidad migrante mexicana en Estados Unidos es la de más baja escolaridad y menor desarrollo económico y que, debido a su alto grado de vulnerabilidad, son muchas veces objeto de violaciones a sus derechos humanos, laborales y a su dignidad; como país se ha tomado la decisión de apuntalar nuestros esfuerzos institucionales de protección para dotar a nuestra red consular de mejoras tecnológicas con el consiguiente beneficio para nuestra diáspora en su interacción con las autoridades federales, estatales y municipales en ese país.

Como es sabido, el primer acto de protección en el exterior implica velar por el derecho a la identidad, es por ello que la actual administración ha hecho un esfuerzo muy importante para dotar a la red consular en América del Norte de las herramientas necesarias para cumplir con esta alta responsabilidad.

Tan solo en el área de servicios consulares destaca la modernización de nuestros equipos integrales (impresoras, escáneres, computadoras) para emisión de pasaportes en la red consular, lo cual nos permite emitir desde mediados del año 2021 pasaportes electrónicos de gran calidad, los cuales cuentan con un chip integrado que los hace muy seguros pues son impresos en hojas de policarbonato con relieve, además de múltiples candados de seguridad que permiten a la autoridad verificar la autenticidad del documento, el cual es prácticamente imposible de falsificar.

Como parte de esta modernización de nuestros servicios consulares y tomando en cuenta la obligación plasmada en el Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que nos obliga a velar, promover y respetar los derechos humanos, así como la dignidad de las personas partiendo siempre del principio pro persona en todos nuestros trámites, la Dirección General de Servicios Consulares hizo ajustes al marco normativo interno para poder emitir en los consulados actas de nacimiento por reconocimiento de identidad de género con el subsecuente beneficio al poder solicitar la persona interesada su

nuevo pasaporte con su nuevo nombre y el género con el que se identifica.

Durante la semana del 6 al 9 de junio de 2022, en el marco de su participación en la Cumbre de las Américas, el Secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard anunció en el Consulado General de México en Los Ángeles, California, el inicio de la emisión gradual en los consulados de los primeros Certificados de Matrícula Consular de Tercera Generación. Estas nuevas matrículas se imprimen en material de policarbonato con estrictos candados de seguridad similares a los pasaportes electrónicos, y le dan la posibilidad al usuario de identificar su género con una X o bien marcarlo como no binario o no incluir el género, además de darle la posibilidad de incluir o no su CURP; en los casos de menores de edad que tramiten matrículas se identificarán y tomarán biométricos a los padres o tutores. Estas medidas de protección a la persona son ejemplos claros de una política exterior que tiene en el centro de su acción la igualdad y protección de la dignidad de las personas.

Una acción adicional de gran respaldo y apoyo a la comunidad migrante en Estados Unidos fue el inicio de operaciones del nuevo centro de llamadas MiConsulado que sustituyó para bien el deficiente servicio de Mexitel que generó malestar en la comunidad. Ahora se cuenta con más operadores capacitados que han hecho que la atención sea expedita, la espera al llamar para hacer una cita para algún trámite en los consulados es de menos de 30 segundos, con la posibilidad de dejar su número telefónico para que un operador regrese la llamada. Además de poder ser atendido por operadores que hablan lenguas originales como náhuatl, zapoteco y otomí, en reconocimiento a nuestra diversidad étnica y en consideración a la inclusión social. MiConsulado también permite agendar citas por Internet.

Otra medida encaminada a modernizar los servicios consulares es la migración al nuevo Sistema Único de Emisión de Trámites (SUET), que de manera gradual se empieza a implementar en la elaboración de los Certificados de Matrícula Consular de Tercera Generación. En una segunda etapa se hará lo propio con la emisión de pasaportes electrónicos.

El Centro de Información y Atención a Mexicanos (CIAM) ubicado en las instalaciones del Consulado de México en Tucson, Arizona, complementa el instrumental con el que cuenta la S.R.E. y los consulados en Estados Unidos para estar en plena capacidad de apoyar, orientar y proteger a las personas mexicanas independientemente de su estatus migratorio.

Gracias a la reingeniería de las circunscripciones ordenada por el Canciller se hizo recientemente el anuncio de la apertura de dos nuevos consulados en Nueva Jersey y en Oklahoma, con lo que se refuerza la estrategia de apuntalar las acciones y alcance de la protección consular.

La diplomacia consular en la relación México-Pensilvania

La presencia mexicana en Pensilvania y, en particular, Filadelfia, puede encontrarse desde la época independentista de México. Ejemplos de estos incluyen el importante comercio entre México y Filadelfia. Al respecto, Ana Lilia Nieto en su artículo "La práctica consular en el siglo XIX a través del consulado de Estados Unidos en Veracruz, 1822-1845" (Nieto Camacho, 2006) comenta que en las primeras décadas del s. XIX, "México era el quinto socio comercial de Filadelfia y sus mercaderes consideraban que tenían bajo su control por lo menos el 50% de los intercambios entre México y Estados Unidos." Cabe resaltar que el puerto de Veracruz sirvió como el principal destino de las exportaciones provenientes de Filadelfia.

Por otra parte, al ser Filadelfia capital de los Estados Unidos de 1790 a 1800 y una de las principales ciudades, encontramos evidencia de la presencia de personalidades como Ana María Huerta de Iturbide, esposa del exemperador mexicano, quien se encuentra inhumada junto a sus hijos y nieto en la Iglesia de San Juan el Evangelista en el centro de Filadelfia.

La importancia de Filadelfia llevó al naciente estado mexicano a establecer un viceconsulado mexicano en 1826 en dicha ciudad, la tercera representación consular de México en Estados Unidos, después de la que se estableció en Nueva Orleans (1824)[2] y en Baltimore (1825). Es interesante saber que entre los primeros vicecónsules en Filadelfia se encontrarían personalidades locales, como el empresario Henry Chew. La importante industria acerera en Pittsburgh, Pensilvania, llevó también a que México estableciera un viceconsulado en 1850, bajo el mando de Juan Herbst.

Posteriormente, en 1876, vemos uno de los primeros ejemplos de diplomacia pública mexicana con la participación de nuestro país en la Feria Internacional y conmemoración del Centenario de la Independencia de Estados Unidos realizada en Filadelfia en 1876, delegación encabezada por el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada. En dicha ocasión, el pabellón mexicano contaba con muestras de los recursos naturales y las manufacturas que ofrecía nuestro país, así como muestras arqueológicas del imperio azteca.

A principios del s. XX, se incrementa la presencia de mexicanos en la región, al aumentar la oferta de trabajo en la construcción, el ferrocarril y la agricultura. Es interesante ver ejemplos de las responsabilidades que tenía el Consulado de México en Filadelfia. A través de la Base de Datos del Archivo de la Embajada de México en Estados Unidos de América,[3] podemos ver ejemplos de solicitudes de asistencia a connacionales que fueron víctimas de asalto o agresión, peticiones de más personal, entre otros. Un ejemplo es el escrito enviado por Ignacio Bonillas, Embajador de México en Estados Unidos en 1918, a Tomás G. Pellicer, Cónsul en Filadelfia, manifestando que:

2 Junto con Filadelfia, se abrió también un viceconsulado en Nueva York.
3 https://portales.sre.gob.mx/acervo/base-de-datos-del-archivo-de-la-embajada-de-mexico-en-estados-unidos-de-america

> "La madre del ciudadano mexicano Benito Aranda solicita ayuda a la embajada porque no sabe del paradero de su hijo y teme que se encuentre reclutado en el ejército de Estados Unidos; la embajada y el consulado en Filadelfia, Pensilvania, hacen las investigaciones pertinentes y no encuentran datos sobre el paradero del joven Aranda; la embajada solicita a Antonia Aranda, madre del interesado, enviar la última dirección en la que se encontraba su hijo antes de que perdiera contacto con él" (Pellicer, 1918)

De igual manera, podemos evidenciar casos de racismo. En un escrito enviado por el Consulado a la Embajada en Washington, se informa que:

> "F. Cirat cónsul de México en Filadelfia, Pensilvania, informa a la embajada mexicana que el joven mexicano procedente de Yucatán, hospedado en el hotel Johnson fue forzado a abrir su habitación donde éste tenía una bandera mexicana, razón por la cual el mexicano fue echado del hotel por personal del mismo inmueble." (Huerta, 1914)

En la década de los setenta, en Filadelfia, encontramos ya el establecimiento de pequeños negocios mexicanos al norte de la ciudad. La Enciclopedia del Gran Filadelfia (Vitiello et. al., 2022) señala que en dicha época, se establecieron la tienda de abarrotes "Razo´s" y el restaurante "La Raza". La comunidad mexicana en la ciudad ha crecido constantemente hasta representar la tercera principal población hispana en Filadelfia. Si bien la mayoría trabaja en la industria de los servicios, encontramos también a restauranteros, empresarios, ejecutivos, entre otros.

No obstante, la principal concentración de la migración mexicana se dio en el condado de Chester, Pensilvania, durante la década de los años ochenta. Los connacionales, atraídos por las oportunidades que ofrecía la industria agrícola del champiñón, se establecieron en diversas poblaciones del condado, como Kennett Square. Hoy en día, la población continúa creciendo y hay excelentes ejemplos de mexicanos que llegaron como jornaleros y ahora son dueños de empresas agrícolas exitosas. Hoy en día, la comunidad mexicana en Kennett Square, por ejemplo, representa más de la mitad de la población total de dicho lugar, así como del Condado.

Actualmente, el Consulado sirve a una gran y muy diversa comunidad no sólo en Filadelfia sino en todo el estado de Pensilvania, así como en Delaware y el sur de Nueva Jersey (un total de 78 condados). Los más de 350 mil habitantes mexicanos en la región incluyen tanto trabajadoras agrícolas como cocineros, enfermeros y doctoras, empresarias y estudiantes quienes tienen un impacto muy positivo en el desarrollo económico, social, cultural e inclusive político. Empresas mexicanas como Grupo Bimbo, Gruma, Cemex, Vitro y Sigma, por citar algunas, mantienen plantas y presencia importantes en localidades en Pensilvania que se vieron afectadas por la recesión de 2008 y la fuga de capitales. La migración mexicana a poblaciones como Hazleton, Norristown y Allentown en Pensilvania o en Atlantic City y Lakewood, Nueva Jersey o Wilmington, Delaware permitió revitalizar dichas ciudades.

Consideraciones finales

A cuatro años de gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador, gracias al valor que le asigna a nuestra diáspora, los mexicanos cuentan con una red consular moderna, fuerte y lista para enfrentar el reto de defender y proteger a las personas mexicanas en Estados Unidos independientemente de su estatus migratorio, sobre todo a la luz de la próxima contienda electoral de medio término y en dos años, la carrera por la presidencia de ese país que se antoja altamente conflictiva.

Durante esos tiempos políticos frecuentemente se habla mal de México, la frontera y los migrantes, sin embargo, independiente del bando de los políticos, ya sea demócratas o republicanos, la diplomacia consular mexicana deberá estar muy atenta para reaccionar rápidamente y contrarrestar ataques discursivos en el mejor de los casos, o ataques violentos como el de El Paso, Texas en el peor de los escenarios.

El Servicio Exterior Mexicano (SEM), como a lo largo de nuestra historia, sabrá sortear y aprovechar las coyunturas para garantizar el respeto y velar por la dignidad de las personas mexicanas y destacar que en la relación bilateral los desafíos son también las mayores oportunidades. Pensemos, por ejemplo, en el tema de seguridad. Con el objetivo de lograr una región norteamericana segura, la estrecha cooperación entre México y Estados Unidos ha sido fundamental para desmantelar organizaciones dedicadas al tráfico y trata de personas.

A su vez, el Gobierno de México ha puesto en marcha medidas que permitan una migración regular más ordenada y con estricto apego a los derechos humanos. Esto tiene un impacto positivo e inmediato también para el desarrollo económico de Estados Unidos.

La inversión histórica para renovar sectores como el ferroviario, a partir de la recién aprobada Ley de Infraestructura Bipartidista, se beneficia directamente de todas aquellas personas en la industria de la construcción. En el ámbito económico y comercial hay algunos retos, pero también hay infinitas posibilidades para enriquecer la relación entre México y Estados Unidos y hacer de nuestra región, la más competitiva del mundo.❧

Bibliografía

Huerta, R. (1914). *Racismo contra mexicano en Filadelfia*, Pensilvania. Base de Datos Del Archivo de La Embajada de México En Estados Unidos de América. Visto 2022, de https://colmex-primo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/sourceRecord?vid=52COLMEX_VIEW&docId=52COLMEX_ALMA71466165400027l6

Nieto Camacho, A. L. (2006). La práctica consular en el siglo XIX a través del consulado de Estados Unidos en Veracruz, 1822–1845. *Estudios de Historia*

Moderna y Contemporánea de México, 31(31), 5–30. https://doi.org/10.22201/iih.24485004e.2006.031.3143

Pellicer, T. G. (1918). *Mexicano extraviado*. Base de Datos Del Archivo de La Embajada de México En Estados Unidos de América. Visto 2022, de https://colmex-primo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/sourceRecord?vid=52COLMEX_VIEW&docId=52COLMEX_ALMA7154560360002716

Vitiello, D., Dick, H. P., DiVerde, D., & Willig, V. (2022). Mexicans and Mexico. *Encyclopedia of Greater Philadelphia*. https://philadelphiaencyclopedia.org/essays/mexicans-and-mexico/

La crisis ambiental global

Fausto Quintana Solórzano[1]

La sociedad global enfrenta una crisis ambiental múltiple, exacerbada y compleja. Son diversas las expresiones de los desequilibrios, deterioros y pérdidas del entorno natural, entre las que destacan: la deforestación de los bosques tropicales, la emergencia climática, la pérdida de biodiversidad, la degradación y disminución de los suelos, la contaminación atmosférica y la disminución de la vida marina.

Las características de crisis ambiental contemporánea han influido en la concepción de la historia humana como la Era del Antropoceno, período geológico caracterizado por la incidencia de las actividades antrópicas en la Tierra (Crutzen and Stoermer, 2000) cuyo inicio se ubica en la sedentarización y la domesticación de los animales durante el Neolítico; su impulso en la Revolución Industrial; y, finalmente, su great acceleration al término de la Segunda Guerra Mundial (Steffen, et al., 2015). Las actividades económicas e industriales en la segunda mitad del siglo XX y lo que va del siglo XXI han crecido sin parar. Sólo por breves periodos como la crisis económica de 2007 y la pandemia por SARS-CoV-19 las actividades humanas se han desacelerado; no obstante, la recuperación después de estos eventos está basada en el crecimiento económico y la reactivación de la industria y el comercio mundiales y, en consecuencia, el regreso a la dinámica de degradación, contaminación y pérdida de los ecosistemas y los bienes y servicios que éstos prestan a la sociedad.

La crisis ambiental representa una de las emergencias y amenazas de mayor exacerbación e impacto en la seguridad humana global. La crisis ambiental, es multifactorial y multidimensional, en consecuencia, compleja, condición que obliga desde la academia y la praxis política a buscar mejores marcos analíticos de comprensión que ayuden a la solución de una problemática que, de seguir en dirección actual, pone en riesgo no sólo la viabilidad del modelo económico sino de la humanidad en su conjunto, pues al día de hoy se han superado límites planetarios, es decir, la capacidad de resiliencia del planeta de absorber los impactos. En particular, la pérdida de biodiversidad y la emergencia climática han superado el umbral o punto de no retorno, y ya no existe la posibilidad de regresar las condiciones previas de los ecosistemas y la atmósfera a las actividades antropogénicas.

Bajo el contexto descrito, el presente ensayo tiene como objetivo específico ilustrar y analizar las expresiones de la crisis ambiental global e identificar, desde la perspectiva del desarrollo sostenible y la transformación socio-ecológica, la hoja de ruta para el cuidado y la conservación del entorno natural para las generaciones futuras. En el ensayo se pone énfasis en tres procesos o fenómenos del deterioro ambiental, a saber: la emergencia

1 Profesor Investigador adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

climática, la pérdida de biodiversidad y la deforestación en los bosques tropicales.[2]

La emergencia climática

De acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables (UNFCCC, 2022). La causa de origen del cambio climático se debe a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), particularmente el dióxido de carbono (CO2) producido por la quema de combustibles fósiles como el petróleo, el gas natural y el carbón.

En la historia de la tierra han existido alteraciones en la composición de los gases atmosféricos que han modificado la temperatura y han ocasionado cambios en todos los ecosistemas y sus dinámicas; sin embargo, el cambio climático contemporáneo ha alcanzado una aceleración sin precedentes. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) la temperatura promedio de la tierra pueden incrementarse hasta en 4°C para finales del siglo XXI, en consecuencia, aumentarán en número e intensidad los eventos hidrometereológicos como las sequías, las inundaciones, los huracanes, entre otros. En su más reciente informe de evaluación, basándose en la certidumbre científica de la transformación del clima y sus impactos el IPCC aseveró que,

> "más allá de 2040 y en función del nivel de calentamiento global, el cambio climático provocará numerosos riesgos para los sistemas naturales y sistemas humanos (confianza alta). Para 127 riesgos clave identificados, los impactos evaluados a medio y largo plazo son hasta varias veces superiores a los observados actualmente (confianza alta). La magnitud y el ritmo del cambio climático y los riesgos asociados dependen en gran medida de las acciones de mitigación y adaptación a corto plazo, y los impactos adversos proyectados y las pérdidas y daños relacionados aumentan con cada incremento del calentamiento global (confianza muy alta)." (IPCC, 2022: 13-14)

El cambio climático no es un proceso aislado, está asociado a actividades antropocéntricas que lo dinamizan y exacerban, entre las que podemos encontrar la producción de energía de origen fósil, la transformación del uso del suelo con fines agrícolas, la industria de la construcción y el sector de los transportes. En este sentido, el cambio climático es un fenómeno transversal; además, al ser generado por diversos factores también es multidimensional, es decir, ambiental, social, económico y cultural.

2 Desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, los regímenes internacionales sobre el cambio climático y la pérdida de biodiversidad han sido los más representativos en la concertación y la política internacional ambientales. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMUNCC) y el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), junto con el Acuerdo para el cuidado de los bosques de todo tipo, puestos a firma durante la CNUMAD, han producido andamiaje jurídico e institucional y acciones de colaboración internacional de influencia en el ámbito global y en los gobiernos nacionales y subnacionales.

Entre las diversas consecuencias de la transformación del clima y la profundización de sus impactos, encontramos:

- Inseguridad alimentaria. Dados los extensos periodos de sequías o el incremento de las inundaciones en tierras bajas, el rendimiento de la tierra y la producción alimentaria disminuye. El cambio climático también tiene incidencia en la aparición de plagas en los cultivos.
- Desplazados ambientales. A los diversos factores socioeconómicos de expulsión de personas de sus territorios, le debemos añadir aquellos factores asociados al clima que obligan a las personas a buscar otros lugares donde habitar, en su país o en el exterior, para establecerse y buscar mejores condiciones de vida.
- Incendios y olas de calor. El incremento de la temperatura por la acumulación de GEI en la atmósfera ha producido en los últimos años un aumento de los incendios forestales a nivel mundial, así como olas de calor que afectan ciudades ocasionando muertes. Tan sólo en España durante el mes de julio de 2022, en un periodo de nueve días, han perdido la vida más de 500 personas (Deutsche Welle, 2022).
- El incremento en el nivel del mar. El derretimiento de los hielos del Ártico y la Antártida está aumentando el nivel de los océanos, inundando territorios de estados insulares y las zonas costeras.

Por el carácter transversal y multidimensional del cambio climático, las afectaciones son prácticamente en todos los aspectos de la vida de las personas. A los impactos señalados podemos agregar el aumento en la dispersión geográfica de enfermedades como el dengue y el chikungunya, la acidificación del mar y la muerte de los arrecifes de coral, un mayor número de huracanes, etc. Las afectaciones pueden alcanzar, dependiendo el nivel de vulnerabilidad y respuesta de los países, entre cinco y 20 por ciento del PIB (Stern, 2007: 21). A grandes rasgos el cambio climático es el resultado de las contradicciones del modelo económico e industrial imperante en la sociedad global, donde la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad le imprimen a esta expresión de la crisis ambiental la condición de injusticia climática, pues en el proceso de calentamiento global y sus consecuencias, pagan más los que menos tienen y sufren la emergencia climática los que menos emisiones de GEI liberan a la atmósfera.

Pérdida de biodiversidad

La biodiversidad es la diversidad de la vida. El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) de 1992, establece que la biodiversidad se entiende como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y los

ecosistemas.[3] Además, la biodiversidad contempla la biodiversidad cultural, es decir, todos aquellos recursos de flora y fauna que son producto de las intervenciones sociales en el entorno. La Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (Conabio) indica "que los seres humanos hemos aprovechado la variabilidad genética y "domesticado" por medio de la selección artificial a varias especies; al hacerlo hemos creado una multitud de razas de maíces, frijoles, calabazas, chiles, caballos, vacas, borregos y de muchas otras especies. Las variedades de especies domésticas, los procesos empleados para crearlas y las tradiciones orales que las mantienen son parte de la biodiversidad cultural" (CONABIO, 2022).

Dentro de las fronteras planetarias superadas, es decir, aquellos procesos antropogénicos que han superado la capacidad de soporte y resiliencia de la tierra, además del cambio climático y los ciclos del nitrógeno y el fósforo, encontramos la pérdida de biodiversidad (Rockström, *et al.* 2009), ésta ha disminuido de manera alarmante en las últimas cinco décadas. En la actualidad atravesamos, en palabras de Elizabeth Kolbert (2015), una sexta extinción masiva de especies de flora y fauna. La pérdida de ecosistemas, el cambio climático, la agroindustria, la minería, entre otras actividades que degradan y desaparecen el hábitat de las especies, son responsables de la desaparición de especies.

Con base en el Informe de la Evaluación Mundial del IPBES[4] sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas,[5] se puede aseverar que, la naturaleza y sus contribuciones fundamentales a las personas, que en conjunto incorporan la diversidad biológica y los servicios y funciones de los ecosistemas, se deterioran en todo el mundo (IPBES, 2020: 10). El mismo informe señala que,

> En la mayor parte del mundo, la naturaleza se ha visto alterada considerablemente por múltiples factores humanos; la mayor parte de los indicadores de los ecosistemas y la diversidad biológica muestran un rápido deterioro. El 75 % de la superficie terrestre ha sufrido alteraciones considerables, mientras que el 66 % de la superficie oceánica está experimentando cada vez más efectos acumulativos y se ha perdido más del 85 % de (la superficie de) humedales (IPBES, 2020, 11).

La pérdida de la biodiversidad representa la disminución de bienes y servicios ambientales para la sociedad, resta opciones de desarrollo económico y social. Entre los principales servicios ecosistémicos podemos señalar: La regulación y protección ecosistémica, los recursos naturales bióticos y abióticos con valor económico y las contribuciones científicas culturales y espirituales. Por ejemplo, en la medida en que se pierdan bosques, los suelos disminuyen su capacidad de filtración y recarga de mantos freáticos, así como la propia protección del suelo ante el proceso de erosión aérea y deslaves.

3 Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992.
4 Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.
5 El único antecedente de una evaluación global sobre la biodiversidad fue la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio en el 2005.

La necesidad de materias primas como madera, suelo para la producción agrícola, espacios para la imparable urbanización, energéticos fósiles y su proceso extractivo, entre otras actividades antrópicas han intensificado la pérdida de biodiversidad. El IPBES denomina impulsores de la pérdida de biodiversidad a aquellos procesos que han incidido en la estructura, la dinámica y la composición de ésta, al respecto señala que los últimos 50 años no tienen precedente en la historia de la humanidad:

> Los impulsores directos de este cambio con mayor repercusión mundial han sido (en orden decreciente): el cambio de uso de la tierra y el mar, la explotación directa de los organismos, el cambio climático, la contaminación y la invasión de especies invasoras. Estos cinco impulsores directos son el resultado de una serie de causas subyacentes –los impulsores indirectos del cambio–, respaldadas a su vez por valores y comportamientos sociales entre los que se incluyen los hábitos de producción y consumo, las dinámicas y tendencias de la población humana, el comercio, las innovaciones tecnológicas y los sistemas de gobernanza, desde los locales hasta los mundiales (IPBES, 2020: 12).

Deforestación de bosques tropicales

La degradación y pérdida de los bosques y selvas es una constante en la era del Antropoceno. La pérdida de terrenos forestales se debe, principalmente por el cambio de uso de suelo con fines agrícolas, la agroindustria y la ganadería. Todos los años se pierden millones de hectáreas de bosque tropical en América Latina y África, principalmente. La deforestación, con la consecuente disminución de los servicios ecosistémicos, además de incidir en la pérdida de biodiversidad, disminuye los sumideros de CO2 y, al mismo tiempo, incrementa las emisiones de este gas de efecto invernadero en la atmósfera.

De acuerdo con la *Evaluación de los recursos forestales mundiales* de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), las tasas de deforestación son más altas en áreas de bosques tropicales como la Amazonía en Sudamérica, en República Democrática del Congo y las islas que integran Indonesia. La conversión de las áreas boscosas en zonas de siembra de soya y palma de aceite, los incendios y la creación de infraestructura (carreteras, puertos, ductos, presas, etc.) son las principales causas de la deforestación. También debemos agregar las plagas y la introducción de especies invasoras entre los factores de la degradación y pérdida de bosques tropicales (FAO, 2020).

Además del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la deforestación de los bosques tropicales, la crisis ambiental contemporánea tiene otras expresiones, que contribuyen en la construcción de la era del Antropoceno: la contaminación del aire en las ciudades, el incremento de los residuos, la contaminación por lixiviados, la contaminación por mercurio, la destrucción de los ecosistemas por la minería a cielo abierto, la disminución de la vida marina por la contaminación y la sobrepesca en los mares y océanos, el tráfico ilícito de flora y fauna, la extracción de gas de lutitas a través del *fracking*, etc.

Reflexión crítica a manera de conclusión: hoja de ruta para la transformación social y ecológica

La crisis ambiental nos ha demostrado que los problemas de la contaminación y el deterioro de los ecosistemas son multicausales y de alta complejidad, tanto para su entendimiento como en la búsqueda de soluciones viables y duraderas. Existen muchas causas subyacentes más allá de los impulsores directos de la degradación y pérdida de la naturaleza. Tanto las causas directas como las subyacentes están en el centro del modelo de desarrollo económico capitalista dominante en la sociedad, modelo que también significa la existencia de un paradigma de desarrollo y bienestar basado en el crecimiento económico, la acumulación material y la realización individual-colectiva por el consumo.

Si bien en la historia de la destrucción de los ecosistemas hay responsabilidades históricas, además de un contexto de desigualdad generalizada en la sociedad global que, a su vez, sugiere que las acciones de transformación socio-ecológica se rijan bajo el principio de problemas comunes pero con responsabilidades diferenciadas, no hay asunción de responsabilidades por las empresas y los países y, cuando la hay, ésta no es suficiente para atender, mitigar y resolver la problemática ambiental generalizada. La inversión extranjera avanza hacia territorios con recursos naturales susceptibles de explotación; el neoextractivismo se ha consolidado como un modelo de desarrollo económico adoptado e impulsado por los gobiernos; el aumento en la generación de energías renovables es neutralizado por el dominio en la matriz energética de los combustibles fósiles, cuya demanda por las potencias emergentes (China, India, Turquía, Indonesia, México, etc.) motiva las inversiones en los sectores de arenas bituminosas, gas de lutitas y extracción de hidrocarburos en depósitos de alta profundidad.

Las causas y motivaciones de la destrucción del medio ambiente están entrelazadas y vinculan la conducta de la mayoría de la población mundial, por lo tanto, las acciones aisladas no son la salida sostenible, eficaz y eficiente para su atención. Los cambios en los modelos de extracción y transformación de los recursos hacia patrones de sostenibilidad, deben estar acompañados por estrategias incluyentes de la población, en especial aquellas agrupaciones con prácticas de consumo insostenibles.

Son muchas las áreas de intervención y los actores responsables de la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que, a su vez, lleve a un estadio de equilibrio de las actividades antropogénicas con la capacidad de resiliencia de la tierra. La transformación social-ecológica global puede incluir los siguientes principios sociales y acciones de intervención:

- La descarbonización del desarrollo o el desacoplamiento de las actividades económico-productivas de las emisiones de GEI.

- La apropiación social de los procesos tecnológicos como la generación de energías alternativas (eólica, solar, bioenergía, etc.).
- La creación de sistemas policéntricos de gestión de recursos naturales que no excluyan, principalmente en el reparto de beneficios, a la población local o los directamente involucrados en los territorios que están siendo transformados.
- La comunicación y la educación ambientales responsables con la información, la certidumbre científica y el conocimiento autónooa e incluyente.
- La existencia de instituciones robustas que garanticen el estado de derecho, el respeto a un medio ambiente sano y den la posibilidad de sancionar a los responsables del daño ambiental.
- Un paradigma científico-tecnológico comprometido con la sostenibilidad y el uso responsable del conocimiento y no con la reproducción y acumulación del capital.
- La existencia de un marco de colaboración y cooperación internacionales que atienda las responsabilidades históricas sobre la destrucción de la naturaleza, las desigualdades entre los pueblos y la transferencia tecnológica y financiera motivado por la solidaridad internacional y no el incremento de la deuda externa y la dependencia política.❦

Referencias

Conabio (2022). *¿Qué es la biodiversidad?* Disponble en: https://www.biodiversidad.gob.mx/biodiversidad/que_es

Crutzen, Paul and Stoermer, Eugene. (2000). "The Anthropocene", en *Global Change Newsletter*, núm. 41, pp. 17-18.

Deutsche Welle (2022). *Acaba la sofocante ola de calor en España: 510 muertos*. Disponible en: https://www.dw.com/es/acaba-la-sofocante-ola-de-calor-en-espa%C3%B1a-510-muertos/a-62516152

FAO. (2020). *Evaluación de los recursos forestales mundiales*, Roma: FAO.

Kolbert, Elizabeth. (2015). *La sexta extinción. Una historia nada natural*, Barcelona: Editorial Crítica.

IPBES (2020), *El Informe de la Evaluación Mundial sobre la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas. Resumen para los encargados de la formulación de políticas*. https://ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_es.pdf

IPCC. (2022). "Sumary for Policymakers", en *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.

Rockström, et al. (2009). "Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity", en *Ecology and Society*, vol. 12, núm. 2. https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/

Steffen, Will, et all. (2015). "The trajectory of the Anthropocene: The Graet Acceleration", en *The Anthropocene Review*, vol. 2, núm. 1, pp. 81-98. https://www.stockholmresilience.org/publications/publications/2016-04-18-the-trajectory-of-the-anthropocene-the-great-acceleration.html

Stern, Nicholas. (2007). *El Informe Stern. La verdad del cambio climático*, Barcelona: Paidós.

UNFCCC (2022). *Glossary of climate change acronyms and terms*. Disponible en: https://unfccc.int/es/node/66782

Crisis Económica Actual

Abigail Rodríguez Nava[1]

El contexto actual de la economía es resultado de distintas decisiones de política, muchas de éstas concernientes al uso de los recursos públicos, pero también debido a otros eventos de carácter contingente. Sin duda, la reciente pandemia por COVID-19 puede considerarse en muchos ámbitos y en muchos países como un parteaguas, entre otros factores porque cambió considerablemente la dinámica social, familiar y laboral e incorporó nuevas decisiones de política pública. En este documento se ofrece un panorama de los principales eventos económicos contemporáneos además de un breve balance de ellos.

Contexto internacional

Con el anuncio de la pandemia por COVID-19, el 30 de enero de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hizo evidente además la generalización de las medidas sanitarias para evitar la propagación mayor de la enfermedad y a consecuencia de éstas la interrupción de muchas actividades económicas que se consideraron "no esenciales". En los primeros meses, cuando todavía no se contaba con vacunas contra la enfermedad, los daños causados fueron muy lamentables: innumerables pérdidas de vidas humanas, miles de casos de personas enfermas y miles de personas con afectaciones permanentes en su salud.

Las medidas contra la COVID-19 que en principio fueron diseñadas y aplicadas en países asiáticos y europeos, pronto se generalizaron a todo el mundo, y si bien en principio tuvieron como propósito reducir la transmisión de la enfermedad, en los hechos tuvieron también afectaciones negativas en la economía.

Uno de los efectos más notorios ha sido el rompimiento de las cadenas de suministro, esto es, con la globalización, gran parte de los procesos industriales establecieron distinta localización geográfica para la producción de productos intermedios o insumos así como del ensamble de los bienes finales, todo ello atendiendo fundamentalmente los costos de producción. Las medidas sanitarias de resguardo de las personas en los domicilios, el trabajo vía remota, el cierre parcial de establecimientos comerciales e incluso la restricción al tránsito de las personas entre ciudades y países redujo la disponibilidad de muchos productos intermedios. Esto generó el incremento de precios de productos finales, pero también la reducción en la demanda de otros bienes, la pérdida de empleos y la consecuente reducción de ingresos personales y familiares.

La inflación provocada por el incremento de los precios de insumos se ha agudizado más por el reciente conflicto bélico entre Rusia y Ucrania que se desencadenó con la

1 Profesora – investigadora del Departamento de Producción Económica en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo: arnava@correo.xoc.uam.mx

invasión de Rusia el 24 de febrero de 2022. Este conflicto trajo consigo el encarecimiento de los productos alimenticios básicos como el maíz y el trigo, así como el precio de los energéticos. De acuerdo con información de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), con la pandemia por COVID-19, se incrementó considerablemente el número de personas en situación de inseguridad alimentaria, pasando de 1,900 millones de personas en el mundo a 2,300 millones de personas en 2021, es decir, aproximadamente el 29.3% de la población; además de que se contabilizan más de 3,100 millones de personas que no tienen acceso a una dieta saludable (FAO, 2022).

Otra de las tendencias recientes a nivel internacional es la presencia de eventos asociados con el cambio climático que cada vez son más comunes, causan desastres medioambientales importantes y también generan consigo daños económicos; el concepto sugerido por organismos internacionales como el Banco de Pagos Internacionales (BIS, 2020) es que nos encontramos muy posiblemente ante un "Cisne verde", situación que se caracteriza precisamente porque los fenómenos climáticos naturales tales como sequías, inundaciones, huracanes e incendios, dan como resultado incremento de precios, contagios negativos en los mercados y consecuente crisis económico – financiera.

Así, hacia finales de 2022, el pronóstico para la economía mundial se centra en la inflación creciente, recesión, pérdida de empleos, reducción del ingreso y mayor pobreza.

Panorama económico en México

Con anterioridad a la pandemia y con la entrada del nuevo gobierno federal en diciembre de 2018, se observaron cambios importantes en el presupuesto público. Por el lado de los ingresos públicos, se ha observado un incremento en la recaudación tributaria principalmente a través del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y en segundo término a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA); esta tendencia creciente se ha mantenido hasta la fecha; de acuerdo con información del Sistema de Administración Tributaria (SAT) el incremento de la recaudación por ISR ha sido de más del 15% anual en 2022 (respecto al año anterior), mientras que el IVA ha tenido un incremento modesto que fluctúa entre el 2% y el 3% anual; el éxito en la recaudación por ISR se debió principalmente al seguimiento más preciso de los contribuyentes, a los controles para disminuir la evasión fiscal y a la reducción en las deducciones fiscales, pero ha quedado pendiente la ampliación de la base gravable.

No obstante, en cuanto a los gobiernos estatales, la situación respecto a la recaudación tributaria no ha cambiado visiblemente, en su mayoría, las entidades generan escasos ingresos propios de modo que persiste la alta dependencia respecto a las participaciones y aportaciones federales, en su mayoría el 80% o más del ingreso público de las entidades proviene de la federación, esto con algunas excepciones como los casos de la Ciudad de

México, el Estado de México, Nuevo León y Querétaro.

Por parte de la asignación de recursos públicos, con el nuevo gobierno federal se observó un incremento considerable en el gasto destinado a programas sociales, principalmente a los programas que se consideran distintivos de la actual administración: el "Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores", el "Programa Jóvenes Construyendo el Futuro", el "Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro" y el "Programa Pensión para el Bienestar de Personas con Discapacidad", así como la ampliación de la oferta de becas para estudiantes principalmente de educación media superior y educación superior. Debe señalarse que en mayo de 2020 estos programas sociales quedaron respaldados con su obligatoriedad al incluirse en la reforma al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En términos del gasto en inversión, la administración federal actual ha subrayado que hay cinco proyectos prioritarios para el periodo 2019-2024, lo cuales han concentrado gran parte de los recursos públicos: El Tren Maya, el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, la Refinería Dos Bocas, el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles y el Tren Interurbano México – Toluca; todos estos proyectos han sido controversiales a partir de la difusión de sus ventajas, limitaciones e impactos económicos, sociales y ambientales; pero también porque su financiamiento ha reducido o eliminado recursos a otros proyectos.

Uno de los aspectos cruciales para las finanzas públicas nacionales y estatales es la tendencia creciente de la deuda, situación que se evidencia notablemente en el monto del gasto público no presupuestario porque una parte esencial de éste se dedica al pago de los costos de la deuda. En 2006, el gasto no presupuestario alcanzó el 31% del gasto total, luego mantuvo una tendencia decreciente de modo que entre 2009 y 2016 se mantuvo en torno al 21%, pero desde entonces su aumento condujo a que en 2022 fuera del 26% del gasto total. En el caso de las entidades federativas el patrón de variación de la deuda es distinto, aun cuando es su mayoría se incrementó a partir de que se da la facultad a las legislaturas locales para la aprobación de la deuda pública en 2016 a través de la nueva Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Respecto a las finanzas públicas, dos factores también de relevancia son la sostenibilidad de la deuda pública y la percepción de corrupción. En el primer caso, hay distintos indicadores que buscan medir la solvencia de los países para cumplir sus compromisos financieros sin que ello comprometa el uso de los recursos públicos para sus obligaciones programables; uno de los indicadores clave es la comparación de la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) con la tasa de rendimiento que se paga por la deuda gubernamental (2.0% en promedio versus 8.5%); otro indicador es la proporción de la deuda pública respecto al PIB, de acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actualmente la deuda pública representa el 48.1% del PIB, y su nivel más alto de los últimos años ocurrió en

2020 cuando alcanzó el 51.3% del PIB (SHCP, 2022).

Respecto a la percepción de la corrupción, de acuerdo con el indicador internacional del Índice de Percepción de la Corrupción que mide ésta en una escala de 0 a 100, donde los niveles más cercanos a 0 indican alta corrupción, y por el contrario, los cercanos a 100 indican escasa corrupción, México tiene el índice de 31.

Con la pandemia por COVID-19, en el aspecto económico quedaron en evidencia tres problemas relevantes: la financiarización, la pobreza laboral y la necesidad de instrumentos no tradicionales para el control de la inflación. Respecto al primer problema, en México quizá en mayor medida que en otros países, se ha observado distinta participación y aprovechamiento de los servicios financieros.

La actual configuración del sistema financiero mexicano tiene gran parte de su origen en el conjunto de reformas financieras que ocurrieron en 2014 cuando se modificaron 32 leyes en la materia. A partir de la información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (2022), el ahorro se mantiene concentrado en las instituciones bancarias que reciben más del 65% de éste, no obstante, es importante señalar que la principal explicación de este hecho es la generalización del pago de remuneraciones al trabajo a través de depósitos bancarios, por ello, el mejor indicador del ahorro corresponde a los depósitos a largo plazo que han presentado tendencia decreciente desde 2019, pero drásticamente desde marzo de 2020; en marzo de 2021 la contracción anual de los depósitos de largo plazo en la banca comercial fue del 20%.

Respecto a la solicitud de recursos, el elevado costo del crédito que se ofrece desde la banca comercial ha propiciado el incremento de la oferta a través de los intermediarios financieros no bancarios. De acuerdo con datos de la CNBV, en 2022, el 21.9% de la oferta de crédito proviene de la banca comercial y el 14.6% de otros intermediarios financieros entre los que se encuentran las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES), las uniones de crédito y entidades de fomento; las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPS) y las Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS).

La evidencia de la financiarización puede apreciarse en distintos indicadores, entre ellos, a través del flujo creciente de recursos e ingresos del sector real al sector financiero y la consecuente pérdida del poder adquisitivo de los salarios. De hecho, resalta también el amplio flujo de inversión extranjera en el sector financiero mexicano, que ubica por ejemplo a la Bolsa Mexicana de Valores en segundo lugar en Latinoamérica por la magnitud de los flujos de inversión y volumen de transacciones, sólo después de la Bolsa de Valores de São Paulo, pero que contrasta con la reducida inversión el sector real.

En vinculación con la capacidad de compra de las remuneraciones, el concepto de pobreza laboral se refiere a la población cuyos ingresos laborales son inferiores al valor de

la canasta alimentaria.De acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2022) para 2021, se encuentran en pobreza laboral 40.3 millones de personas en México, o bien, aproximadamente el 55% de la población rural y el 35% de la población urbana se hallan en esta situación; y en el caso de las entidades federativas, las más afectadas son: Chiapas (68% de la población), Oaxaca (63%), Guerrero (62%), Veracruz (52%), Tlaxcala (51%), Morelos (49%), Puebla (48%) e Hidalgo (47%).

Además de la tasa de pobreza laboral que solamente considera el ingreso, se suman otros dos indicadores ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): la tasa de ocupación en el sector informal y la tasa de informalidad laboral, ambas muestran condiciones de vulnerabilidad en el trabajo; la primera, se refiere a la población que trabaja por cuenta propia o en unidades económicas no reconocidas formalmente, y la segunda se refiere a los trabajadores que aun cuando participan en unidades económicas oficialmente reconocidas, no son identificados como trabajadores formales y por ello no cuentan con prestaciones sociales ni económicas, y su posición en el trabajo está siempre en riesgo porque pueden ser fácilmente desplazados al desempleo. Mientras que la tasa de ocupación en el sector informal en 2020 se ubica en torno al 28% de la Población Económicamente Activa (PEA), la tasa de informalidad laboral es del 55.5% de la PEA.

Respecto al problema de la creciente inflación que ocurre actualmente en México y en prácticamente todas las regiones del mundo, su origen puede ubicarse en el contexto de la pandemia por COVID-19 y en el conflicto bélico entre Ucrania y Rusia. Los bancos centrales de muchos países, el Banco Central Europeo y aun organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, coincidían en los primeros meses de la pandemia por COVID-19 que la inflación observada tenía un carácter temporal de solo unos cuantos meses, por lo que se recomendaba evitar incrementos importantes de la tasa de interés y mantener o ampliar la oferta de crédito para consumo e inversión. No obstante, desde entonces y hasta la fecha, la inflación se ha incrementado notoriamente; en 2020, la tasa de inflación anual fue de 3.15%, en 2021 de 7.36% y en 2022 se espera que la inflación anual sea de 8.7%.

Reflexión crítica

Respecto al presupuesto público, es importante resaltar como positivo el incremento en la recaudación tributaria que se ha logrado sin recurrir al incremento en las tasas impositivas; no obstante, persiste el problema de la escasa generación de ingresos propios para la mayoría de las entidades federativas, lo que las hace altamente dependientes de las participaciones y aportaciones federales.

En cuanto al destino del gasto público, si bien se percibe la orientación de los recursos a reforzar los programas sociales bajo la idea de la "universalidad" es necesario revisar cómo se entiende ésta en la práctica porque al generalizarse el otorgamiento de los recursos en lugar de focalizarse, se diluye el beneficio que puede lograrse en la población que requiere estos beneficios. Por ejemplo, en la versión del Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) vigente entre 2013 y 2016, y cuya cobertura eran las personas mayores de 65 años que no recibían pensión contributiva, se subrayaba entre los objetivos del programa: reducir la vulnerabilidad de las personas que se encuentran en situación de pobreza o presentan carencias sociales a través de asegurarles un ingreso mínimo; en la versión actual del programa ese objetivo queda difuso porque se otorga esta pensión a todas las personas, incluso a las de más altos ingresos.

La situación de las finanzas públicas se caracteriza por la persistencia de problemas de varios años atrás: la discontinuidad de programas públicos y la introducción de nuevos programas sin justificación o evaluación previa con la consecuente redistribución de recursos y el incremento de la deuda pública. A estas debilidades se suma la percepción de la corrupción, cuyo indicador se torna relevante para la macroeconomía si se considera su vinculación con la impunidad y por ende la debilidad de la transparencia y rendición de cuentas. Entre los impactos de la corrupción y la impunidad, se encuentran el desvío de recursos públicos y con ello la imposibilidad para ejercer el presupuesto de acuerdo a lo proyectado, pero además la reducción de oportunidades para garantizar la satisfacción de derechos de las personas (Vázquez y Ortiz, 2021).

En el tema de la financiarización, el traslado de ganancias e ingresos privados del sector real productivo al sector financiero ha sugerido que nos encontramos ante un nuevo régimen de acumulación dominado por las finanzas (Guillén, 2021); este hecho tiene impactos negativos importantes en la economía por un lado porque la participación de los consumidores–trabajadores en los mercados financieros no es propicia desde que un porcentaje importante de los salarios se destina al pago de deudas (créditos) a tasas muy elevadas de interés; por otra parte, la pérdida del poder adquisitivo del ingreso laboral obliga a la contratación de créditos con lo que se reproduce la dependencia hacia el sector financiero. Aun cuando han existido algunas propuestas para lograr el mayor acceso posible y las mejores condiciones del uso de los servicios financieros para toda la población, en su mayoría no han prosperado; quizá una de las más oportunas es la necesidad de establecer controles a las tasas de interés de créditos y comisiones por los servicios bancarios, esto porque grupos financieros y comerciales con actividades en México ofrecen sus productos a tasas activas mayores que en otros países.

La situación del empleo en México evidente a través de la tasa de ocupación en el sector informal, la tasa de informalidad laboral y la pobreza laboral revelan que

más de la mitad de la población económicamente activa se encuentra en condiciones de "vulnerabilidad por empleo", por la que puede entenderse que su ocupación se concentra en actividades que son fácilmente desplazadas o prescindibles, además de que no cuentan con todas las prestaciones sociales del empleo formal y los salarios son reducidos e inciertos. Esta situación que persiste a la fecha, aun cuando recientemente ocurrió la reforma laboral que prohíbe expresamente la subcontratación, también corresponde a causas estructurales, entre éstas por ejemplo, la inserción del país a la globalización ofreciendo costos laborales reducidos y la falta del fortalecimiento de la industria nacional que cuente con capacidad de innovación, creación de cadenas de valor y generación de empleos bien remunerados.

Respecto a la inflación actual, su tendencia creciente es un factor más que conduce a la pérdida del poder adquisitivo; si la política monetaria se concentra en incrementar la tasa de interés como medida para contenerla, el resultado inmediato visible será una recesión económica; por ello, la sugerencia de distintos autores en este momento es utilizar otras vías no tradicionales para contener la inflación como por ejemplo, establecer controles de precios a partir de acuerdos entre los distintos sectores: el fundamento es comprender que la inflación actual no se origina en el exceso de demanda, sino que se deriva del rompimiento de las cadenas globales de valor tras la pandemia por COVID-19, así como el incremento en los precios de productos básicos como los alimentos y los energéticos.

Finalmente, es importante subrayar que la combinación de distintos factores, de los que se han resaltado aquí solamente los más visibles, contribuyen en conjunto a explicar el contexto económico actual y perfilar una nueva crisis económica de dimensión mundial.

Referencias

Bolton, P., M. Despres, L. A. Pereira Da Silva, F. Samama y R. Svartzman (2020). *The Green Swan: Central Banking and Financial Stability in the Age of Climate Change*, BIS.

Congreso de la Unión (2016). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades y los Municipios", *Diario Oficial de la Federación*, 26 de abril de 2016, México (Última versión del 10 de mayo del 2022).

Guillén, A. (2021). "El régimen de actualización en México. Caracterización, tendencias y propuestas para su transformación", Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL.

SHCP (2022). "Finanzas públicas y deuda pública a julio de 2022", Comunicado No. 63, México. Disponible en: https://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/comunicados/ultimo_boletin.pdf

Vázquez, D. y H. Ortiz (2021). "Impunidad, corrupción y derechos humanos", *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 29, No. 57, pp. 167-194.

Páginas consultadas:

Banco de México
https://www.banxico.gob.mx

Comisión Nacional Bancaria y de Valores
https://www.gob.mx/cnbv/en

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía
https://www.inegi.org.mx/

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
https://www.fao.org/home/en/

Sistema de Administración Tributaria
https://www.sat.gob.mx/home

Transparencia presupuestaria
https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/

Cronología de la Invasión Rusa a Ucrania en 2022

Abelardo Rodríguez Sumano[1]

- 21 de febrero: El presidente ruso Vladimir Putin ordena el envío de tropas a las regiones de Lugansk y Donetsk y las reconoce como estados independientes.
- 22 de febrero: El parlamento ruso autoriza a Putin usar la fuerza militar, lo cual implicaría un ataque a mayor escala contra Ucrania. Estados Unidos impone sanciones de bloqueo total al Banco de Actividad Económica Exterior (VEB, por sus siglas en ruso) y al banco Promsvyazbank (PSB, uno de los principales bancos privados de Rusia). Alemania detiene inmediatamente el proceso de certificación del gasoducto Nord Stream 2. Esto implica un importante freno a la exportación de gas por parte de Rusia y, por tanto, afectaciones para su economía.
- 23 de febrero: La Unión Europea (UE) congela los activos de 351 miembros de la Duma. Esto es importante porque estos diputados fueron los que votaron a favor del reconocimiento de los territorios separatistas (Koutsokosta, 2022).
- 24 de febrero: Rusia lanza un asalto a gran escala contra Ucrania (principalmente bombardeos en las ciudades de Kyiv, Járkiv, Mariúpol, Kramatorsk y Odesa) (Barro, 2022) El presidente de Ucrania, Volodymyr Zelensky, ordena una movilización general. Estados Unidos excluye a cinco bancos rusos más del sistema financiero estadounidense y congela cuatro de los activos de los bancos en poder de Estados Unidos, golpeando a la economía rusa.
- 25 de febrero: Rusia veta una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas exigiendo que retire incondicionalmente sus tropas de Ucrania. El documento pedía a la Federación de Rusia "el cese inmediato del uso de la fuerza contra Ucrania y que se abstuviera de toda nueva amenaza o uso ilegal de la fuerza contra cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas". También exigía que Rusia retirase inmediata, total e incondicionalmente todas sus fuerzas militares del territorio de Ucrania dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas, y reafirmaba el compromiso del Consejo de Seguridad con la soberanía, la independencia, la unidad y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas (Noticias ONU, 2022).
- 26 de febrero: La UE dice que excluirá a los bancos rusos seleccionados del sistema de la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT), esencialmente aislandolos del sistema financiero global. Para la economía de un país afectado, la exclusión del procedimiento SWIFT tiene consecuencias devastadoras: los bancos ya no pueden comunicarse con las instituciones financieras de otros países. En ese caso, los pedidos de las empresas no se pueden realizar ni aceptar, porque no se pueden pagar (DW, 2022).

1 Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Internacionales en la Universidad Iberoamericana. Es Doctor en Relaciones Internacionales y Política Comparada por la Universidad de Miami. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT Nivel II.

- 27 de febrero: Las tropas rusas avanzan hacia tres ciudades, Kyiv, Kharkiv y Kherson. La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, dice que los aviones civiles rusos están prohibidos en el espacio aéreo de la UE, y los medios estatales rusos Russia Today, Sputnik y sus subsidiarias tienen prohibido las ondas aéreas de la UE e Internet. Está presente una violación al espacio aéreo.
- 28 de febrero: la UE aprueba un paquete de apoyo de 500 millones de euros (537 millones de dólares) para el ejército ucraniano. Ucrania solicita unirse a la UE. El rublo ruso cae un 30 por ciento.
- 1 de marzo: en una nueva ofensiva, un convoy ruso de 65 km de largo se dirige a Kyiv.
- 2 de marzo: los tanques rusos ingresan a Kherson, lo que convierte a la ciudad del sur de Ucrania en el primer centro de población importante (250.000 personas) en caer. Las fuerzas rusas rodean Mariúpol.
- 8 de marzo: La Comisión Europea presenta REPowerEU, un plan para reducir la dependencia del gas natural ruso en dos tercios para fin de año, superando en ambición el plan presentado el 3 de marzo por la Agencia Internacional de Energía (AIE). Estados Unidos impone una prohibición (económica a los energéticos) a las importaciones de crudo ruso. Eso significa que el petróleo ruso ya no será aceptable en los puertos estadounidenses, anotando otro poderoso golpe a la maquinaria de guerra de Putin (Reuters. 2022).
- 9 de marzo: las fuerzas aéreas rusas atacan un hospital de maternidad en la ciudad sitiada de Mariúpol (BBC news, 2022).
- 10 de marzo: el Congreso de EE.UU. aprueba $ 13.6 mil millones en gastos para Ucrania. El dinero ayudará a costear el envío de tropas y armas a Europa del Este, atender a refugiados y proporcionar ayuda a aliados (AP, 2022).
- 11 de marzo: La UE emite la Declaración de Versalles, en la que pide a los Estados miembros que refuercen el gasto, la inversión, la investigación y la coordinación en defensa. Estados Unidos lidera una nueva ronda de sanciones contra Rusia respaldada por el bloque de naciones del Grupo de los Siete (G7).
- 16 de marzo: Cientos de personas mueren cuando las tropas rusas bombardean el teatro Mariúpol, mientras los civiles se refugian en su interior. La lucha llega al centro de la ciudad de Mariúpol.
- 23 de marzo: la OTAN estima que Rusia ha perdido entre 7.000 y 15.000 soldados. La administración del presidente estadounidense Joe Biden determina formalmente que Rusia ha cometido crímenes de guerra en Ucrania. Putin dice que las futuras ventas de gas a países "enemigos", como EE.UU., los miembros de la U E, el Reino Unido y Japón, se denominarán en rublos en lugar de dólares estadounidenses.
- 24 de marzo: en un viaje a Europa, Biden se compromete a proporcionar a Europa 15000 millones de metros cúbicos (bcm) más de gas natural que el año pasado, elevando los envíos a Europa a 37 bcm este año. Promete 50 bcm adicionales para 2030.

- 25 de marzo: Rusia dice que se concentrará en consolidar su control sobre las provincias de Luhansk y Donetsk, en el este de Ucrania, y comienza a retirar las tropas de Kyiv.
- 29 de marzo: Los negociadores rusos y ucranianos se reúnen en Estambul. Ucrania presenta una propuesta detallada de neutralidad. La propuesta ucraniana de renunciar al ingreso en la OTAN a cambio de un estatuto de neutralidad garantizado por otros países parece haber recibido buena acogida por parte de la delegación rusa (DW, 2022). Antes de las conversaciones, el presidente de Ucrania, Volodímir Zelenski, dijo a los periodistas rusos en una videollamada de 90 minutos que estaba dispuesto a discutir el estatus de la región oriental del Donbás, la neutralidad de Ucrania y las garantías de seguridad para ambos países (Jimenez, 2022).
- 1 de abril: un informe de Al Jazeera revela que Rusia está utilizando grupos proxy en Siria para reclutar combatientes para Ucrania. Rusia está utilizando su presencia en Siria para defender sus intereses en Europa. Este cambio y el impacto global de la guerra en Ucrania, tienen implicaciones importantes para la dinámica sobre el terreno en Siria (Abu, 2022).
- 2 de abril: Mientras las tropas rusas se retiran de Bucha (las cuales, se tiene registro, entraron desde marzo), una ciudad al noroeste de Kyiv, se encuentran en las calles decenas de cadáveres vestidos de civil.
- 7 de abril: Las autoridades ucranianas dicen que Rusia disparó una munición en racimo contra una estación de tren llena de miles de evacuados, matando al menos a 52. El ataque tiene lugar en la ciudad de Kramatorsk, en la región oriental de Donetsk. El presidente de Ucrania, Volodymyr Zelensky, dijo que los rusos atacaron la estación de tren de Kramatorsk con misiles Tochka-U (Ukrinform, 2022).
- 8 de abril: La UE prohíbe las importaciones de carbón, madera, cemento, mariscos y fertilizantes rusos.
- 9 de abril: El primer ministro británico visita Ucrania como "muestra de solidaridad". En esa declaración, Boris Johnson aseguró que darían el apoyo económico y militar que Ucrania requiriera.
- 14 de abril: Ucrania dice que ha hundido el buque insignia de la flota rusa del Mar Negro, Moskva, con dos misiles Neptune (Hernández, 2022). El crucero de misiles Moskva, el buque insignia de la Flota del Mar Negro, se hundió luego de lo que Ucrania afirma que fue un doble ataque del sistema de misiles de defensa costera Neptune recientemente aceptado en servicio (Ponomarenko, 2022). Presuntamente, el ataque se llevó a cabo con información de localización proporcionada por EE. UU. sin tener conocimiento que Ucrania desplegaría el ataque.
- 18 de abril: Las fuerzas rusas lanzan una nueva ofensiva a gran escala en el este de Ucrania para tomar el control total de las provincias de Luhansk y Donetsk.
- 21 de abril: Putin declara la victoria en Mariúpol, aunque los 2.500 defensores ucranianos en la acería de Azovstal no se han rendido.

- 26 de abril: El Secretario de Defensa de los Estados Unidos presiona a los delegados de 40 naciones para que contribuyan con más armas lo antes posible al esfuerzo bélico de Ucrania en una conferencia de donantes militares en la base aérea de Ramstein en Alemania (Alonso, 2022).[2]
- 27 de abril: Rusia corta el flujo de gas a Bulgaria y Polonia, supuestamente por negarse a pagar el gas en rublos. Esto provocó que el presidente ruso, Vladímir Putin, decretara que a partir de abril todos los importadores extranjeros debían pagar exclusivamente en rublos. El objetivo es respaldar el valor del rublo frente a las sanciones extranjeras (Cuesta 2022).
- 28 de abril: El Congreso de EE.UU. revive las instalaciones de "préstamo y arrendamiento" de la era de la Segunda Guerra Mundial para acelerar los envíos de armas a Ucrania. Biden le pide al Congreso que apruebe un paquete de gastos de $33 mil millones para Ucrania (U.S. Department of State).
- 2 de mayo: Alemania dice que está dispuesta a prohibir el petróleo ruso de inmediato, en un cambio de posición. Alemania se había mostrado hasta ahora reticente a aceptarla, debido a su dependencia del gas ruso (DW, 2022).
- 4 de mayo: una contraofensiva ucraniana al norte y al este de Kharkiv ha empujado a las tropas rusas a 40 km de distancia de la ciudad, en el primer gran éxito ucraniano desde que ganó la batalla de Kyiv (Euromaidan Press, 2022).
- 9 de mayo: el presidente francés, Emmanuel Macron, apoya la creación de una forma reforzada de asociación con la UE que permitiría a Ucrania y otros aspirantes a la UE, como Moldavia y Georgia, disfrutar rápidamente de muchos aspectos de la membresía. Hasta ahora no se tiene registro de que esta propuesta se haya concretado.
- 11 de mayo: la viceprimera ministra ucraniana, Iryna Vereshchuk, dice que Rusia ha deportado a unos 460.000 ucranianos a 6.500 campos en toda Rusia. Ucrania limita por primera vez el gas ruso que transita por su territorio hacia Europa, reduciendo en una cuarta parte el flujo de gas a través de uno de los dos principales gasoductos. Esta situación añadió tensión a los mercados, ya de por sí afectados desde finales de abril cuando Moscú paralizó las exportaciones de gas a Bulgaria y Polonia por no pagar en rublos. "El Gobierno de Kyiv asegura que mientras Rusia ha atacado las infraestructuras y la red de gas nacional ucraniana, lo que ha dejado a millones de personas sin combustible y sin calefacción en pleno invierno, ha evitado bombardeos deliberados contra los canales que aportan ingresos a la economía rusa" (Sahuquillo, 2022).
- 12 de mayo: Finlandia anuncia que buscará ser miembro de la OTAN.
- 15 de mayo: Suecia anuncia que solicitará el ingreso en la OTAN, poniendo fin a dos siglos de neutralidad. El 16 de mayo de 2022, el gobierno, con amplio apoyo en el Riksdag, decidió solicitar el ingreso en la OTAN. El 5 de julio de 2022, todos

2 Albania, Australia, Bélgica, Reino Unido, Bulgaria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Israel, Italia, Kenia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Montenegro, Macedonia del Norte, Noruega, Países Bajos, Polonia, Qatar, Rumanía, Eslovenia, y Turquía. Es decir, está la OTAN y la UE en pleno y algunos países más como Qatar o Israel.

los países de la OTAN firmaron el protocolo de adhesión de Suecia, que permite la membresía sueca en la OTAN (Regeringskansliet, 2022). De igual manera, Finlandia solicitó su entrada, descartando que su anexión provoque una respuesta grave de Rusia (Europapress, 2022).

- 17 de mayo: el ejército de Ucrania declara el fin de la operación Azovstal en Mariúpol. El Ministerio de Defensa de Rusia confirma que 265 ucranianos se han rendido. Esto implicó el intercambio de prisioneros (Sahuquillo, 2022).
- 18 de mayo: La Comisión Europea anuncia un plan de 220 000 millones de euros (236 000 millones de dólares) para deshacerse de los combustibles fósiles rusos durante cinco años. Esto implica una estrategia para eliminar la dependencia de energéticos rusos.
- 19 de mayo: EE.UU. aprueba $ 40 mil millones en nuevos gastos para Ucrania, la mitad de la inversión militar.
- 21 de mayo: Rusia dice que tiene el control total de Mariúpol, después de que casi 2.500 soldados ucranianos se rindieran.
- 23 de mayo: Ucrania condena a cadena perpetua al primer soldado ruso acusado de cometer crímenes de guerra.
- 26 de mayo: Las fuerzas rusas continúan un cerco lento de Severdonetsk y, según los informes, están en posesión de la parte noreste de la ciudad.
- 27 de mayo: Las fuerzas rusas avanzan sobre Severdonetsk desde tres direcciones diferentes y comienzan ataques directos en áreas urbanizadas de la ciudad en el norte, tomando el control del hotel Mir.
- En llamadas telefónicas con los líderes de Francia y Alemania, Putin ofrece facilitar las exportaciones de granos de Ucrania a cambio de una relajación de las sanciones contra Rusia.
- 30 de mayo: después de algunas dudas, Biden decide enviar "sistemas de cohetes más avanzados" a Ucrania para permitir ataques de artillería de mayor precisión. Estados Unidos enviará sistemas de cohetes de lanzamiento múltiple guiados (GMLRS) y sistemas de cohetes de artillería de alta movilidad (HIMARS) para agregar potencia de fuego a las defensas de Ucrania.
- 31 de mayo: Las fuerzas rusas ocupan el centro de Severdonetsk mientras las tropas ucranianas realizan una retirada táctica. La lucha continúa en la ciudad de Toshkivka, al sur de Severdonetsk, mientras las fuerzas rusas intentan completar un cerco de Severdonetsk desde el sur. En el sur, las fuerzas ucranianas lanzan una contraofensiva hacia Kherson, empujando a las fuerzas rusas al este del río Inhulets. La UE prohíbe el petróleo y los productos derivados del petróleo rusos, tras una decisión sobre un sexto paquete de sanciones contra Rusia. Se hace una excepción temporal para el petróleo de los oleoductos, después de las objeciones de los países sin litoral de que no podrían abastecerse fácilmente por mar.

- 1 de junio: las tropas rusas controlan el centro de la ciudad de Severdonetsk y, según estimaciones de Ucrania, según Al Jazeera, hasta el 70 por ciento de la ciudad. Alemania dice que enviará a Ucrania el IRIS-T, el sistema de puntería y artillería más moderno que posee. El sistema vendrá con un radar que ayuda a apuntar a la artillería enemiga (SWI, 2022).
- 2 de junio: El jefe de la administración militar del óblast de Kherson, Hennadiy Lahuta, informa que las fuerzas ucranianas liberaron 20 aldeas no identificadas. Esto aparentemente confirma los informes de días anteriores de que una contraofensiva ucraniana ha empujado a las fuerzas de ocupación rusas al este del río Inhulets.
- 3 de junio: En Severodonetsk, Ucrania informa que los rusos están haciendo avances incrementales a través de la ciudad.
- 4 de junio: Los ucranianos defienden ferozmente Severodonetsk, desmintiendo las predicciones de que la ciudad estará en manos rusas en cuestión de días. El gobernador de Lugansk, Serhiy Haidai, cree que las fuerzas ucranianas están lo suficientemente bien abastecidas para mantener sus posiciones y rechazar las ofensivas rusas.
- 6 de junio: Ucrania dice que las fuerzas rusas bombardean 20 asentamientos a lo largo de toda la línea de contacto en el este de Ucrania, utilizando tanques, morteros, bombas de barril, misiles y ataques aéreos.
- 7 de junio: El ministro de Defensa ruso, Sergei Shoigu, afirma que sus fuerzas han capturado toda la parte residencial de Severodonetsk y continúan luchando por el sector industrial.
- 9 de junio: Las fuerzas rusas continúan tratando de desalojar a los defensores ucranianos de su último bastión en Severdonetsk, el área industrial de Azot.
- 10 de junio: Las fuerzas rusas continúan bombardeando Severdonetsk e intentan asaltar las posiciones ucranianas en la ciudad. Los medios prorrusos coinciden en que las fuerzas ucranianas continúan controlando la carretera de Severdonetsk a Lysychansk y Bakhmut.
- 11 de junio: El Ministerio de Defensa del Reino Unido dice que Rusia está intentando desplegar tres batallones activos de cada brigada, extendiendo su capacidad operativa al máximo.
- 13 de junio: El secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, parece sugerir que Ucrania tendrá que aceptar la pérdida de soberanía o territorio a cambio de la paz, durante una conferencia de prensa en Finlandia.
- 15 de junio: Las fuerzas rusas atacan la ciudad libre más oriental de Ucrania, Severdonetsk, desde varias direcciones, mientras los defensores ucranianos luchan por recuperar el centro de la ciudad.
- 16 de junio: El comandante de las fuerzas del sur de Ucrania, Andriy Kovalchuk, pide artillería de mayor alcance.
- 17 de junio: Las fuerzas rusas bombardean los asentamientos al sur de Lysychansk

y Severdonetsk en un esfuerzo continuo por rodearlos y aislarlos, pero no pueden tomar el control de la logística vital de las ciudades gemelas.

- 18 de junio: Rusia hace avances marginales en los suburbios de Metolkine y Syrotyne, en el este y el sur de Severdonetsk, pero es rechazada.
- 19 de junio: Rusia afirma haber capturado el asentamiento de Metokine cerca de Severdonetsk y continúa dedicando enormes recursos a capturar la carretera Bakhmut-Lysychansk, bombardeando las posiciones ucranianas al este con artillería, ataques aéreos y misiles.
- 20 de junio: Ucrania informa de intensos combates en el distrito industrial de Severdonetsk, donde dice que todavía controla el 30 por ciento de la ciudad que comprende la planta química Azot. Ucrania confirma la captura por parte de las fuerzas rusas del pueblo de Metolkine, un suburbio al este de Severdonetsk.
- 21 de junio: La lucha continúa en Severodonetsk, donde las fuerzas ucranianas afirman haber recuperado el suburbio sureño de Syrotyne.
- 1 de julio: Las fuerzas rusas comienzan las hostilidades contra la ciudad de Kramatorsk, en el corazón del Donbas. Las bombas de racimo rusas caen sobre Sloviansk, que limita con Kramatorsk, matando a cuatro personas. El Pentágono de EE.UU. dice que suministrará a Ucrania dos sistemas de misiles tierra-aire NASAMS y cuatro sistemas de radar anti-artillería Raytheon AN/TPQ-37, introduciendo dos nuevos sistemas de armas avanzados en el arsenal de Ucrania.
- 2 de julio: En la provincia oriental de Luhansk, las fuerzas ucranianas se retiran de la ciudad de Lysychansk.
- 3 de julio: Rusia reclama la victoria sobre la ciudad de Lysychansk. El Estado Mayor de Ucrania dice que repelió un ataque ruso en el área de Bakhmut en Donbas, infligiendo grandes pérdidas. Las fuerzas rusas lanzan un asalto fallido en Berestove y en las áreas de Zolotarivka y Verhnokamyanka.
- 4 de julio: El Estado Mayor de Ucrania dice que las fuerzas rusas centran su fuego en la línea de defensa Siversk-Fedorivka-Bakhmut en Donbas, mientras que más cerca de la línea de contacto están bombardeando los asentamientos de Pokrovske, Berestove y Spirne.
- 5 de julio: El Estado Mayor de Ucrania dice que las fuerzas rusas bombardean Kodema, Novolugansk, Pokrovsk, Berestov, Spirne, Ivano-Daryivka, todos en la primera línea del avance ruso en el este de Donetsk. Aparentemente, las fuerzas rusas planean avanzar hacia Siversk, la primera ciudad principal al oeste de la recientemente capturada Lysychansk.
- 14 de julio: Un submarino ruso dispara tres misiles Kalibr desde Cabo Fiolent cerca de Sebastopol en Crimea, que impactaron en Vinnytsia, dos horas al suroeste de Kyiv, matando al menos a 23 e hiriendo a al menos 100 civiles. Treinta y nueve personas más figuran como desaparecidas. Otros dos misiles fueron derribados. Rusia intenta justificar el ataque diciendo que estaba dirigido a una reunión de altos mandos de la

fuerza aérea con contratistas de defensa occidentales.

- 15 de julio: Las fuerzas rusas llevan a cabo bombardeos y ataques aéreos en una serie de asentamientos de primera línea en el este del óblast de Donetsk. El estado mayor de Ucrania dice que sus fuerzas repelieron un intento ruso de controlar la carretera Bakhmut-Lysychansk, un salvavidas logístico vital, en el área de Bogorodychny.
- 16 de julio: Las fuerzas rusas hacen intentos limitados de avanzar sobre Siversk. En el sur, bombardean asentamientos en el óblast de Mykolaiv. El comando del sur de Ucrania dice que atacaron la ciudad de Mykolaiv con baterías de misiles antiaéreos S-300 modificadas.
- 17 de julio: El estado mayor de Ucrania informa que Rusia ha realizado avances fallidos en Siversk y Bakhmut en la región oriental de Donetsk. Se informa de enfrentamientos en las afueras de la ciudad de Donetsk.
- 18 de julio: Las fuerzas rusas lanzan ataques terrestres al sureste de Izyum y hacia las ciudades de primera línea de Siversk, Bakhmut y Avdiivka en el este del óblast de Donetsk.
- 19 de julio: En Donetsk, las fuerzas rusas mantienen sus esfuerzos al sureste de Izyum hacia Slovyansk y, según se informa, destruyen algunas concentraciones de equipos ucranianos en Slovyansk. El estado mayor de Ucrania dice que Rusia se está preparando para una gran ofensiva en la ciudad desde el norte.
- 20 de julio: Las fuerzas ucranianas repelen un ataque ruso en Bohorodychne, una ciudad en medio del avance ruso en la región oriental de Donetsk.
- 21 de julio: Rusia bombardea asentamientos en las provincias de Luhansk y Donetsk sin lograr avances significativos.
- 22 de julio: Las fuerzas rusas bombardearon la ciudad de Sloviansk, dice el administrador militar del óblast de Donetsk, Pavlo Kirilenko.
- 23 de julio: Dos misiles de crucero rusos Kalibr impactaron en el puerto de Odesa, uno de varios puertos incluidos en el acuerdo internacional sobre exportaciones de cereales firmado el día anterior.
- 24 de julio: El comando sur de Ucrania dice que destruyó un depósito de municiones y 54 cañones antiaéreos.
- 25 de julio: El estado mayor de Ucrania dice que sus fuerzas repelieron un ataque en Verkhnokamyanka, óblast de Lugansk, lo que sugiere que las fuerzas rusas no han asegurado por completo la provincia.
- 26 de julio: El gobernador de Lugansk, Serhiy Haidai, dice que las fuerzas rusas aún no han logrado tomar toda la provincia y los combates continúan en las aldeas cercanas a la frontera con Donetsk.



Cifras de The Kyiv Independent, referido en Voa News (2022). "Últimos desarrollos en Ucrania: Julio 24"

- 1 de agosto: El primer barco comercial que sale del puerto de Odesa desde febrero ha zarpado hacia el Líbano con 26.527 toneladas de maíz.
- 4 de agosto: La invasión de Rusia ha matado o herido a más de 12.000 civiles en Ucrania, según las Naciones Unidas.
- 5 de agosto: Ucrania dice que los bombardeos rusos golpearon la línea eléctrica en la planta de energía nuclear; Putin y Erdogan mantuvieron conversaciones en Sochi.
- 6 de agosto: La guerra Rusia-Ucrania 'a punto de entrar en una nueva fase' a medida que las fuerzas rusas se reúnen en el sur, advierte la inteligencia del Reino Unido.
- 8 de agosto: Ucrania dice que ha frustrado el complot ruso para matar al ministro de Defensa y al jefe militar.
- 9 de agosto: El satélite iraní lanzado por Rusia podría usarse para la vigilancia de Ucrania.
- 10 de agosto: La fuerza aérea de Ucrania afirma que hasta una docena de aviones rusos fueron destruidos en una incursión en Crimea.
- 12 de agosto: Rusia rechaza llamados de la ONU para una zona desmilitarizada alrededor de la planta nuclear de Ucrania.
- 16 de agosto: Se registra que las sanciones económicas internacionales contra Rusia están funcionando, porque han estado generando presión. Ucrania insinúa que estuvo detrás del último ataque a las líneas de suministro rusas en Crimea.
- 17 de agosto: 15 periodistas han sido asesinados en Ucrania desde que Putin comenzó su guerra de agresión a gran escala.

- 18 de agosto: China enviará tropas a Rusia para ejercicios militares conjuntos de una semana (DW, 2022).
- 20 de agosto: Ucrania lanza un nuevo ataque contra la sede de la flota rusa en el Mar Negro. El líder regional designado por Rusia dijo que un dron ucraniano que tenía como objetivo la flota rusa del Mar Negro en la ciudad de Sebastopol fue derribado el sábado. Sigue a una serie de ataques contra las fuerzas e instalaciones rusas en la península anexada este mes (Astier, 2022).

Breves actualizaciones posteriores al cierre de este trabajo:

- 24 de agosto: El primer ministro británico Boris Johnson visitó Kiev, mostrando de nuevo su apoyo a la causa Ucrania, afirmando que "Lo que ocurre en Ucrania nos afecta a todos".
- 15 de noviembre. Un misil cae en el pueblo agrícola de Przewodów, Polonia, (miembro de la Unión Europea y la OTAN) matando a dos personas. Associated Press publicó que en la madrugada del 16 de noviembre Polonia reportaba que el misil era de fabricación rusa. El presidente Biden afirmó que era "improbable" que el misil fuera disparado desde Rusia. El peor escenario es que, de demostrarse que fue un ataque deliberado de Rusia contra Polonia, se invocaría al artículo V de la OTAN para organizar una respuesta militar colectiva.
- 19 de noviembre: El nuevo primer ministro británico, Rishi Sunak, visitó en Kiev al presidente ucraniano, Volodymir Zelensky. Anunció que reforzará las defensas aéreas de Ucrania a través de un paquete de ayuda de 60 millones de euros, aprox.

Reflexión crítica: Ucrania, prueba de fuego para la paz y la estabilidad global

La Rusia de Putin alberga un dilema que pone contra las cuerdas a su población y al mundo. La geopolítica es política exterior y punta de lanza de su política de defensa regional y global. Con un as bajo la manga: poseer el máximo arsenal nuclear sobre la faz de la tierra que le dan movilidad a sus fronteras e insumos para replantear la política mundial.

Sin embargo, el gran dilema estructural, donde reside la fuerza y la debilidad de Rusia yace en la concentración de poder en un solo hombre. Investidura proverbial que anima la existencia del poder desde la época de los zares, pasando por la figura de Stalin hasta la llegada al poder de Vladimir Putin.

En los antecedentes de una gran potencia regional y global se encuentran el haber derrotado a Napoleón (1812) y a Hitler (1943). Dos de los líderes que aspiraron a dominar Europa y el mundo. Sin embargo, solo Rusia en Eurasia es el país que posee el antecedente de haber sido la gran superpotencia soviética y ese antecedente es el que proyecta más

nítidamente que ningún otro Estado en el sistema internacional, de manera antagónica y post-imperial (Mankoff, 2009).

Para un botón de muestra: la guerra en Georgia fue el momento crítico en la reformulación de la política exterior post-soviética en agosto de 2008. El conflicto puso de relieve el resurgimiento de Rusia como una gran potencia por lo menos en su región. Apta para usar la fuerza militar y proteger sus intereses ,a pesar de la condena internacional, que chocaron claramente con occidente. Controversialmente, ese hecho elevó a Rusia a las ligas de la política mundial como un actor capaz de actuar y defenderse asimismo en el sentido clásico del realismo ofensivo que pasó por la anexión de Crimea, la guerra en Ucrania en 2014 y ahora vuelve en el 2022.

Todavía el mundo se encontraba intentando dar respuesta a la crisis pandémica y cerrar filas al cambio climático cuando el 24 de febrero del 2022, Vladimir Putin lanzaba una invasión aérea, terrestre y cibernética a gran escala en contra de Ucrania.

La guerra en marcha ha puesto a prueba los preceptos sobre los que se creó el orden internacional del fin de la Segunda Guerra Mundial. Instrumentos de alcance global y regional tales como la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte, Five Eyes-la alianza anglosajona en materia de inteligencia y los países nórdicos-, etc.. Todo ello ocurría mientras la administración Biden titubeaba en Washington D.C. y no afinaba la brújula de su Doctrina de Seguridad Nacional, adelantando una concentración de énfasis y fuerza para contener a China y retirarse de Afganistán.

Sin embargo, el 4 de febrero previo la Federación Rusa y la República Popular China publicaban el Memorandum de Entendimiento quizás de mayor calado de los últimos tiempos. Una alianza "profunda" entre Vladimir Putin y Xin Jin Ping en la que esbozan el inicio de una nueva era en el balance por la hegemonía mundial. Cambios que vienen a reforzar la alianza en Euroasia a través de la Organización de Cooperación de Shangai con China y Rusia en el centro. No obstante se despliegan bien y profundamente en Asia Central, el Pacífico, el sudeste asiático, Europa del Este y la Europa Occidental, jalonando la alianza atlántica entre Europa y América del Norte. Por estas razones los planeadores del Pentágono sugieren a la Casa Blanca mirar por encima del Kremlin e incluir comprensivamente a Beijing, Moscú, Teherán y Pyongyang dentro de las prioridades de la administración demócrata. Por su parte, Siria es uno de los más fuertes aliados en el Medio Oriente en la invasión a Ucrania. Mientras que América Latina se ha dividido: Cuba, Venezuela, Nicaragua y Bolivia se encuentran del lado ruso; mientras que países como México, Chile, Argentina y Uruguay se mantienen distantes y en algunas ocasiones ambivalentes frente a la guerra. En cualquier caso, las hostilidades son el más fiel reflejo, al más alto nivel, del fracaso de la diplomacia y la cooperación internacional entre las potencias, regiones, organizaciones y la sociedad global.

Los argumentos de Rusia

Para Vladimir Putin, la anexión de Ucrania es el camino natural, no tanto por la ampliación de la esfera post-soviética sino por las raíces étnicas que se encuentran en la ciudad de Kiev con la fundación del cristianismo ortodoxo, la cultura, la lengua y la historia compartida en más de 1000 años. El líder del Kremlin argumenta también que Ucrania es una creación de la Unión Soviética y que le deben su infraestructura y lealtad a los antecesores de la Federación Rusa. Sin embargo, Ucrania votó por su independencia en un referéndum y consiguió su libertad el 24 de agosto de 1991, renunciando al uso de la fuerza nuclear y buscando un acercamiento que no ha conseguido a la fecha: formar parte de la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte; entidad esta última que nació para contener a la ex URSS durante la guerra fría y que podría proveer de la membresía plena para su defensa, incluyendo el arsenal nuclear. Justamente esa alianza resulta inaceptable para Vladimir Putin y ese es uno de los argumentos para emprender la búsqueda de la anexión.

Comienzo de las hostilidades

El 24 de febrero Rusia lanzaba un asalto a gran escala contra Ucrania (principalmente bombardeos en las ciudades de Kyiv, Járkiv, Mariúpol, Kramatorsk y Odesa) (Barro, 2022) La respuesta del presidente Volodymyr Zelensky consistió en lanzar la defensa y la contraofensiva para mantener a salvo la independencia al ordenar una movilización general. Mientras que Estados Unidos y Europa organizan las sanciones y los apoyos a favor de un país en llamas.

La seriedad de la invasión de Rusia a Ucrania ha encendido las alertas mundiales porque ha trastocado las fronteras de todos sus vecinos, las alianzas militares y diplomáticas de sus adversarios e incluso ha traído de vuelta algo que parecía una locura y bastante improbable: el uso de la fuerza nuclear.

Política de defensa de Rusia

El eje de combate del ejército oscila en los ataques masivos de artillería. La suposición de que no enfrentarían resistencia hizo que sufrieran enormes pérdidas en los primeros días de la guerra. Sobresalieron también, entrenamientos inadecuados y la incompetencia táctica, combinada con jerarquías implacables para coordinar respuestas rápidas y efectivas en contra de la resistencia ucraniana.

De esta manera, el ataque ruso se ha dado sobre la base de un armamento de una artillería de tercera generación mientras que la de Ucrania se ha mantenido gracias al apoyo de Occidente en vehículos, drones y sistema anti misiles de cuarta generación, aún y

a pesar de las diferencias monumentales entre el grueso del sistema militar de Moscú versus el de Kiev.

No obstante, el ejército ruso ha respondido a estos fracasos volviendo a tácticas basadas en bombardeos; lanzando ataques masivos de artillería contra posiciones ucranianas que duraron varias horas; despejando el camino para ofensivas que involucraban infantería y vehículos blindados.

Como indica Oren Liebermann, a medida que la guerra ha superado la marca de los seis meses, los funcionarios estadounidenses y europeos aseguran que Ucrania ha utilizado con éxito un método de guerra de resistencia desarrollado por las fuerzas de operaciones especiales de EE. UU. para luchar contra Rusia y enfrentar a su ejército". En este marco, la doctrina de resistencia se desarrolló en 2013 para proporcionar un plan para que los países más indefensos resistan y confronten de manera efectiva a un vecino invasor más grande. La ROC (Resistance Operating Concept) proporciona un enfoque innovador y poco convencional de la guerra y la defensa total que ha guiado no solo a las fuerzas armadas de Ucrania, sino que también ha involucrado a la población civil del país como parte de una resistencia concertada contra el ejército de Rusia (Liebermann, 2022).

Si bien Ucrania tiene este respaldo, el ejército ruso, a pesar de sus deficiencias, le rebasa en números de manera abismal. Ver Tabla 1.1.

Tabla 1.1. Comparación de las capacidades militares de Rusia y Ucrania (2022)

Indicador	Rusia	Ucrania
Personal		
Personal militar en total	1,350,000	500,000
Soldados activos	850,000	200,000
Fuerzas de reserva	250,000	250,000
Unidades paramilitares	250,000	50,000
Fuerza aérea		
Aeronaves en total	4,173	318
Helicópteros en total	1,543	112
Combatientes/interceptores	772	69
Aviones de ataque a tierra	739	29
Helicópteros de ataque	544	34
Entrenadores	522	71
Transporte de aeronaves	445	32

Statista. 2022. "Comparison of the military capabilities of Russia and Ukraine as of 2022". Consultado el 28 de agosto, 2022.

Para lograr sus objetivos a largo plazo, el ejército ruso requerirá un importante esfuerzo de reconstrucción de las fuerzas terrestres, las unidades aerotransportadas, la infantería naval, las fuerzas de operaciones especiales y los activos de apoyo aéreo cercano que han sufrido grandes pérdidas en términos de personal y equipo, y es posible que hayan llegado al límite de su capacidad para llevar a cabo importantes operaciones ofensivas entre julio y agosto de 2022.

Lo más probable es que Rusia reconstruya y reforme sus fuerzas armadas teniendo en cuenta las "lecciones aprendidas" de su participación en Ucrania, y sus líderes verán esto como una tarea nacional urgente. La paradoja de la respuesta ucraniana y "las lecciones aprendidas" para los rusos se ha convertido en una gran amenaza para la seguridad del estado y para su propio control del poder (Kulesa, 2022). En cualquier caso, la guerra sigue con el siguiente saldo. Ver Tabla 1.2.

Tabla 1.2. Ciudades tomadas y en disputa

Controladas por Rusia	*En disputa*
Luhansk	Volnovakha
Donetsk	Severodonestsk
Mariúpol	Izyum
Berdyansk	Kharkiv
Melitopol	Kyiv
Kherson	Berdyansk

Víctimas

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) verificó un total de 5587 muertes de civiles durante la invasión rusa de Ucrania al 21 de agosto de 2022. De ellos, 362 eran niños. Además, se informó que 7890 personas resultaron heridas. Sin embargo, el ACNUDH especificó que las cifras reales podrían ser mayores. Las cifras sobre muertes de soldados son reportadas por las autoridades gubernamentales de Rusia y Ucrania, pero no pueden verificarse en este momento y, por lo tanto, deben tomarse con precaución (Statista, 2022).

Refugiados

- Refugiados de Ucrania registrados en toda Europa: 6,865,625
- Refugiados de Ucrania registrados para Protección Temporal o esquemas nacionales de protección similares en Europa: 3,933,695 (Operational Data Portal, 2022).

Fuerza de Putin (al interior de Rusia)

El uso de datos inexactos por parte del presidente Vladimir Putin a menudo socava sus decisiones. Las ilusiones de Putin sobre el poder del ejército ruso se reflejan en su aparente expectativa de que podría conquistar Ucrania con solo 150,000 militares. Esto es significativamente menos que los 250.000 soldados de las fuerzas armadas ucranianas y está muy lejos de la proporción de fuerzas ofensivas y de defensa que tradicionalmente se necesita para una campaña exitosa: Putin parece haber decidido lanzar la invasión basándose en la expectativa de que los ciudadanos ucranianos se rendirían sin luchar y sus líderes políticos huirían (Davydenko, et. al., 2022).

A medida que avanza la guerra, Putin ha intensificado su larga batalla para reprimir las voces opuestas dentro de Rusia. Asimismo ha promulgado una medida que criminaliza los informes independientes que se desvían de la línea del gobierno, incluso prohibiendo el uso de la palabra "guerra" en las transmisiones de noticias sobre Ucrania, lo que llevó al cierre de los medios de comunicación rusos independientes. En ese sentido, las autoridades rusas arrestaron a miles que se pronunciaron en contra de la invasión (Bennett, 2022).

Balance de la crisis (sanciones económicas a Rusia por parte de Europa y Estados Unidos)

Desde que Rusia invadió Ucrania, la UE ha adoptado una serie de paquetes de sanciones contra Moscú (incluyendo sanciones individuales, económicas, diplomáticas, etc.). Las medidas ya están dirigidas a casi 1200 personas y casi 100 entidades en Rusia, así como a un número significativo de sectores de la economía rusa. Estas sanciones se adoptaron en estrecha coordinación con los miembros del G7, y el hecho de que más de cuarenta países, incluidos países tradicionalmente neutrales, también las hayan adoptado o tomado medidas similares mejora su eficacia.

¿Las sanciones realmente perjudican a la economía rusa? El tipo de cambio del rublo refleja el hecho de que Rusia tiene un enorme desequilibrio entre el alto volumen de exportaciones de petróleo y gas y el colapso paralelo de las importaciones que ha seguido a las sanciones. Este superávit comercial no es un signo de buena salud económica, especialmente para una economía como Rusia. Incluso intentará sustituir las importaciones por productos nacionales. Esto se hizo, no sin éxito, en el sector agrícola después de las sanciones de 2014. Sin embargo, para productos de alta tecnología es mucho más difícil de lograr. Las sanciones a las importaciones de semiconductores, por ejemplo, tienen un impacto directo en las empresas rusas que producen productos electrónicos de consumo, computadoras, aviones, automóviles o equipos militares.

Rusia, como el segundo mayor productor de petróleo del mundo, sigue ganando grandes sumas de dinero vendiendo su petróleo en todo el mundo, especialmente a clientes asiáticos, y esto le ayuda a seguir financiando la guerra. Pero con el tiempo, la industria petrolera rusa sufrirá no solo por la salida de operadores extranjeros, sino también por su creciente dificultad para acceder a tecnologías sofisticadas como la perforación horizontal.

Incluso si las sanciones no cambian la trayectoria de Rusia a corto plazo, eso no significa que sean inútiles, ya que afectan la gran cantidad de recursos que tiene para librar su guerra (Borrel, 2022). Si bien la mayoría de los economistas están de acuerdo en que Rusia está sufriendo un daño real que aumentará con el tiempo, la economía, al menos en la superficie, aún no parece estar colapsando.

Para infligir más daño, dicen los economistas, la Unión Europea debe cortar el principal sustento de Rusia: los ingresos por exportaciones de petróleo y gas. Estados Unidos y el Reino Unido prohibieron las importaciones de petróleo y gas ruso, pero Europa, que depende en gran medida de la energía rusa, solo acordó restringir las compras con el tiempo. La Casa Blanca y otros están presionando para que se tomen medidas más inmediatas a través de un tope mundial en el precio del petróleo ruso, lo que obligaría a Moscú a vender con un descuento sobre los precios mundiales (Ilyushina, 2022).

Capacidad de sanción de la ONU

El 26 de febrero, Rusia vetó la resolución del Consejo de Seguridad que demandaba que Moscú se retirara inmediatamente de Ucrania con todas sus tropas. 11 de los 15 miembros votaron a favor, mientras que China, India y Emiratos Árabes Unidos se abstuvieron.

El 2 de marzo la Asamblea General adoptó una resolución demandando que Rusia inmediatamente terminara sus operaciones militares en Ucrania, con un total de 141 votos a favor de la resolución, reafirmando la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Ucrania. Cinco países (Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea, Rusia y Siria) votaron en contra, mientras que 35 se abstuvieron (UN News, 2022a).

El 7 de abril, se adoptó una resolución en la Asamblea General en la que se proponía expulsar a Rusia del Consejo de Derechos Humanos. Esta resolución obtuvo una votación de 93 países a favor, 24 en contra y 58 abstenciones, entre las cuales se encontraban las de Rusia, China, Cuba, Corea del Norte, Irán, Siria y Vietnam (UN News, 2022b).

Conclusión

La guerra en Ucrania provocada por el liderazgo de Vladimir Putin se está perfilando como el evento más tenso no visto desde la Crisis de los Misiles de 1962 en Cuba. Sin embargo, la invasión rusa ha ya trastocado las fronteras terrestres de todos sus vecinos en Eurasia, los

países nórdicos, los miembros de la OTAN y de manera ejemplar ha ahogado los esfuerzos de una salida negociada y diplomática hasta el momento de escribir estas líneas en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. Asimismo, se están dislocando las cadenas de suministro de energía, gas, petróleo y de seguridad bancaria que están orillando al límite la interdependencia de Europa y Estados Unidos con Rusia y el resto de los mercados energéticos en el mundo; lo cual es en sí, un polvorín.

Por si lo anterior fuera poca cosa, el escalamiento del conflicto ha traído de vuelta, incluso, una de las preocupaciones más lacerantes de la guerra fría: el uso de la fuerza nuclear en la medida que Rusia agita sus fronteras como el más reciente ataque a Polonia. Sin lugar a dudas, del desenlace que se perfile en el horizonte próximo referente a la invasión rusa en Ucrania dependerán los equilibrios mundiales y, con ello, la cooperación internacional para el desarrollo, la protección del medio ambiente, la salud, la seguridad humana y por supuesto, el futuro de una paz agonizante.❧

Fuentes de consulta

Abu Layla, O. (2022). How the War in Ukraine Impacts Proxies in Syria. *FIKRA FORUM*. https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/how-war-ukraine-impacts-proxies-syria

Alonso, A. (2022). EEUU lidera un club de más de 40 países para defender a Ucrania frente a Rusia. *El Independiente*. https://www.elindependiente.com/internacional/2022/04/26/eeuu-lidera-un-club-de-mas-de-40-paises-para-defender-a-ucrania-frente-a-rusia/

AP. (2022). Congreso de EU aprueba paquete millonario de ayuda a Ucrania. *El Financiero*. https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/2022/03/10/congreso-de-eu-aprueba-paquete-millonario-de-ayuda-a-ucrania/

Astier, Henri. (2022). Ukraine war: Drone attack targets Russian Black Sea fleet in Crimea. *BBC News*. https://www.bbc.com/news/world-europe-62618538

Barro, A. (2022). Vladimir Putin lanza un ataque a gran escala en Ucrania: bombardeos en múltiples ciudades. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-02-24/putin-lanza-un-ataque-a-gran-escala-contra-ucrania_3381147/

BBC News. (2022). Rusia y Ucrania | Es un crimen de guerra: el bombardeo a una maternidad y hospital infantil en Mariúpol atribuido a Rusia causa indignación internacional. https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60684842

Bennett, B. (2022). The Invasion of Ukraine Hasn't Loosened Vladimir Putin's Grip on Power. It Might Have Done the Opposite. *TIME*. https://time.com/6163798/vladimir-putin-russia-power/

Borrel, J. (2022). The sanctions against Russia are working. European Union External

Action. https://www.eeas.europa.eu/eeas/sanctions-against-russia-are-working_en

Cuesta, J. G. (2022). Rusia corta el gas a Polonia y a Bulgaria tras negarse a pagar en rublos. *El País*. https://elpais.com/internacional/2022-04-26/rusia-corta-el-gas-a-polonia-tras-negarse-a-pagar-en-rublos.html

Davydenko, Denys; Khvostova, Margaryta & Lymar, Olga. 2022. "Lessons for the West: Russia's military failures in Ukraine". *European Council on Foreign Relations*. https://ecfr.eu/article/lessons-for-the-west-russias-military-failures-in-ukraine/

DW Noticias. (2022). Negociaciones entre Rusia y Ucrania en Estambul. https://www.dw.com/es/negociaciones-entre-rusia-y-ucrania-en-estambul/av-61298293

DW. (2022). ¿Qué es SWIFT y que significa una expulsión de Rusia de ese sistema de pagos?. https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-es-swift-y-que-significa-una-expulsi%C3%B3n-de-rusia-de-ese-sistema-de-pagos/a-60948529

DW. (2022). Alemania apoyaría un embargo al petróleo ruso en la UE con un período de transición".

DW. (2022). China enviará tropas a Rusia para maniobras militares conjuntas. https://www.dw.com/es/china-enviar%C3%A1-tropas-a-rusia-para-maniobras-militares-conjuntas/a-62844187

Euromaidan Press. (2022). Russo-Ukrainian war, day 70: Ukrainian counteroffensive pushes Russians 40 km away from Kharkiv. https://euromaidanpress.com/2022/05/04/ukrainian-counteroffensive-pushed-russians-away-from-kharkiv/

Europapress. (2022). Suecia y Finlandia descartan que su entrada en la OTAN provoque una respuesta "grave" de Rusia. https://www.europapress.es/internacional/noticia-suecia-finlandia-descartan-entrada-otan-provoque-respuesta-grave-rusia-20220518140635.html

Hernández, M. (2022). "EEUU afirma que buque de guerra ruso fue hundido por dos misiles de Ucrania". *Agencia Anadolu*. https://www.aa.com.tr/es/mundo/eeuu-afirma-que-buque-de-guerra-ruso-fue-hundido-por-dos-misiles-de-ucrania/2564887

Ilyushina, M.; Nakashima, E.; Dixon, R. & Whalen, J. (2022). Western sanctions are wounding but not yet crushing Russia's economy. *The Washington Post*. https://www.washingtonpost.com/business/2022/08/23/russian-sanctions-economy/

Koutsokosta, E. (2022). La UE sanciona a 351 diputados de la Duma y a 27 individuos y entidades de Rusia. *Euronews*. https://es.euronews.com/my-europe/2022/02/22/la-ue-sanciona-a-351-diputados-de-la-duma-y-a-27-individuos-y-entidades-de-rusia

Kulesa, L. (2022). Russia's military after Ukraine: down but not out. *NDC Policy Brief* 13-22. https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1731

Liebermann, O. (2022). US to fight back against Russia. *CNN Politics*. https://edition.cnn.com/2022/08/27/politics/russia-ukraine-resistance-warfare/index.html

Mankoff, J. (2009). "Russian Foreign Policy. The return of great power politics". Rowman

& Littlefield Publishers.

Noticias ONU. (2022). Rusia veta la resolución que condena su propia ofensiva sobre Ucrania y apoyada por la mayoría del Consejo de Seguridad. https://news.un.org/es/story/2022/02/1504652

Operational Data Portal. (2022). Ukraine refugee situation. UNHCR. https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine

Ponomarenko, I. (2022). Historic loss of flagship deals humiliating blow to Russia's naval power. *The Kyiv Independent*. https://kyivindependent.com/national/historic-loss-of-flagship-deals-humiliating-blow-to-russias-naval-power

Psaropoulos, J. (2022). Timeline: The first 100 days of Russia's war in Ukraine. AL JAZEERA. https://www.aljazeera.com/features/2022/6/3/timeline-the-first-100-days-of-russias-war-in-ukraine

Psaropoulos, J. (2022). Timeline: Week 15 of Russia's war in Ukraine. AL JAZEERA. https://www.aljazeera.com/news/2022/6/9/timeline-week-15-of-russias-war-in-ukraine

Psaropoulos, J. (2022). Timeline: Week 16 of Russia's war in Ukraine. AL JAZEERA. https://www.aljazeera.com/news/2022/6/16/timeline-week-16-of-russias-war-in-ukraine

Psaropoulos, J. (2022). Timeline: Week 17 of Russia's war in Ukraine. AL JAZEERA. https://www.aljazeera.com/news/2022/6/23/timeline-week-17-of-russias-war-in-ukraine

Psaropoulos, J. (2022). Timeline: Week 19 of Russia's war in Ukraine. AL JAZEERA. https://www.aljazeera.com/news/2022/7/7/timeline-week-19-of-russias-war-in-ukraine

Psaropoulos, J. (2022). Timeline: Week 21 of Russia's war in Ukraine. AL JAZEERA. https://www.aljazeera.com/news/2022/7/21/timeline-week-21-of-russias-war-in-ukraine

Psaropoulos, J. (2022). Timeline: Week 22 of Russia's war in Ukraine. AL JAZEERA. https://www.aljazeera.com/news/2022/7/28/timeline-week-22-of-russias-war-in-ukraine

Regeringskansliet. (2022). Sveriges väg in i Nato. https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sverige-och-nato/

Reuters. (2022). Estados Unidos impone veto al petróleo ruso y prohíbe su importación. América economía. https://www.americaeconomia.com/joe-biden-prohibe-petroleo-ruso

Sahuquillo, M. R. (2022). Ucrania detiene el flujo de gas a Europa desde una zona ocupada por Rusia. *El País*. https://elpais.com/internacional/2022-05-11/ucrania-detiene-el-flujo-de-gas-a-europa-desde-una-estacion-clave-en-zona-ocupada-por-rusia.html

Sahuquillo, M. R. 2022. Ucrania abandona la lucha en la acería de Mariupol y evacúa a 250 soldados. *El País*. https://elpais.com/internacional/2022-05-16/kiev-y-moscu-acuerdan-evacuar-a-mas-de-250-milicianos-ucranios-de-azovstal.html

Statista. (2022). Number of civilian casualties during the war in Ukraine 2022. https://www.statista.com/statistics/1293492/ukraine-war-casualties/

Statista (2022). Comparison of the military capabilities of Russia and Ukraine as of 2022. Consultado el 28 de agosto, 2022. https://www.statista.com/statistics/1296573/russia-ukraine-military-comparison/

SWI. (2022). Alemania promete a Ucrania sistema de defensa antiaéreo y radar ultramoderno. https://www.swissinfo.ch/spa/ucrania-guerra_alemania-promete-a-ucrania-sistema-de-defensa-antia%C3%A9reo-y-radar-ultramoderno/47639624

The Guardian. (2022). Ukraine. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/world/ukraine

UN News. (2022a). General Assembly resolution demands end to Russian offensive in Ukraine. https://news.un.org/en/story/2022/03/1113152

UN News. (2022b). UN General Assembly votes to suspend Russia from the Human Rights Council". https://news.un.org/en/story/2022/04/1115782

U.S. Department of State. (2022). Latest Ukraine Updates. https://www.state.gov/latest-ukraine-updates/

U.S. Department of State. 2022. Latest Ukraine Updates. https://www.state.gov/latest-ukraine-updates/

Ukrinform. (2022). Death toll from Russian missile strike on Kramatorsk train station grows to 59. https://www.ukrinform.net/rubric-ato/3457246-death-toll-from-russian-missile-strike-on-kramatorsk-train-station-grows-to-59.html

Voa News. (2022). Latest Developments in Ukraine: July 24. https://www.voanews.com/a/latest-developments-in-ukraine-july-24/6671474.html

Zermeno Jimenez, A. 2022. Ucrania y Rusia se reúnen en Turquía para negociar la seguridad de ambos países. Euronews. https://es.euronews.com/2022/03/28/ucrania-y-rusia-se-reunen-en-turquia-para-negociar-la-seguridad-de-ambos-paises



AUTORES CLÁSICOS

Universidad del Mar
Campus Huatulco
Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

El pensamiento de Kant y el mundo de hoy. La federación de Estados, la paz y la guerra y el derecho cosmopolita en el siglo XXI

María Victoria Alvarez[1]

Resumen

Immanuel Kant sigue siendo una figura de interés perdurable para quienes analizan la política internacional. En este capítulo nos abocamos a redescubrir las contribuciones de Kant a las Relaciones Internacionales, partiendo de la premisa de que el pensamiento del autor prusiano no ha dejado de tener vigencia y que su legado aún persiste en pleno siglo XXI. Para llevar adelante esta labor nos concentramos en algunas nociones claves de su pensamiento: la federación de Estados, la paz y la guerra y el derecho cosmopolita. Diversos comentaristas han destacado el carácter aparentemente paradójico de los escritos de Kant en Relaciones Internacionales. Algunas de las lecturas erróneas que se hacen de él no logran percibir sus sutiles matices y ven en Kant un pensador con ideas ingenuas. Nada más lejos de la realidad.

Tal como este análisis demuestra, la búsqueda de la paz, la importancia de los principios republicanos de una constitución, así como la posibilidad del progreso humano y la defensa de los derechos inalienables de los individuos demuestran visiblemente los fundamentos liberales de Kant, que deben siempre honrar la existencia del Estado soberano y el respeto de la soberanía estatal. Pese a haber sido interpretado de las más diversas formas, la innegable herencia liberal de Kant continúa vigente. Las claves que buscamos brindar en este capítulo respecto a la debida ubicación del pensamiento kantiano en Relaciones Internacionales permiten, por un lado, hacer frente a distintas objeciones que se le suelen hacer, y por otro lado, pueden ser de utilidad para apreciar en su justa medida el valor perenne de estas herramientas conceptuales, que todavía resultan útiles para releer la historia reciente, comprender el presente, e imaginar hacia dónde es deseable que las instituciones y prácticas internacionales se dirijan en el futuro.

Palabras clave: Kant, Relaciones Internacionales, federación de Estados, paz, guerra, derecho cosmopolita

Abstract

Immanuel Kant remains a figure of enduring interest to those who analyze international politics. In this chapter we focus on rediscovering Kant's contributions to International

1 Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario, UNR - Argentina), Magíster en Integración y Cooperación Internacional (UNR y Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica) y Especialista en Economía y Derecho de la Unión Europea (Université de Paris I - Panthéon Sorbonne, Francia). Profesora visitante en la Universidad Autónoma de Madrid, Sciences Po - Paris, Universidad de Pittsburgh y Universidad Federal de Paraná.

Relations, starting from the premise that the thought of the Prussian author has not ceased to have validity and that his legacy still persists in the XXI century. To carry out this work we concentrate on some key notions: the federation of States, peace and war, and cosmopolitan law. Commentators have highlighted the apparently paradoxical character of Kant's writings in International Relations. Some of the flawed readings fail to perceive its subtle nuances and see in Kant a thinker with naïve ideas. Nothing further from the truth.

As this analysis demonstrates, the pursuit of peace, the importance of the republican principles of a constitution, as well as the possibility of human progress and the defense of the inalienable rights of individuals visibly demonstrate Kant's liberal foundations, which must honor the existence of the sovereign state and respect for state sovereignty. Despite having been interpreted in the most diverse ways, Kant's undeniable liberal heritage remains in force. The keys that we seek to provide in this chapter regarding the proper location of Kantian thought in International Relations allow, on the one hand, to face the different challenges these ideas are subject to, and on the other hand, to appreciate in their fair measure the perennial value of these conceptual tools, that are still useful for rereading recent history, understanding the present, and imagining where it is desirable for international institutions and practices to head in the future.

Keywords: Kant, International Relations, federation of states, peace, war, cosmopolitan right

Introducción

Se dice que Immanuel Kant, nacido en 1724 en la ciudad prusiana de Königsberg, nunca dejó su ciudad natal. Y, aun así, se convirtió en uno de los más grandes pensadores de Relaciones Internacionales de todos los tiempos. Lo que es notable es la referencia casi universal a la filosofía de Kant por parte de los expertos en Relaciones Internacionales contemporáneos. Más notable aún es que, aunque la lectura más frecuente sitúa a Kant como un precursor filosófico del liberalismo, o como el primer liberal de la Ilustración en las Relaciones Internacionales (Walker, 2008), la tarea de catalogar a Kant resulta más compleja de lo pensado.

Kant ha sido interpretado de las más diversas formas en Relaciones Internacionales. Estas interpretaciones contradictorias llevaron a Holsti (1985, p. 26 como se citó en Walker, 2008, p. 451) a concluir que "lo que exactamente Kant tenía en mente como la forma definitiva del mundo sigue siendo una cuestión de cierto desacuerdo entre los expertos". Gallie (1978, p. 9 como se citó en Walker, 2008, p. 451) acusó a la Paz Perpetua de Kant de haber producido "una proliferación de interpretaciones contradictorias que difícilmente puede ser igualada en la historia del pensamiento político".

Tal como se lo describía en los antiguos manuales, Kant era un idealista o utopista: había dado prioridad a la forma en que el mundo debería ser sobre la forma en que

realmente es (Bartelson, 1995). Empero, una interpretación opuesta de su pensamiento era la de ser "imperialista" (Jahn, 2005). La cuestión aquí es que los escritos de Kant han sido influyentes en las variantes del liberalismo internacional que dieron expresión a la beligerancia y a una especie de neo-imperialismo. Esta perspectiva, que se asoció a las administraciones de Bill Clinton y George W. Bush en Estados Unidos, y Tony Blair en Reino Unido, utiliza nociones liberales de libertad y derechos humanos para defender el uso extensivo de la fuerza militar (Devetak, 2007).

Similar disenso aparece con las lecturas antagonistas entre el "estatismo" versus el "cosmopolitismo" de Kant (Franceschet, 2001). Si se lee desde un ángulo particular, la filosofía de Kant apoya un orden mundial post-estatal y cosmopolita en el que las formas de representación política no están vinculadas exclusivamente a la territorialidad (Franceschet, 2001). Por otro lado, especialmente desde la Escuela Inglesa, Kant es ubicado como opuesto a las tradiciones grociana y hobbesiana, y se convierte en un exponente del "revolucionismo" (Buzan, 2001),[2] al argumentar que la disposición de la vida internacional en un sistema de Estados es ilegítima y debe ser reemplazada por una sociedad de la humanidad, unida por un conjunto común de valores.

Contrariamente, algunos llegan a afirmar que hay una lectura (menos conocida) de Kant que lo ubica como un realista. Waltz (1962) describió a Kant como un teórico de la política de poder que ocultó sus ideas maquiavélicas bajo los ropajes del liberalismo. En esta línea, se enfatiza, por ejemplo, que Kant proporcionó un conjunto de referencias de *realpolitik*, al señalar las miserias e injusticias dentro de un sistema internacional anárquico.

En definitiva, podríamos encontrar tantas interpretaciones como autores han acudido a los escritos del filósofo prusiano para extraer ideas sobre las relaciones entre Estados y la perspectiva de la paz. Ahora bien, lo problemático con estas interpretaciones opuestas es que, debido a la ambigüedad de los textos kantianos, todas ellas pueden encontrar amplio apoyo (Bartelson, 1995). Aun así, nos decantamos en este trabajo por la interpretación más estándar de Kant, esto es, como comentamos, un precursor filosófico del liberalismo. En particular consideramos que *La Paz Perpetua* (Kant, [1795] 1940) constituye el recurso más importante para los teóricos y analistas que prevén la reconstrucción de la política internacional a lo largo de líneas democráticas liberales[3] (Mara, 2013).

En su interpretación liberal, los usos del pensamiento kantiano fluctuaron casi paralelamente a los acontecimientos mundiales. Si tomamos en consideración el siglo

2 El revolucionismo pone a la trascendencia del sistema estatal como centro de la teoría de las Relaciones Internacionales al tomar a los individuos, las organizaciones no estatales y, fundamentalmente, a la población global como un todo, como el foco de los arreglos sociales globales. Trata, principalmente, sobre formas de cosmopolitismo universalista (Buzan, 2001).

3 Gran parte de las referencias aquí utilizadas serán de La Paz Perpetua, ya que dicha obra es posiblemente una de las piezas más influyentes de la teoría política en la historia del estudio y la práctica de los asuntos internacionales contemporáneos.

XX, las ideas de Kant iluminaron a algunos líderes, con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, e inspiraron iniciativas como la Sociedad de Naciones bajo la guía del presidente norteamericano Woodrow Wilson. Siguiendo a Kant, Wilson abogaba por una organización de paz formal y federativa que comprendiese Estados soberanos y se complementase con el derecho internacional (Wilson, 1918).

Sin embargo, el fracaso de la Sociedad de Naciones y el estallido de la Segunda Guerra Mundial conduciría a acusar a estos ideales liberales de inspiración kantiana como utópicos e ingenuos (Carr, 1939). Aun así, el final de la contienda mundial y el surgimiento de la Guerra Fría volverían a poner sobre la palestra la necesidad de organizaciones y reglas universales.

Durante los setenta años siguientes, el mundo estuvo dominado por las democracias liberales occidentales. Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y sus aliados organizaron un orden internacional poliédrico y expansivo, construido en torno al aperturismo económico, las instituciones multilaterales, la cooperación en seguridad y la solidaridad democrática (Ikenberry, 2018).

Ya a fines del siglo XX, la finalización de la Guerra Fría y la expansión de la democracia en Asia Oriental, Europa del Este y América Latina, y la integración de estos países en la economía mundial condujeron a algunos a afirmar que la Historia había llegado a su fin, al menos en el plano de las ideas (Fukuyama, 1992). Y no era coincidencia. Tal como señala Ikenberry (2018), "observando el mundo a finales del siglo XX, uno tenía motivos para pensar que la historia estaba avanzando en una dirección internacionalista, progresista y liberal".

Empero, los postulados liberales del pensamiento kantiano se verían sacudidos por los ataques del 11-S, en un contexto que parecía lejos de transcurrir en línea con el ideal de un mundo pacífico (Mara, 2013). Los tumultuosos años siguientes se definieron por crisis en el núcleo económico y financiero del orden internacional, las dificultades políticas dentro de las propias democracias occidentales y la (re)aparición de movimientos nacionalistas, populistas y xenófobos. Todos estos factores proyectaban "una sombra oscura sobre el futuro de la democracia" (Ikenberry, 2018). Hoy, los temas más acuciantes de la agenda global –cambio climático, pobreza, refugiados y migración, degradación de la democracia, pandemias, tráficos ilegales y guerras– interpelan de manera frontal al legado kantiano.

Leer a Kant con la vista puesta en su relevancia actual no implica necesariamente que habitara el mismo mundo conceptual que nosotros (Bartelson, 1995). Por lo tanto, el vocabulario al que recurrimos cuando tratamos de comprender o emitir juicios morales sobre el presente todavía recuerda en gran medida a la transformación de la epistemología, la ontología y la ética que tuvo lugar durante el momento en que Kant enuncia sus ideas, la Ilustración, y que dio lugar a dicotomías que hoy parecen difíciles de criticar y trascender (Bartelson, 1995).

Realizando un ejercicio de simplificación y considerando que la guerra y la anarquía son las amenazas más significativas para un orden de paz, la propuesta de Kant para abordar esta situación se puede resumir en tres desarrollos institucionales/normativos: (1) el establecimiento de una federación de Estados a través de la adopción voluntaria de la forma republicana; 2) la facilitación de la regulación de los conflictos e incluso la eliminación de las guerras entre Estados republicanos; y (3) la institucionalización del derecho cosmopolita que garantizaría la protección de los extranjeros y formaría la base de una sociedad civil universal complementaria del derecho internacional.

En este capítulo rescatamos las contribuciones de Kant a las Relaciones Internacionales con base a esos tres desarrollos, partiendo de la premisa de que el pensamiento del autor prusiano no ha dejado de tener vigencia y que su legado aún persiste en pleno siglo XXI. Asumiendo el legado liberal de Kant, aunque a través de una comprensión más matizada de su teoría, nos acercamos a nociones claves de su pensamiento para las Relaciones Internacionales: la federación de Estados, la paz y la guerra, y el derecho cosmopolita. El orden internacional actual y sus principales desafíos serán el espejo en el que se escrutarán estas nociones desarrolladas en el siglo XVIII. Tal tratamiento difícilmente pueda hacer justicia a la profundidad del pensamiento de Kant, pero procura la reconsideración de algunas de sus ideas sobre los problemas a los que se enfrentan tanto la teoría como la práctica de las Relaciones Internacionales en el mundo contemporáneo.

La organización del capítulo es la siguiente: luego de esta introducción la primera sección describe las principales ideas en torno a la conformación de una federación de Estados como mecanismo pacificador de las relaciones interestatales. En la segunda sección analizamos las nociones de Kant respecto de la guerra, las formas de detenerla y la fórmula para lograr la paz. Finalmente, en la tercera sección realizamos un breve repaso del pensamiento kantiano en torno al cosmopolitismo como elemento indispensable de su receta pacificadora. En definitiva, Kant sigue siendo un pensador ineludible para revelar algunas de las dinámicas y paradojas del mundo del siglo XXI.

La federación de Estados

Si hay una idea que ha sido "revisitada" recurrentemente dentro del pensamiento kantiano en referencia a las relaciones internacionales es la concepción de una federación de Estados como requisito para la paz perpetua. Para fundamentar la creación de esta entidad, Kant parte de cuatro tesis fundamentales: "i) los Estados se encuentran por naturaleza en un estado no jurídico, ii) el estado de naturaleza es un estado de guerra y, dada la amenaza constitutiva de esta condición, los Estados están obligados a salir de él, iii) los Estados deben formar una liga de naciones, según la idea de un contrato originario, para no inmiscuirse en los conflictos propios de otro Estado, iv) esta liga de naciones es una alianza para protegerse

y no implica la formación de un poder soberano" (Tomassini, 2019, p. 444).

Como señala Kant en la séptima proposición de sus *Ideas para una Historia Universal*, "el problema del establecimiento de una constitución civil perfecta depende a su vez del problema de una reglamentación de las relaciones interestatales y no puede ser resuelto sin solucionar previamente esto último" (Kant, [1784] (2008, p. 47). En *La Paz Perpetua*, Kant explica que el logro de una constitución civil perfecta viene en dos pasos. Los humanos deben en primer lugar abandonar el estado de naturaleza, en la que viven con la amenaza constante de hostilidades,[4] y luego establecer una constitución. Esta constitución debería ser republicana.

Así, son las instituciones representativas republicanas (o democráticas en términos modernos)[5] las que someten a los Estados soberanos, alrededor de los cuales las organizaciones y leyes internacionales pueden funcionar de manera efectiva (Franceschet, 2001). El mayor desafío que los humanos encuentran en su marcha hacia el objetivo final, guiado por la "insocial sociabilidad" que la naturaleza les da, es la de establecer una sociedad en la que la libertad bajo leyes se encuentre vinculada en el mayor grado posible con un poder irresistible, esto es, una constitución civil perfectamente justa (Kant, [1784] (2008).

La situación de guerra hace imposible la convivencia, la vida social. En el estado de naturaleza lo más grave reside en la permanente inseguridad producida por la amenaza de hostilidades. No podemos evitar la hostilidad, pero al mismo tiempo, la propia tendencia a la hostilidad lleva implícita la tendencia a la sociabilidad. La ausencia de legalidad es la responsable de una situación de perpetua enemistad y, por consiguiente, la situación de paz adquiere sentido con la instauración del Estado civil: la legalidad garantiza el cese de las hostilidades. Pero una vez que los humanos se han agrupado en repúblicas, el mismo problema que los afligía en el estado de naturaleza surge de nuevo en la arena internacional. Los Estados siempre están dispuestos a hacerse daño unos a otros por el poder y la seguridad.

El antagonismo entre las repúblicas y la condición de inseguridad continua los llevará a entrar en lo que Kant define como una "federación [de los pueblos]" en continua expansión en *La Paz Perpetua*, o como "un congreso permanente" de Estados en *Los principios metafísicos de la doctrina del Derecho* (Corvino, 2019). En el primer texto Kant escribe sobre una "federación" que se establecerá a través de un tratado, un *foedus pacificum* (una federación pacífica), algo diferente de un tratado de paz, porque no está dirigido a poner fin a una guerra específica, sino más bien a terminar con todas las guerras (Kant [1795] 1940). En cambio, en el segundo texto Kant nos dice que el congreso debe

4 Si bien abandonar el estado de naturaleza es un mandato categórico para todos los pueblos, el pasaje a una condición jurídica no debe resultar en la formación de una civitas maxima. En primer lugar, un Estado mundial contradice los principios del ius gentium, y, en segundo lugar, solo conduciría al peor de los despotismos (Tomassini, 2019), como notamos en párrafos subsecuentes.

5 Obviamente, cuando hablamos de democracia en el lenguaje contemporáneo, nos referimos al régimen republicano de Kant (Corvino, 2019).

interpretarse como una asociación en la que todo Estado puede ingresar libremente pero también salir en cualquier momento, de manera diferente a una "federación" que se basa en una constitución y no puede ser disuelta (Kant, [1797] (1873), p. 225).

La *foedus pacificum* no equivale a establecer un Estado mundial o un "súper Estado". Implica una sociedad internacional basada en Estados separados, es decir, no es "un Estado de naciones" (Kant [1795] 1940, p. 41). En *La Paz Perpetua*, Kant presenta dos argumentos en contra de la institución de un Estado mundial. El primero de ellos consiste en asociarlo con el despotismo. "Esta división en Estados independientes es más conforme a la idea de la razón que la anexión de todos por una potencia vencedora, que se convierte en monarquía universal", explica Kant ([1795] 1940, p. 61). Kant es enfático a la hora de vincular la idea de un Estado universal con el peor de los despotismos posibles (Tomassini, 2019).

Lo contrario de una condición jurídica republicana es el despotismo, donde se entrelazan los poderes legislativo y ejecutivo, es decir, los que hacen las leyes son también los que las ejecutan. Por eso Kant clasifica la democracia, interpretada de manera tradicional, como una forma de despotismo, que es incompatible con el republicanismo. Porque en una democracia, del tipo que Kant tiene en cuenta, las personas no solo ejercen el poder legislativo, sino también el ejecutivo o judicial (Kant, [1795] 1940, p. 36). Kant distingue una constitución republicana de una democrática, ya que en una democracia pura la mayoría de los ciudadanos pueden actuar despóticamente tomando decisiones sobre otros sin su consentimiento; las repúblicas protegen los derechos de cada ciudadano, y dicha protección se ve reforzada por la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (Lucht, 2009).

El segundo argumento presente en *La Paz Perpetua* en contra de la formación de una monarquía universal es de tipo lógico. Kant sostiene que la defensa de un único Estado mundial, fundada en el derecho de gentes, entrañaría una contradicción "porque, como cada Estado contiene la relación de un superior (el que legisla) con un inferior (el que obedece, a saber, el pueblo), muchos pueblos en un Estado constituirían solamente un pueblo, lo cual [...] contradice la condición" (Kant [1795] 1940, pp. 41-42). Si el *ius gentium* postulara la constitución de un único pueblo, contradiría su condición, esto es, la separación de muchos Estados independientes entre sí, y se anularía a sí mismo como disciplina (Tomassini, 2019).

Entonces, cada Estado sigue siendo independiente, por consiguiente, Kant no realiza un llamado a la creación de un gobierno mundial. La creación de una federación, como un justo medio para conciliar soberanía y paz, así, no tendría como objetivo adquirir ningún poder o autoridad por encima de cada Estado constituyente. Pero cada Estado reconoce que la base de su independencia es su reconocimiento de los derechos de otros Estados y su reconocimiento mutuo. Al ser su adhesión voluntaria, la fortaleza de la federación se encuentra en la libertad de cada Estado, siempre que esto sea compatible con la misma

libertad de cualquier otro Estado federado (Kant [1795] 1940).

Sólo de esta manera, afirma Kant, se puede superar la contradicción subyacente al sistema estatal. Kant prevé una extensión lenta pero gradual de este reconocimiento mutuo, comenzando con un pequeño número de Estados de ideas afines y eventualmente abarcando todo el mundo (Williams, 1992). Según Kant, la realización efectiva de esta federación depende de la perfección interna de los Estados, y viceversa. La voluntad del Estado debe coincidir con la voluntad del pueblo a través de una constitución derivada de un contrato social original (Bartelson, 1995). Eso implica que la extensión del Estado de derecho entre los Estados depende de la extensión del Estado de derecho dentro de los mismos (Hinsley, 1963, p.76 como se citó en Huntley, 1996).

Entonces, el pensador de Königsberg sostiene que el establecimiento de la libertad y el Estado de derecho a nivel nacional e internacional son procesos simbióticos mutuamente dependientes, y a menudo se le acredita como haber sido el primero en insistir explícitamente en este vínculo (Huntley, 1996). El punto principal es que Kant estaba dispuesto a considerar las perspectivas de transformar el poder estatal a través del desarrollo de principios constitucionales republicanos, internacionales y cosmopolitas. Éstos tendrían un impacto constitutivo y regulativo en los Estados (Devetak, 2007).

Ahora, esta federación no responde a todos los problemas de las relaciones internacionales; su única función es la abolición de la guerra. Por lo tanto, la tarea de la federación es monumental y limitada al mismo tiempo (Huntley, 1996). Debido a que esta federación carece de poder coercitivo, debe confiar en otros medios para asegurar el cumplimiento de su meta. Su existencia proporcionaría el punto focal para una mayor asociación. Una vez iniciada, los beneficios de la federación para sus miembros crean presiones sobre los no miembros para que se reformen lo suficiente como para unirse también (Huntley, 1996).

A la sazón, la expansión de la federación de Estados libres depende del progreso humano y de que éste permita que los Estados se reformen en términos liberales para convertirse en repúblicas (democracias). Algunos sostienen que Kant era muy consciente de que la democracia conduciría, no a la abolición total de la guerra, sino sólo a la paz entre las democracias (Sørensen, 1992).

La guerra y la paz

El autor prusiano sostiene que la república, además de sus méritos internos, también manifiesta una inclinación inherente hacia la paz. Sólo la constitución republicana ofrece la perspectiva de la paz porque "se requiere el consentimiento de los ciudadanos para declarar la guerra" (Kant, [1795] 1940, pp. 33-34). En cambio, en una constitución no

republicana, la guerra es simple. Un monarca podría librar guerras por insignificantes razones, inclusive por diversión, pero en una república sus miembros reflexionarían muy cuidadosamente antes de embarcarse en tales operaciones ya que la carga sería compartida por su pueblo (Kant, [1795] 1940).

Kant señala que las constituciones republicanas requieren para su eficacia ciudadanos dispuestos a respetar el Estado de derecho y a respetarse entre sí. El derecho internacional exige para su eficacia a personas y naciones que se entiendan a sí mismas como ciudadanos de una comunidad mundial y que estén dispuestas a respetar las normas universalmente acordadas para gobernar esa comunidad. La paz perpetua es un esfuerzo legal que debe ser apoyado por el desarrollo moral, y la responsabilidad última de la guerra y la paz recae en los individuos (Lucht, 2009).

Tal como comentamos, existen mecanismos constitucionales en las democracias que les impiden ir a la guerra debido a las cargas que ésta impone a la población. Dado que es la población civil la que debe lidiar con la guerra en sí y sus terribles consecuencias, los ciudadanos difícilmente den su consentimiento al gobierno para embarcarse en semejante empresa. Sin embargo, estas restricciones sólo son efectivas en las relaciones con otras democracias (Sørensen, 1992).

Kant sustenta claramente que las repúblicas no iniciarán una guerra de agresión, lo cual deriva en lo que hoy conocemos como la Teoría de la Paz Democrática, que es un derivado del enfoque *inside looking out* o principio de analogía interna. Ello supone que los principios defendidos por los Estados a nivel doméstico tienen un correlato en su política exterior. De allí que se supone que la forma en la que los Estados se comportan con respecto a sus ciudadanos se proyecta en su accionar en política internacional.

La Teoría de la Paz Democrática presenta dos vertientes: monádica (Elman, 1997; Chan, 1997) y diádica (Doyle, 1983). La tesis monádica sostiene que las democracias son más pacíficas que los Estados no democráticos, e.g., las democracias no hacen la guerra. En otras palabras, cuanto más liberal es un Estado, menos involucrado está conflictos bélicos. Pese a su larga trayectoria no ha generado tanto consenso como la tesis diádica. Es decir, las democracias liberales van a la guerra tan seguido como cualquier otra clase de regímenes políticos.

La tesis diádica sostiene que las democracias nunca (o raramente) van a la guerra entre sí. Doyle (1983) afirmaba que las instituciones y los principios liberales hacen que los Estados con regímenes democráticos tengan una política exterior diferente de aquellos Estados que no lo tienen.[6] Esto no significa necesariamente que las democracias

6 Doyle (1983) define a los Estados liberales por la igualdad legal de los ciudadanos, un gobierno representativo, el respeto a la propiedad privada y una economía de mercado. Señala que tales Estados liberales no se enfrentan en guerra entre sí, mientras que van a la guerra con Estados no liberales. Debido a que los ciudadanos soportan la carga de la guerra, generalmente se inclinan hacia la precaución; y las repúblicas, en las que están representadas

sean más pacíficas que los Estados autocráticos, sino que, cuando se vinculan entre sí, los Estados democráticos son menos beligerantes que con aquellos no democráticos. Las investigaciones empíricas proporcionan un apoyo sustancial a esta afirmación.[7]

Así, una constitución que exige el consentimiento de los ciudadanos para las aventuras militares constituye un poderoso control sobre las tendencias militaristas de los déspotas que imponen graves costos a los ciudadanos comunes. Es importante resistir la arrogancia del poder asegurando la soberanía de los ciudadanos y haciendo que los gobernantes rindan cuentas de sus obligaciones constitucionales.

La tarea principal entonces es desarrollar instituciones legales concretas que restrinjan las interacciones internacionales de los Estados que puedan sembrar las semillas de la guerra. Es en este contexto que Kant prescribe los seis artículos preliminares y los tres artículos definitivos de la paz perpetua. En el libro homónimo, Kant explica que el logro de esa paz supone dos momentos o etapas claramente diferenciables.

En una primera etapa, las bases preliminares establecen un fundamento de entendimiento mutuo y se ponen límites a la guerra a través de ciertas normas o reglas. Los artículos preliminares tienen como objeto de análisis los distintos aspectos de la política militarista de los Estados monárquicos absolutistas con la que Kant intenta acabar por medio de distintas prohibiciones (Hüning, 2018). En la perspectiva de alcanzar la paz perpetua entre los pueblos, los humanos deben en primer lugar abandonar el estado de la naturaleza, en la que viven en la amenaza constante de hostilidades, como hemos comentado anteriormente. En una segunda fase, se deben establecer las bases definitivas que logran la construcción de la paz, a través de la conformación de una constitución que debe ser republicana (Corvino, 2019).

La condición de guerra permanente lleva a los Estados a adoptar normas de coexistencia pacífica y entrar en una especie de asociación. En este contexto, el comercio funciona como incentivo para que los Estados preserven la paz, pero no por razones morales, sino por mero interés propio, debido a las ganancias económicas que el comercio produce y que la guerra destruye (Corvino, 2019).[8] Allí donde se extienden las relaciones

las opiniones de los ciudadanos, son, por lo tanto, menos propensas a la guerra que otras formas de gobierno, como argumenta Kant.

7 La observación fue señalada por primera vez por Babst (1964). Fue Dean Babst –un agente que trabajaba en la Agencia Antinarcóticos de EEUU- quien en 1964 publicó un estudio en el que analizaba la relación entre guerra y democracia. En aquel momento su trabajo pasó casi desapercibido. En 1972 volvió a publicarlo y fue redescubierto por Small y Singer (1976) quienes sometieron a prueba su hipótesis. Desde entonces, ha sido confirmada en numerosos estudios (e.g. Rummel, 1983; Chan, 1984; Russett, 1989). De hecho, autores como Russett (1989) consideran que la afirmación de que las democracias no luchan entre sí constituye una de las declaraciones más fuertes que se puede hacer sobre las relaciones internacionales. Prácticamente se puede sostener que se parece mucho a una "ley" en relaciones internacionales.

8 Kant argumenta que "el espíritu comercial, incompatible con la guerra, se apodera tarde o temprano de los pueblos. De todos los poderes subordinados a la fuerza del Estado, es el poder del dinero el que inspira más confianza, y por eso los Estados se ven obligados -no ciertamente por motivos morales- a fomentar la paz, y cuando la guerra inminente amenaza al mundo, procuran evitarla con arreglos y componendas, como si estuviesen en constante alianza para ese fin pacífico" (Kant, [1795], 1940, p. 63).

comerciales, tienen lugar procesos de refinamiento cultural, de institucionalización jurídica, moralización y pacificación de las relaciones sociales (Hüning, 2018).

Para Kant comercio y guerra son los medios a través de los cuales la naturaleza finalmente garantiza la paz perpetua trabajando sobre las inclinaciones humanas. "Desde luego, esa garantía no es bastante para poder vaticinar con teórica seguridad el porvenir; pero en sentido práctico, moral, es suficiente para obligarnos a trabajar todos por conseguir ese fin, que no es una mera ilusión" (Kant, [1795], 1940, p. 62).

Kant tenía esperanzas de encontrar en la constitución republicana de los Estados y en la ampliación de las relaciones comerciales elementos para el fomento de las relaciones de paz. A su vez, los Estados conformarían una federación pacífica. En conjunto, la constitución interna republicana y una federación libre son condiciones necesarias para una paz perpetua. Pero no son suficientes: deben complementarse con un principio análogo del derecho en la esfera más inclusiva de la justicia, que abarca a la humanidad en su conjunto.

Derecho cosmopolita

En última instancia, la paz kantiana se legitima con referencia a una hipotética comunidad de la humanidad gobernada según el derecho cosmopolita. Tal derecho regula el acceso al espacio global y prescribe la interacción y la comunicación a través de las fronteras nacionales, de modo que los habitantes distantes entre sí puedan entrar en relaciones mutuas pacíficas que eventualmente pueden ser reguladas por leyes, acercando así a la raza humana cada vez más a una constitución cosmopolita (Kant, [1795], 1940).

Como el griego '*kosmopolitês*' ('ciudadano del mundo') sugiere claramente, la idea básica de cualquier visión cosmopolita es que todos los seres humanos pertenecen a una especie de comunidad mundial que va más allá de las fronteras geográficas y políticas. La aspiración de trascender las realidades locales y de reconocer un fuerte sentimiento de alianza hacia una comunidad más amplia encontró claramente una primera elaboración coherente en la filosofía de Kant, quien fue el primero en desarrollar la tradición ética cosmopolita en una filosofía política más estructurada (Corvino, 2019).

Es importante subrayar que en el pensamiento de Kant la realización de las aspiraciones del cosmopolitismo sólo se da si primero se garantiza la soberanía de los Estados en un nivel internacional superior, pero también se puede afirmar que los principios de la justicia global pueden ser implementados dentro de la estructura global existente, hecha de Estados soberanos. Esto significa que, si se descarta la idea de un "Estado mundial" como utópico o indeseable o ambas cosas, esto no implica rechazar toda la filosofía cosmopolita (Corvino, 2019).

De hecho, una lectura cuidadosa de los escritos de Kant permitiría observar que difícilmente el pensador de Königsberg imaginaba la desaparición del Estado como situación anhelada o conveniente. Kant vislumbraba un profundo cambio en las relaciones interestatales como la base de la federación de Estados republicanos pero ese desarrollo no requiere (y de hecho contradice) la disminución de la soberanía o del poder de los Estados (Huntley, 1996).

Kant argumenta que, además de las normas nacionales e internacionales, los Estados deben reconocer un derecho cosmopolita a la hospitalidad, lo que significa que todo ser humano debe tener derecho a presentarse a otras sociedades sin ser tratadas "de manera hostil". La pretensión de tal derecho se deriva de la "posesión común de la superficie de la tierra" (Kant, [1795], 1940, p. 52), ya que es una esfera, indica Kant, por lo que no se puede esperar que la gente se disperse indefinidamente. Eso implica que los hombres deben tolerarse mutuamente y aceptar que los extranjeros intenten entrar en relaciones con otras sociedades.

El tercer artículo definitivo de *La Paz Perpetua*, "la ley de la ciudadanía mundial debe estar limitada a condiciones de una hospitalidad universal", hace depender la factibilidad del derecho cosmopolita a las condiciones de hospitalidad universal, lo cual atañe al trato que se brinda al extranjero en un territorio que no es el suyo. Lo que guía las condiciones del derecho de visita de Kant se enfoca en la proyección de la materialización de la paz, dados los episodios bélicos de su tiempo, y, a la vez, en la expansión del comercio de forma pacífica por los diversos Estados (Guerra González y Sánchez Matías, 2018).

Es interesante plantear que este derecho de hospitalidad presenta en el pensamiento kantiano importantes limitaciones. En primer lugar, la posibilidad de garantizar el "derecho de ciudadanía mundial" en el que se incluye el derecho de hospitalidad no es posible sin una institución que obligue a los Estados a cumplir las leyes que permitan la protección de tales derechos. Por lo tanto, el deber de hospitalidad no puede imponerse a costa de la voluntad del soberano político de cada Estado (Guerra González y Sánchez Matías, 2018). Este derecho cosmopolita no es exigible a través de una institución suprema internacional, de ahí que su implementación dependa de la aceptación voluntaria de los Estados individuales (Benhabib, 2006).

La hospitalidad planteada por Kant no obedece a la generosidad de uno hacia los de afuera de un territorio, a los extranjeros (Guerra González y Sánchez Matías, 2018). Por eso, en segundo lugar, algunos autores consideran que es erróneo pensar que lo que distingue la posición kantiana es que proporciona más derechos a los individuos (Meckstroth, 2018). El carácter cosmopolita del derecho a la hospitalidad debe interpretarse en sentido estricto, como un derecho a visitar e interactuar, pero no como un derecho al asentamiento permanente – algo que obviamente amenazaría la noción de fronteras nacionales, y

acabaría con la misma existencia de los Estados (Benhabib, 2006).

En realidad, Kant no amplió el alcance del derecho de las naciones, sino que insistió explícitamente en que debe "limitarse" (Kant, [1795], 1940, p. 51) (no extender) el derecho cosmopolita a ese único derecho de hospitalidad. En opinión de Meckstroth (2018), el objetivo de Kant no era añadir nuevos derechos, sino reformular el tradicional derecho de los países estrictamente sobre la base de una demanda de paz compatible con el consentimiento de todos los sujetos a la ley. Y ese era gran parte del punto: descartar cualquier derecho adicional del tipo utilizado rutinariamente para justificar las guerras.

Conclusiones

Kant sigue siendo una figura de interés perdurable para los estudiosos de la política internacional. En este capítulo nos abocamos a redescubrir las contribuciones de Kant a las Relaciones Internacionales, partiendo de la premisa de que el pensamiento del autor prusiano no ha dejado de tener vigencia y que su legado aún persiste en pleno siglo XXI. Para llevar adelante esta labor nos concentramos en algunas nociones claves de su pensamiento: la federación de Estados, la paz y la guerra y el derecho cosmopolita.

Diversos comentaristas han destacado el carácter aparentemente paradójico de los escritos de Kant en política internacional. Algunas de las lecturas erróneas que se hacen de él no logran percibir sus sutiles matices y ven en Kant un pensador con ideas ingenuas. Nada más lejos de la realidad. Tal como este modesto análisis pretende mostrar, la búsqueda de la paz, la importancia de los principios republicanos de una constitución, así como la posibilidad del progreso humano y la defensa de los derechos inalienables de los individuos demuestran a las claras los fundamentos liberales de Kant.

Pero no es un pensamiento *naïf* o utópico. La fórmula pacificadora del filósofo prusiano era respetuosa del Estado soberano, así como la universal hospitalidad no se traducía en un derecho general que vulnerara las fronteras nacionales. Su lógica gradual de paz no avizoraba un Estado mundial, vulnerador de los derechos soberanos de los Estados, ni tampoco incluía una ampliación del derecho cosmopolita más que en la justa necesidad de permitir un derecho de visita a los extranjeros en virtud de la finitud de la superficie terrestre.

La paz es una lucha constante, un logro difícilmente alcanzable, la guerra es siempre un riesgo que acecha de forma permanente en un escenario anárquico. La posibilidad de pacificación de las relaciones interestatales puede verse afectada en cualquier momento por la insociable sociabilidad de los individuos. En la visión kantiana, los Estados no dejan nunca de competir y pueden hundirse en el conflicto.

Kant se niega sistemáticamente a caer en la dicotomía fatalista de la *realpolitik* que presenta como opciones sólo un mundo "ideal" de paz y tranquilidad o un mundo "real"

de guerra continua, una sociedad doméstica de justicia y un orden internacional de lógica de poder. Pero la paz no es algo que se puede alcanzar en forma concreta o tangible. No es una "cosa" finita, sino que implica una infinita lucha por cristalizarse. Incluso cuando se establece en una forma particular y en un momento específico, la paz sigue siendo una lucha constante, una construcción frágil capaz de ser derrocada por la misma libertad humana que la hace posible (Williams, 1992).

Varias son las manifestaciones actuales de esta fragilidad inherente a la paz. Si miramos hacia Europa, por ejemplo, desde sus orígenes, el proyecto de integración lleva la marca del liberalismo como fórmula para la paz. Sus fundamentos mismos se encuentran en los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho. Kant creía que la democratización de Europa era inevitable e irreversible, y albergaba esperanzas de que la democracia necesariamente traería relaciones internacionales más pacíficas. La configuración progresiva y acumulativa de la Unión Europea (UE), conformada solamente por Estados democráticos basados en economías de mercado,[9] se parece bastante a la visión de la Europa prevista por Kant.

Hoy, la UE constituye un conjunto de 27 democracias de 480 millones de habitantes que, desde hace 70 años, ha erradicado toda idea de guerra entre sus miembros. Aun así, Europa se sigue viendo amenazada por los instintos agresivos y las ambiciones territorialistas de Estados no democráticos, como bien ilustra la invasión de Ucrania por parte de Rusia. El conflicto en Ucrania nos vuelve a interrogar sobre la idea central que rige la doctrina kantiana del *ius gentium* en el sentido de que la guerra no es un modo legítimo de procurar derechos ni de resolver conflictos. La invasión de un Estado soberano, a los ojos de Kant, no solo vulnera el principio de la soberanía estatal y de la autodeterminación de los pueblos, sino que además viola un mandato categórico de la razón, a saber, el mandato categórico que prohíbe la guerra.

Más aun, en los últimos años, gobiernos poco respetuosos de los principios y valores fundamentales de la UE –denominadas democracias iliberales (Zakaria, 1997)–, como Polonia o Hungría, que ponen en duda la separación de poderes tan necesaria en una república en el ideario kantiano, tensionan y llevan al límite al derecho de la UE y la misma base del proyecto de integración europeo. Las propias instituciones europeas deben poner coto a dichos desvaríos despóticos, no sin tensiones, al verse enfrentadas al principio de soberanía estatal y a la libertad de los Estados sobre el manejo de su organización interna.

9 El Tratado de la Unión Europea establece las condiciones que debe cumplir todo país que desee convertirse en miembro de la UE. Estos son: la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; y la existencia de una economía de mercado en funcionamiento con capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE, entre otros.

Por su parte, la Teoría de la Paz Democrática parece encontrar amparo de su vigencia en virtud de actitudes hostiles por parte de países con regímenes autocráticos como Corea del Norte o China, y de acciones de violación flagrante de los principios más elementales del derecho internacional como Rusia. Además de los conflictos bélicos en Yemen, Etiopía y otros lugares de África, muchos Estados autocráticos están abocados a llevar adelante otro tipo de "guerras" mediante ciberataques, campañas de desinformación, injerencias electorales, coacción económica y la instrumentalización de los migrantes (Esglobal, 2022).

En su obra *La Paz Perpetua*, Kant vaticinaba que para avanzar hacia la asociación pacífica de los pueblos serviría la creciente interdependencia entre las sociedades, por el intercambio de información, personas y especialmente por la expansión del comercio. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países fueron apostando por el libre comercio, y durante las décadas posteriores parecía que las predicciones de Immanuel Kant se confirmaban.

Pero las esperanzas de Kant de encontrar en la constitución republicana de los Estados y en la ampliación de las relaciones comerciales elementos para el fomento de las relaciones de paz no se cumplieron a lo largo de los siglos XIX y XX. Entre otros motivos, las esperanzas de Kant no se han observado porque los Estados están en una relación de competencia entre sí por el éxito de sus economías, de tal modo que el aumento de la interconexión de las relaciones económicas aumenta en la misma medida que las razones de posibles conflictos (Hüning, 2018).

El efecto pacífico del comercio es fundamental para la tradición de investigación liberal. De hecho, Kant no fue el único ni el primero que consideró que el efecto natural del comercio era la paz. Sin embargo, ahora los bloques liderados por Estados Unidos y China están protegiendo sus territorios impidiendo la entrada de tecnológicas rivales, y a la vez se enfrentan por el dominio en terceros países. La intensa desnacionalización de la economía que se había alcanzado con anterioridad muestra signos de desaceleración, lo cual es una mala noticia para la paz (Pérez, 2018).

A su vez, Kant hizo un aporte clave en la conceptualización de la hospitalidad. Pero, tal como afirman Guerra González y Sánchez Matías (2018), el derecho a la hospitalidad como mandato universal debería reformularse en términos contemporáneos para atender los problemas de la migración y el refugio tomando en cuenta que lo que prevalece es la primacía de la soberanía de los Estados frente al derecho fundamental de salvaguardar a los que necesitan protección. Las crisis de refugiados que se extienden desde América Latina hasta África, Asia y Europa, son cuestiones que exigen atención primordial por parte de los Estados.

La mayoría de los Estados hoy aceptan el derecho internacional e instrumentos jurídicos como la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967. Esos Estados tienen la obligación de ejecutar la protección primera de asilo a quien necesita refugio. En los últimos tiempos, sin embargo, la garantía de tal derecho se ha visto erosionada por políticas nacionalistas -proteccionistas- y xenófobas, poniendo en riesgo la integridad de millones de seres humanos que se ven obligados a dejar sus hogares a causa de los conflictos bélicos y la violencia (Guerra González y Sánchez Matías, 2018).

En definitiva, Kant ha anticipado algunos de los argumentos que hoy en día son dominantes en los debates sobre las relaciones internacionales, como los beneficios de la globalización económica y el libre comercio. También defendió de manera tenaz el derecho que tiene un extranjero de pasar por un territorio ajeno, lo que genera un derecho de hospitalidad, derecho que posibilita la convivencia cosmopolita, es decir, la interconexión de comunidades distantes e interacciones económicas globalizadas.

Encontramos en Kant también al defensor más contundente del argumento de que la democracia es una fuerza importante para la paz. Así, los liberales, al menos desde Kant, han argumentado que los arreglos constitucionales internos de los Estados soberanos son cruciales para dominar la anarquía internacional. La federación de Estados republicanos tiene la mira puesta en el objetivo de asegurar la libertad de los Estados con el fin de que la propagación progresiva de la alianza entre ellos resulte en la paz perpetua (Tomassini, 2019).

Kant avala constantemente a la libertad y la acción humanas contra las afirmaciones fatalistas de que el mundo siempre debe estar regido por la realpolitik. Tal como afirma Williams (1992), esta idea no puede ser simplemente descartada como otra forma de "idealismo", como se podría pensar desde el realismo. En realidad, desafía los esfuerzos de sus oponentes por tornarla irrelevante y obliga a una seria reconsideración de las teorías contemporáneas de la política, una reconsideración que, en este momento, parece más necesaria que nunca.

Pese a haber sido interpretado de las más diversas formas en Relaciones Internacionales, la innegable herencia liberal de Kant continúa vigente. Las claves que hemos buscado brindar en este capítulo respecto a la debida ubicación del pensamiento kantiano permiten, por un lado, hacer frente a distintas objeciones que se le suelen hacer al mismo, y por otro lado, pueden ser de utilidad para apreciar en su justa medida el valor perenne de estas herramientas conceptuales, que todavía resultan útiles para releer la historia reciente, comprender el presente, e imaginar hacia dónde es deseable que las diversas instituciones y prácticas internacionales se dirijan en el futuro.

Referencias

Babst, D. V. (1964). Elective Governments - a Force for Peace, *The Wisconsin Sociologist*, 3(1), 9-14.

Bartelson, J. (1995) The Trial of Judgment: A Note on Kant and the Paradoxes of Internationalism, *International Studies Quarterly*, 39(2), 255-279

Benhabib, S. (2006) *Another Cosmopolitanism*, Oxford: Oxford University Press.

Buzan, B. (2001) The English School: an underexploited resource in IR, *Review of International Studies*, 27, 471-488

Carr, E.H. [1939] (2004) *La crisis de los veinte años 1919-1939*. Madrid: La Catarata

Chan, S. (1997). In Search of Democratic Peace: Problems and Promise. *Mershon International Studies Review*, 41(1), 59–91.

Corvino, F. (2019) Kant sobre el progreso humano y la desigualdad global, *Revista Portuguesa de Filosofía*, T. 75, Fasc. 1, Ética y Política Contemporánea: Resonancias Kantianas, 477-512.

Devetak, R. (2007) Between Kant and Pufendorf: humanitarian intervention, statist anti-cosmopolitanism and critical international theory, *Review of International Studies*, 33, Special Issue: Critical International Relations Theory after 25 years, 151-174

Doyle, M. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. Part II. *Philosophy and Public Affairs*, 12(4), 323-353

Elman, M. F. (1997). International History and the Democratic Peace [Reseña de Democracy and International Conflict: An Evaluation of the Democratic Peace Proposition; Co-operation among Democracies: The European Influence on US Foreign Policy; The State, War, and the State of War; Crisis Bargaining and the State: The Domestic Politics of International Conflict; Liberal Peace, Liberal War: American Politics and International Security, por J. Lee Ray, T. Risse-Kappen, K. J. Holsti, S. Peterson, y J. M. Owen]. *The International History Review*, 19(4), 866–885.

Esglobal (2022) Las guerras de 2022. https://www.esglobal.org/las-guerras-de-2022/

Franceschet, A. (2001) Soberanía y Libertad: Immanuel Kant's Liberal Internationalist 'Legacy', *Review of International Studies*, 27(2), 209-228

Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Nueva York: The Free Press.

Guerra González, M. del R. y Sánchez Matías, M. (2018) ¿Es posible pensar la migración y el refugio desde la hospitalidad kantiana?, *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 26(53), 205-218.

Hüning, D. (2018) Kant y la tesis acerca del doux commerce. Sobre la interconexión del espíritu comercial, el derecho y la paz en la filosofía de la historia de Kant, Con-Textos Kantianos, *International Journal of Philosophy*, 7, 375-385.

Huntley, W. L. (1996) Kant's Third Image: Systemic Sources of the Liberal Peace, *International Studies Quarterly*, 40(1), 45-76

Ikenberry, G. J. (2018) La crisis del orden liberal mundial, Anuario internacional CIDOB 2017. https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario_internacional_cidob/2017/la_crisis_del_orden_liberal_mundial

Jahn, B. (2005) Kant, Mill, and Illiberal Legacies in International Affairs, *International Organization*, 59(1), 177-207.

Kant, I. [1784] (2008). *Ideas para una Historia Universal en Clave Cosmopolita*, Madrid: Prometeo Libros.

Kant, I. [1795] (1940). *La Paz Perpetua*. Versión de A. Conca. Buenos Aires: Editorial Tor.

Kant, I. [1797] (1873). *Principios metafísicos del Derecho*. Traducción de G. Lizarraga. Madrid: Librería de Victoriano Suárez.

Lucht, M. (2009), Toward Lasting Peace: Kant on Law, Public Reason, and Culture, *The American Journal of Economics and Sociology*, 68(1), Between Global Violence and the Ethics of Peace: Philosophical Perspectives, 303-326

Mara, G. (2013) Possessions Forever: Thucydides and Kant on Peace, War, and Politics, *Polity*, 45(3), Democracy: a perilous project?, 318-346

Meckstroth, C. (2018) Hospitality, or Kant's Critique of Cosmopolitanism and Human Rights, *Political Theory*, 46(4), 537-559

Mikalsen, K. K. (2011) In Defense of Kant's League of States, *Law and Philosophy*, 30(3), 291-317.

Pérez, C. (13 de julio de 2018) El comercio y la paz perpetua, *Diario de Sevilla*. https://www.diariodesevilla.es/opinion/analisis/comercio-paz-perpetua_0_1263173685.html

Rummel, R. J. (1983) Libertarianism and International Violence, *Journal of Conflict Resolution*, 27(1), 27-71.

Russett, B. M. (1989) Democracy and Peace. En Bruce M. Russett, Harvey Starr y Richard J. Stoll (eds.), *Choices in World Politics. Sovereignty and Interdependence*. Nueva York: Freeman, 245-261

Small, M. y Singer, J. D. (1976). The war proneness of democratic regimes, *Jerusalem Journal of International Relations*, 1, 49-69

Sørensen, G. (1992) Kant and Processes of Democratization: Consequences for Neorealist Thought, *Journal of Peace Research*, 29(4), 397-414.

Tomassini, F. (2019) La Crítica de Kant a la Doctrina de la Guerra Justa, *Revista Portuguesa de Filosofia*, T. 75, Fasc. 1, Ética e Política Contemporânea: Ressonâncias Kantianas / Contemporary Ethics and Politics: Kant Resonances, 423-446

Walker, T. C. (2008), Two Faces of Liberalism: Kant, Paine, and the Question of

Intervention, *International Studies Quarterly*, 52(3), 449-468

Waltz, K. (1962) Kant, Liberalism, and War. *American Political Science Review*, 56(2): 331 340.

Williams, M. C. (1992) Reason and Realpolitik: Kant's "Critique of International Politics", *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de science politique*, 25(1), 99-119.

Wilson, W. (1918) Discurso de los catorce puntos, Discurso pronunciado por el presidente Wilson el 8 de enero de 1918 ante el Congreso norteamericano. http://www.historiasiglo20.org/GLOS/catorcepuntos.htm

Zakaria, F. (1997) The Rise of Illiberal Democracy, *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43.



Martha Finnemore y su contribución al enfoque constructivista

Jessica De Alba-Ulloa[1]

Resumen

El cuerpo teórico de las Relaciones Internacionales construido a través del último siglo es tan nutrido como la disciplina misma. Si bien pareciera que en sus inicios las mujeres aportaron poco a este desarrollo, la época contemporánea está llena de contribuciones significativas. Un claro ejemplo es Martha Finnemore, una de cinco académicos cuyo trabajo es considerado por sus pares como el más interesante en los últimos veinte años. Sus aportes se agrupan en el constructivismo, un enfoque que desde el fin de la Guerra Fría adquirió una importancia y popularidad inusitadas. Las propuestas de Finnemore presentan con un sólido argumento empírico la importancia de las estructuras normativas internacionales para la política internacional. En sus distintas obras, analizadas en este capítulo, desarrolla el impacto de la difusión de las normas internacionales en la política exterior de los Estados; elabora un enfoque sistémico de los intereses y el comportamiento estatal con el estudio de una estructura internacional, no de poder, sino de significado y valor social; establece la conexión entre las normas y la racionalidad, estudiando el valor normativo de la fuerza en la política internacional; y comprueba la construcción y socialización de agendas que las organizaciones internacionales presentan a los Estados y que éstos adoptan como propias, en ocasiones aun contra sus intereses. Su obra ha contribuido en gran medida al desarrollo del constructivismo, tercer enfoque más utilizado junto con los paradigmas realista y liberal.

Palabras clave: Finnemore, normas, estructuras sociales, valores, organizaciones internacionales

Abstract

The theoretical body of International Relations built over the last century is as rich as the discipline itself. Although it seems that in the beginning women contributed little to this development, contemporary times are full of significant contributions. A clear example is Martha Finnemore, one of five academics whose work is considered by her peers to be the most interesting in the last twenty years. Her contributions are part of Constructivism, an approach that acquired an unusual importance and popularity since the end of the Cold War. With a strong empirical argument, Finnemore proposals unveil the importance of international normative structures for international politics. In her different works

1 Profesora-investigadora, Centro Anáhuac de Investigación en Relaciones Internacionales (CAIRI), del que fue Directora, Universidad Anáhuac México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 2. Salzburg Global Fellow. O'Gorman Fellow, Columbia University; Fulbright Alumna. Secretaria General de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, AMEI (2021-2023). Chair, Committee on the Status of Engagement with the Global South (2021-2023), International Studies Association (ISA).

analyzed in this chapter, she develops the impact of the diffusion of international norms in the states' foreign policy; a systemic approach to state interests and behavior with the study of an international structure, not made out of power, but of meaning and social value; establishes the connection between norms and rationality, studying the normative value of force in international politics; and demonstrates the construction and socialization of agendas that international organizations present to member states, which they adopt as their own, sometimes against their own interests. Her work has contributed greatly to the development of constructivism, the third most widely used approach along with the realist and liberal paradigms.

Keywords: Finnemore, norms, social structures, values, international organizations

De acuerdo con Patricia Owens (2018), la literatura existente sobre política internacional da la impresión de que las mujeres no han contribuido a la construcción de marcos de pensamiento sobre las cuestiones internacionales. Esta visión es errónea. Puede tratarse más bien de una tendencia hacia la exclusión deliberada o no de distintas obras, pues existen diversos textos escritos por mujeres sobre historia del pensamiento internacional y disciplinar. Sin embargo, no forman parte de las lecturas habituales en los currículos de los cursos de teorías de Relaciones Internacionales (RRII).

La investigación de Owens (2018) hace un recuento sobre al menos sesenta textos existentes escritos por mujeres en los primeros años de la disciplina. En la época contemporánea no falta ya la literatura producida por académicas que son leídas y citadas en los cursos. Un ejemplo es Martha Finnemore, quien hizo una contribución significativa al estudio de cómo la difusión de las normas internacionales impacta la política exterior de los Estados. Su contribución es única en el constructivismo, uno de los enfoques teóricos más utilizados para el análisis internacional.

Sus obras más famosas *National interests in international society* (1996, Cornell University Press); *The Purpose of Intervention, Rules for the World* (coescrito con Michael Barnett) y Back to Basics (coeditora ejecutiva y autora), contribuyeron de manera importante al constructivismo, uno de los principales enfoques contemporáneos en las relaciones internacionales. El presente capítulo presenta brevemente los puntos principales del enfoque constructivista para enseguida hacer una revisión cronológica de la obra de la autora.

Sobre el constructivismo

Con el fin de la Guerra Fría y la entonces nula necesidad de puntos de vista y herramientas realistas, un sinfín de propuestas nuevas inundaron la construcción y análisis teóricos de Relaciones Internacionales. Algunos enfoques aparecieron desde los años 1950, sin

realmente lograr un impacto generalizado (*cf*. las distintas escuelas de Frankfurt o la Escuela Inglesa), si bien sólo local. El constructivismo presentó propuestas novedosas un poco más tarde. Sus antecedentes disciplinarios están en la literatura pluralista de los años 1950 y 1960. Los autores constructivistas tomaron conceptos de la literatura, la lingüística y la sociología, para elaborar los elementos del nuevo enfoque. Hacia finales de los años 1980 logró un cuerpo teórico más sólido presentado en Relaciones Internacionales (RRII). Rápidamente se convirtió en un enfoque muy utilizado por académicos y estudiantes de la disciplina, ocupando un lugar primordial junto con el realismo y el liberalismo, desplazando al marxismo como tercera fuerza dominante (Sterling-Folker, 2006).

Evolucionó así como un enfoque dominante de Relaciones Internacionales en un corto período de tiempo. Su ontología, epistemología y metodología, así como el cuerpo creciente de investigación empírica y el refinamiento teórico resultante, hizo que los enfoques constructivistas, desde su surgimiento, hubieran contribuido al desarrollo del estudio de RRII, brindando perspectivas innovadoras y formas distintas de comprensión de la realidad social e internacional con un valor agregado propio. El papel de las ideas, la identidad y las normas en la configuración de las preferencias estatales y la política mundial, algunas con aportaciones de Martha Finnemore, fue muy novedoso (Jung, 2019).

Su lugar en el tiempo no fue obra de la casualidad. El contexto internacional jugó un papel fundamental. Al realismo, el fin de la Guerra Fría lo tomó por sorpresa. La ideología del liberalismo había salido victoriosa cuando "triunfó" por encima del comunismo. Pero el constructivismo proponía la posibilidad de un cambio rápido y radical como uno de sus postulados principales (Sterling-Folker, 2006), lo que le valió un éxito inmediato. Surgieron voces como la de Alexander Wendt (1992), quien planteaba que la "anarquía era lo que los estados hicieran de ella" (395), sin necesariamente involucrar posturas realistas o liberales; o bien Nicholas Onuf (1989), a quien se le atribuye el término y quien desarrolló la idea de las identidades e intereses como socialmente construidos por la manera en que interactúan unas con otros. Estos dan lugar a los significados intersubjetivos, la posibilidad de la construcción de identidades comunes por medio del conocimiento y entendimiento colectivo. Por su parte, Emanuel Adler (1997) argumentaba que la realidad social surgía del significado que los seres humanos daban a las funciones de los objetos de manera colectiva. Así, las normas son un entendimiento colectivo que otorga a los objetos este propósito, ayudando a construir la realidad.

La ontología del constructivismo también reintroducía el debate del agente y la estructura de manera singular. Los seres humanos construyen sus normas e instituciones sociales y su manera de ver el mundo: la agencia o capacidad de autonomía. Al mismo tiempo, estos agentes están limitados por las estructuras sociales que crea esta libre agencia. Aun cuando las propuestas constructivistas están cargadas de subjetividad con amplio

margen de interpretación, la mayoría de los académicos identificados con este enfoque se colocaron en la ontología positivista, argumentando que las metodologías científicas eran consistentes con las bases interpretativas del constructivismo. Así, el constructivismo quedó en medio de los positivistas y los post-positivistas, por lo que se le conoce como enfoque de "middle-ground" (Sterling-Folker, 2006).

Las cuestiones de identidad e interés exploradas por los académicos constructivistas articularon una alternativa para el individualismo y el materialismo metodológico que dominó gran parte de las Relaciones Internacionales. El constructivismo logró demostrar su valor empírico al documentar un papel causal de las normas y la estructura social en la política global. Sin embargo, no logran explicar los orígenes de tales estructuras, cómo cambian con el tiempo, cómo varían sus efectos entre países o los mecanismos a través de los cuales constituyen Estados e individuos, factores quizá fundamentales para un análisis completo (Checkel, 1998).

Así, la formación de una cultura e identidad colectiva se pone al centro de las respuestas constructivistas, lo que resulta muy útil para analizar las identidades de los estados-nación, el sistema internacional y las interacciones en el mismo. La agenda constructivista también explora el papel de las ideas, las normas y la cultura en la promoción del cambio estructural (Sterling-Folker, 2006). Debido a que el constructivismo se enfoca en la posibilidad del cambio, hay una afinidad inmediata con el liberalismo. Ambos se concentran en el desarrollo de normas moralmente deseables y centran su análisis en el nivel sistémico. Esto deja fuera del estudio cómo los actores internos construyen sus estados-nación. Otra variante del enfoque se centra en el estudio de las narrativas, la retórica, los actos discursivos y la señalización, como necesarios para la interacción que produce identidades e intereses. Si el mundo social se construye lingüísticamente y reproduce por medio de actos de comunicación, las palabras y las narrativas usadas adquieren gran relevancia en la creación de la realidad social (Sterling-Folker, 2006). Esto será determinante para justificar las acciones e inacciones en el sistema internacional, cuestiones a las que Finnemore dedica parte de sus contribuciones. Su pensamiento ha sido pieza importante en el desarrollo de este enfoque.

Sobre la autora

Martha Finnemore es actualmente profesora universitaria de Ciencias Políticas y Asuntos Internacionales en la Universidad George Washington en Washington, DC, Estados Unidos. Su área de investigación se centra en la gobernanza global, las organizaciones internacionales, la ética y la teoría social (GW, 2022). De acuerdo con Dessler (1997), Finnemore fue la primera académica de Relaciones Internacionales en ofrecer un argumento empírico sostenido y sistemático en apoyo de la afirmación constructivista de que las estructuras normativas internacionales son importantes para la política mundial.

Finnemore es miembro de la Academia Estadounidense de Artes y Ciencias. Ha sido investigadora visitante en la Institución Brookings y la Universidad de Stanford y ha recibido becas de la Fundación MacArthur, el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales, la Fundación Smith Richardson y el Instituto de la Paz de los Estados Unidos, que han contribuido al desarrollo de su obra (GW, 2022).

La encuesta *One Discipline or Many? TRIP Survey of International Relations Faculty in Ten Countries* colocó a Martha Finnemore entre los diez investigadores que tuvieron el mayor impacto en el desarrollo de la disciplina durante los últimos veinte años y entre los cinco cuyo trabajo fue considerado como el más interesante por sus pares (Jordan, Maliniak, Oakes, Peterson, & Tierney, 2009).

El desarrollo de su obra

En 1993, Martha Finnemore publicó un artículo en la renombrada revista especializada *International Organization*. En "International organizations as teachers of norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cutural Organization and Science Policy", la autora afirma que la mayoría de las explicaciones para la creación de nuevas instituciones estatales ubicaban la causa del cambio en las condiciones o en las características de los Estados. Algún aspecto de la situación económica, social, política o militar de un Estado, creaba una necesidad funcional para la nueva burocracia que luego era asumida por uno o más grupos internos que lograban cambiar el aparato estatal. Sin embargo, Finnemore (1993) sostenía que los cambios en la estructura estatal podían ser provocados no solo por las condiciones cambiantes de los estados individuales, sino también por la socialización y la conformidad con las normas internacionales. Describía una innovación organizacional adoptada entonces por los estados en el sistema internacional: Las burocracias desarrolladoras de políticas científicas. Sin embargo, no había correlación entre la necesidad de su adopción y los indicadores de las condiciones estatales y la necesidad funcional de estas entidades. Más bien, de acuerdo con la autora, la adopción fue impulsada por las actividades de una organización internacional que "enseñaba" a los Estados el valor de las organizaciones de políticas científicas y establecía la coordinación de la ciencia como un papel apropiado, incluso necesario, para los Estados. Décadas antes, David Mitrany había hecho una crítica parecida desde el funcionalismo: diseñar una organización internacional sin tomar en cuenta primero las necesidades de su funcionamiento (1943). El hallazgo de Finnemore respaldaba de nuevo a las teorías constructivistas que trataban a los estados como entidades sociales moldeadas por la acción social internacional, en oposición al trato convencional de los Estados como agentes internacionales autónomos.

National interests in international society (Finnemore, 1996) sostenía que los estudiosos de Relaciones Internacionales se interesaban cada vez más en las normas de

comportamiento, en los entendimientos intersubjetivos, en la cultura, en la identidad y en otras características sociales de la vida política. Sin embargo, objetaba que las investigaciones en la disciplina se llevaran a cabo en gran medida en un aislamiento disciplinario. Desde su punto de vista, los argumentos de los académicos dirigían sus esfuerzos a ciertos elementos que consideraban "importantes" y que recibían trato de descubrimientos primordiales, mientras que la investigación de los fenómenos sociales se trataba como una incursión en un territorio desconocido. Sin embargo, apuntaba la autora (1996), los académicos del derecho internacional, la historia, la antropología y la sociología siempre habían sabido que las realidades sociales influían en el comportamiento y por ello, incorporaron estas construcciones sociales de diferentes maneras en sus programas de investigación. Por ejemplo, los sociólogos que trabajan en la teoría de la organización desarrollaron un conjunto sustantivo de argumentos sobre el papel de las normas y la cultura en la vida internacional, que planteaba desafíos directos a las teorías liberales y realistas en la ciencia política. Sus argumentos ubicaban la fuerza causal en una cultura mundial occidental en expansión y profundización que enfatizaba la racionalidad weberiana como el medio tanto para la justicia, definida como igualdad, como para el progreso, definido como acumulación de riqueza. Estas reglas culturales mundiales constituían actores, incluidos los Estados, las organizaciones y los individuos y definían objetivos legítimos o deseables a conseguir.

Siguiendo estos argumentos, Finnemore (1996) argumentaba que las normas culturales mundiales también producían similitudes organizativas y de comportamiento que no se explicaban con los paradigmas tradicionales. Esta obra proporciona una visión general del institucionalismo de la sociología y explora sus implicaciones para el estudio de la política internacional. Finnemore se preguntaba cómo los Estados definían sus intereses y cómo se acomodan a los cambios. La respuesta abonó al desarrollo del enfoque constructivista sobre la política internacional. Basándose en el institucionalismo sociológico, elaboró un enfoque sistémico de los intereses estatales y el comportamiento estatal, estudiando una estructura internacional, no de poder, sino de significado y valor social. La autora señaló que una comprensión de lo que quieren los Estados requería de un entendimiento de la estructura social internacional de la que formaban parte (Finnemore, 1996).

Finnemore (1996) destacaba que los Estados estaban inmersos en densas redes de relaciones sociales transnacionales e internacionales que moldeaban sus percepciones y sus preferencias de manera consistente. Centrándose en las organizaciones internacionales como un componente primordial de la estructura social, investigó las formas en que éstas redefinían las preferencias estatales. Tomó tres ejemplos en diferentes áreas temáticas. En la estructura estatal, estudió a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la organización internacional de la ciencia. Sobre temas de seguridad analizó el papel de la Cruz Roja y la aceptación de las normas de guerra

de la Convención de Ginebra. Finalmente, se enfocó en el Banco Mundial para explorar las definiciones de desarrollo en el Tercer Mundo, siempre en constante cambio. Para cada caso mostró cómo las organizaciones internacionales "socializaban" a los Estados para aceptar nuevos objetivos políticos y nuevos valores sociales. Con ello, lograrían un impacto duradero en la conducción de la guerra, el funcionamiento de la economía política internacional y la estructura de los propios estados.

Intereses nacionales en la sociedad internacional y el propósito de la Intervención, ganó el premio Woodrow Wilson de la Asociación Estadounidense de Ciencias Políticas como "el mejor libro publicado sobre gobierno, política o asuntos internacionales" en 2004 (GW, 2022). Fue una piedra angular para el desarrollo teórico posterior de la autora.

Dos años más tarde, Martha Finnemore, junto con Katherine Sikkink (1998) crearon el modelo del "ciclo de vida" de las normas. En *Las dinámicas de la norma internacional y el cambio político*, argumentaron que éstas nunca habían estado ausentes del estudio de la política internacional. Sin embargo, las décadas de 1980 y 1990 las trajeron de vuelta de forma radical con el "giro ideacional" como una preocupación teórica central. Una buena parte de la teoría sobre las normas hasta ese momento se había centrado en cómo creaban la estructura social, en los estándares de adecuación y en la estabilidad en la política internacional. La investigación empírica de ese periodo examinaba su papel en la creación del cambio político, sin teorizar los procesos de cambio. Finnemore y Sikkink (1998) presentaron diferentes argumentos teóricos e hipótesis comprobables sobre el papel de las normas en este cambio. Propusieron la evolución de las normas en un "ciclo de vida" de tres etapas, cada una con diferentes motivos, mecanismos y lógicas de comportamiento:

1. Surgimiento de las normas: la búsqueda de persuasión a otros para adoptar sus ideas sobre lo que es deseable y apropiado;
2. Cascada de normas: cuando una norma tiene una amplia aceptación, y los líderes de la norma presionan a otros para que la adopten y se adhieran a ella;
3. Internalización de la norma: cuando la norma ha adquirido una calidad de "dada por sentado" donde su cumplimiento es casi automático.

Igualmente, argumentaron que oponer normas a la racionalidad o la elección racional no ayudaba a explicar muchos de los procesos de la investigación empírica. Estos procesos, que las autoras llamaron "construcción social estratégica", son aquellos en los que los actores elaboran estrategias de racionalidad para reconfigurar preferencias, identidades o su contexto social. De acuerdo con las autoras, la racionalidad no podía separarse de lo políticamente significativo de influencia normativa o cambio normativo, del mismo modo que el contexto normativo condicionaba la elección racional. Esto significaba la existencia de una conexión entre las normas y la racionalidad, lo que obligaba a prestar atención a la

misma para avanzar en el proceso teórico.

El año siguiente vio la publicación de *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*, un libro coescrito con Michael Barnett y publicado en 1999 que argumentaba que los académicos de Relaciones Internacionales tenían teorías vigorosas para explicar por qué se creaban las organizaciones internacionales (OI), sin prestar mucha atención al comportamiento de estas organizaciones o a si éstas realmente hacían lo que sus creadores pretendían. Los argumentos derivaban de las teorías económicas de la organización que habían dominado el estudio de las instituciones y los regímenes internacionales. Para recuperar la agencia y la autonomía de las organizaciones internacionales, los autores ofrecían el enfoque constructivista.

Sobre la base del famoso análisis de la burocracia de Max Weber, argumentaron que las organizaciones internacionales eran mucho más poderosas de lo que incluso los neoliberales habrían asegurado. Encontraron que estas mismas características de la burocracia que daba poder a las organizaciones también podía hacerlas propensas a un comportamiento disfuncional (Barnett y Finnemore, 1999). Las organizaciones internacionales eran poderosas porque, como todas las burocracias, creaban reglas y, al hacerlo, creaban conocimiento social. Implementaban este conocimiento definiendo con ello tareas internacionales compartidas, creando nuevas categorías de actores, formando nuevos intereses para éstos y transfiriendo nuevos modelos de organización política a todo el mundo. Sin embargo, de acuerdo con Barnett y Finnemore (1999), esta misma valoración normativa de las reglas impersonales de las burocracias que las hacía poderosas en la vida moderna, también podía hacer que no respondieran a su entorno, obsesionadas con sus propias reglas a expensas de las misiones y funciones principales, produciendo al final un comportamiento ineficiente y contraproducente. Los autores utilizaron enfoques sociológicos y constructivistas para ampliar la agenda de investigación más allá de la creación de las organizaciones internacionales, haciendo preguntas fundamentales sobre las consecuencias de la burocratización global y los efectos de las organizaciones en la política mundial.

En *Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics*, Finnemore y Sikkink (2001) evaluaron el programa de investigación empírica del constructivismo en Relaciones Internacionales y Política Comparada. En una primera parte, expusieron los principios básicos del constructivismo y examinaron sus implicaciones para la metodología de investigación. De acuerdo con las autoras, el constructivismo era un enfoque del análisis social que se ocupaba del papel de la conciencia humana en la vida social. Este enfoque afirmaba igualmente que la interacción humana estaba compuesta por factores ideacionales, no simplemente por factores materiales, como señalaban los realistas. De aquellos factores, los más importantes eran

las creencias ampliamente compartidas o "intersubjetivas", que no eran reducibles a los individuos. Eran estas creencias compartidas las que construían los intereses de los actores intencionales. Apuntaban que, en la disciplina, la investigación del constructivismo había aumentado sistemáticamente durante la década de los 1990, creando conexiones nuevas y potencialmente fructíferas con un interés centrado en los temas de Política Comparada (Finnemore y Sikkink, 2001).

En una segunda parte, Finnemore y Sikkink (2001) retomaron la pregunta sobre la existencia de una "metodología constructivista" para la investigación empírica. Esta era una de las preocupaciones principales en los primeros desarrollos constructivistas, pues daban poca orientación para desarrollar conceptos y métodos de análisis empírico. Las autoras concluyeron que el análisis constructivista era compatible con muchos métodos de investigación utilizados en las ciencias sociales y las ciencias políticas. El carácter distintivo del constructivismo radicaba en sus argumentos teóricos, no en sus estrategias de investigación empírica (Finnemore y Sikkink, 2001). El artículo es de interés particular, pues la mayor parte del mismo explora la literatura y los debates constructivistas específicos a las Relaciones Internacionales y la Política Comparada.

Más tarde, en *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*, Finnemore (2003) detallaba cómo la violencia o el potencial de violencia era un hecho de la existencia humana, no lejos de lo que siglos antes los precursores realistas habían avanzado. Describía cómo distintas sociedades recompensaban el éxito marcial o la habilidad con las armas, desde la antigüedad. Destacaba que las formas en que los miembros de una sociedad particular usaban la fuerza, revelaba mucho sobre la naturaleza de la autoridad dentro del grupo y de las prioridades de sus miembros. Con ello, la autora utilizaba un tipo de fuerza, la intervención militar, como una explicación al carácter cambiante de la sociedad internacional. En esta obra examinó los cambios en los últimos cuatrocientos años acerca de por qué los países intervenían militarmente, así como las formas en que habían intervenido. No era el hecho de la intervención lo que había cambiado, sino las razones y el significado detrás de la intervención: la comprensión convencional de los propósitos por los cuales los Estados podían y debían usar la fuerza (Finnemore, 2003).

Por ejemplo, era una práctica aceptada que los Estados intervinieran militarmente para cobrar deudas durante el siglo XIX. Esto era impensable en el siglo XX. También muestra que el tipo y la frecuencia de las intervenciones humanitarias cambiaron drásticamente desde el siglo XIX, con un aumento masivo de las intervenciones humanitarias a partir del final de la Guerra Fría. Finnemore (2003) argumentaba que el realismo y el liberalismo no podían dar cuenta de estos cambios. El constructivismo encontraba que los contextos normativos cambiantes llevaron a los Estados a concebir sus intereses de manera diferente. Las normas internacionales modificaron los entendimientos comunes de los fines y medios

apropiados de la intervención militar, así como quiénes merecían protección militar del exterior, aún cuando el sistema estatal no ha podido llegar a un acuerdo fijo sobre la materia (*cf*. la intervención el Libia y la no intervención en Siria). La perspectiva histórica permitió explicar las tendencias a largo plazo: la constante erosión del valor normativo de la fuerza en la política internacional, la mayor influencia de las normas sobre la igualdad en diversos aspectos de la vida política internacional y la creciente importancia del derecho en las prácticas de intervención (Finnemore, 2003).

Posteriormente, volvió a hacer un dueto con Michael Barnett en *Reglas para el mundo: organizaciones internacionales en política global*. Este libro ganó el premio de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA, por sus siglas en inglés) al Mejor Libro en 2006 (GW, 2022). *Rules for the World* ofrecía una perspectiva nueva sobre el comportamiento de las organizaciones internacionales y sus efectos en la política mundial. Argumentando en contra de que estos organismos eran poco más que instrumentos de los Estados, Barnett y Finnemore (2004) comenzaban con la idea de que las organizaciones internacionales eran burocracias con autoridad para dictar reglas y, por lo tanto, ejercer el poder. Tales burocracias podían obsesionarse con sus propias reglas, produciendo resultados insensibles, ineficientes y contraproducentes, recordando el argumento propuesto en el libro de 1999. La autoridad, en este caso los mismos Estados, otorgaba autonomía a las organizaciones internacionales, permitiéndoles evolucionar y expandirse de maneras no deseadas por sus creadores. Enumeraron cinco mecanismos generadores de patologías organizacionales (Barnett y Finnemore, 2004):

1) Irracionalidad de la racionalización, cuando una organización se apega a las reglas y procedimientos existentes, independientemente de las circunstancias, en lugar de actuar de la manera más apropiada para las circunstancias; 2) Universalismo, la aplicación de reglas y categorías universales puede no reflejar contextos específicos; 3) Normalización de la desviación, las desviaciones de las reglas existentes pueden normalizarse y conducir a comportamientos aberrantes; 4) Aislamiento organizacional, cuando las organizaciones no reciben retroalimentación del entorno sobre su desempeño y no pueden actualizar su comportamiento; y 5) Conflicto cultural, las diferentes culturas dentro de una organización pueden conducir a enfrentamientos que produzcan resultados adversos.

Para esta obra, Barnett y Finnemore (2004) reinterpretaron tres áreas de actividad que habían generado un amplio debate sobre políticas: el uso de la experiencia por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) para aumentar su injerencia en las economías nacionales; la redefinición de la categoría de "refugiados" y la decisión de repatriación por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; así como el fracaso de la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para recomendar una intervención durante las primeras semanas del genocidio de Ruanda. Barnett y Finnemore

(2004) proporcionaron fundamentos teóricos para darle trato de actores autónomos por derecho propio a estas organizaciones, algunos que décadas antes habían sido avanzados por la propia Corte Internacional de Justicia (CIJ) ante la pregunta del alcance de su autonomía (cf. CIJ, 1949). Estos contribuyeron en gran medida a la comprensión de la política y la gobernanza global (Barnett y Finnemore, 2004).

Con Henry Farrell, Martha Finnemore (2009) publicó "Ontology, Methodology, and Causation in the American School of International Political Economy" en la *Revista Internacional de Economía Política*. El artículo exploraba las disyuntivas entre la ontología y la metodología utilizadas en la academia estadounidense para comprender los límites de este enfoque, así como las formas en que podían aminorar sus puntos débiles. Los autores tomaron los datos del *Teaching, Research, and International Policy* (TRIP, por sus siglas en inglés) de Tierney y Maliniak publicado en 2012, que apuntaban a una intensa afinidad electiva entre los supuestos ontológicos racionalistas/liberales y las metodologías cuantitativas por un lado, y a los supuestos constructivistas y las metodologías cualitativas, por el otro. De acuerdo con Farrell y Finnemore (2009), esta afinidad no era ni natural ni evidente, como se pretendía. Planteaba, además, cuestiones más profundas sobre la naturaleza de la causalidad. Recordando a los filósofos de la ciencia, Farrell y Finnemore (2009) anotaban la necesidad de pensar más y mejor sobre la relación entre las nociones subyacentes de causalidad y las herramientas metodológicas disponibles y utilizadas. Al hacerlo, aseguraban, aumentaría la capacidad de construir el conocimiento científico-social de forma más apropiada, cerrando también la brecha empírico-normativa. En términos generales, el artículo sugería que la combinación de un enfoque más reflexivo de la causalidad con un enfoque ampliamente pragmático de la filosofía de la ciencia, podría remediar algunos de los defectos de la escuela estadounidense de economía política internacional. Proporcionaba también algunos consejos para la escuela británica. Y de paso, apuntaron hacia la no causalidad y relación directa del constructivismo y la metodología cualitativa.

En el mismo año, Martha Finnemore (2009) publicó "Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity: Why Being a Unipole isn't All it's Cracked Up to Be" en *World Politics*. En el artículo aseguraba que, a pesar de su poder preponderante, los polos únicos (haciendo referencia a un sistema unipolar en el que solamente hay una hegemonía) normalmente no obtenían la victoria o sus objetivos. Al preguntarse por qué, encontraron que los estudiosos de la polaridad y las estructuras sistémicas determinadas por la distribución del poder se habían centrado solo en el poder material, sin tomar en cuenta la estructura de la política mundial, que es tanto social, como material. Para presentar sus argumentos, Finnemore (2009) exploró tres mecanismos sociales que limitaban el poder unipolar y daban forma a sus usos posibles. El primero implicaba la legitimación. Para

ejercer el poder de manera efectiva, los polos únicos debían legitimarlo y en este acto de legitimar su poder, debían también difundirse, ya que la legitimación estaba en manos de otros. El segundo mecanismo implicaba la institucionalización. La autora argumentaba que una forma común de legitimar el poder era institucionalizarlo. Sin embargo, al institucionalizar el poder en autoridades racionales-legales, se transformaba de forma fundamental. Una vez establecidas las instituciones, leyes y reglas, tenían poderes y lógicas internas propias, dificultando su control a la hegemonía. El tercer mecanismo se relacionaba con la hipocresía. Las estructuras sociales de legitimación e institucionalización hacían más que dispersar el poder del polo único. Creaban también incentivos para la hipocresía. Ésta, de acuerdo con Finnemore (2009), era un arma de doble filo para estos Estados. Por un lado, la hipocresía sin límite por parte de los polos únicos socavaba a la larga su legitimidad de poder. Por otro lado, la hipocresía reflexiva podía proporcionar estrategias cruciales para fusionar ideales e intereses. Así, salvaguardar los ideales o principios sociales en incumplimiento podía tener efectos políticos duraderos, como sugerían, de acuerdo con la autora, las décadas de hipocresía estadounidense sobre la democratización y los derechos humanos (Finnemore, 2009).

En 2013, Finnemore hizo mancuerna con Goldstein en la edición de un libro sobre el poder del Estado en el mundo contemporáneo. En *Back to Basics: State Power in a Contemporary World* (2013) el poder estatal se presenta como un concepto fundamental para las Relaciones Internacionales a través de los siglos. Últimamente, sin embargo, ha pasado a un segundo plano frente a temas como la información, los intereses, la identidad, las audiencias, entre otros. *Back to Basics* trajo de nuevo al poder estatal al centro del escenario estableciendo igualmente una agenda para el desarrollo de nuevas teorías sobre su papel en las RRII.

Tomando como ejemplo a Stephen Krasner, autor neorrealista y profesor de Estudios Internacionales en Stanford University, quien fue Director de Planificación de Políticas en el Departamento de Estado de Estados Unidos durante dos años de la administración de Barack Obama (2005-2007) y su trabajo de décadas, Finnemore y Goldstein (2012) plantearon las promesas y limitaciones del realismo. Krasner, decían, siempre había sido un defensor de este paradigma y de la importancia del poder entendido en términos materiales, ya fueran militares o económicos. Sin embargo, los marcos de pensamiento realista rara vez proporcionaron una explicación completa de los resultados en los análisis del autor. Fue así como gran parte de su trabajo implicó también comprender el papel del poder en situaciones que el realismo no explicaba bien. Las preguntas guía de la obra eran, si los Estados buscaban el poder ¿por qué existía la cooperación? Si la hegemonía promovía la cooperación ¿por qué ésta continuaba aun con el "declive" de Estados Unidos? En cierto sentido, autores liberales como Robert Keohane ya habían explorado estas avenidas.

Sin embargo, en esta obra las editoras intentaban responder junto con los autores, si los Estados realmente perseguían sus intereses nacionales o más bien, las estructuras y valores internos eran los que dictaban la búsqueda racional de objetivos materiales. Las autoras, parafraseando a Krasner, llamaron a estos cuestionamientos o más bien, a la falta de respuestas, "los límites del realismo" (Finnemore y Goldstein, 2012).

La edición de *Back to the Basics* (Finnemore y Goldstein, 2013) tenía como propósito que los autores, entre los que se encontraba el mismo Krasner, además de Robert Keohane, David Lake, Thomas Risse, Etel Solingen, Peter Katzenstein, Benjamin Cohen, Richard Steinberg, Peter Gourevitch, Arthur Stein, Lloyd Gruber, Daniel Drezner y Robert Jervis, reflexionaran sobre el papel que jugaba el poder en la política contemporánea y cómo un enfoque de política de poder sería influyente en la actualidad. En el volumen, algunos de los principales académicos de la disciplina abordaron una amplia gama de "rompecabezas sobre el poder" y ofrecieron nuevas formas de pensar sobre el papel de los Estados y el poder en el mundo contemporáneo. Exploraron las diferentes "caras" del poder estatal y diversas vías por las cuales crea sus efectos. Esto les permitió teorizar sobre un entorno en el que los Estados usarían su poder y exploraban formas en las que este mundo institucionalizado y fuertemente normado podría generar resultados positivos. También reflexionaron sobre cómo la variación y el cambio en la naturaleza de la soberanía podía influir no solo en la forma en que los Estados ejercían el poder, sino también en las formas en que se ejercía el poder sobre ellos (Finnemore y Goldstein, 2013).

Los argumentos presentados por los autores trataban al menos uno de los tres temas trabajados por Krasner: el poder estatal y la hegemonía; la relación entre Estados y mercados; y las concepciones del estado-nación en la política internacional. Los autores estuvieron de acuerdo en gran medida sobre la centralidad del poder, pero difirieron sustantivamente sobre las formas en que el poder se manifestaba y debía medirse y comprenderse. El conjunto se diferencia claramente en autores de corte realista, liberal y constructivista. Varios de ellos enfrentaron los mismos dilemas intelectuales que Krasner al intentar definir el poder y su relación con los intereses, pero sus respuestas fueron diferentes. En conjunto, estas reflexiones exploran nuevas formas de pensar sobre el papel del poder en la política contemporánea y demuestran la relevancia continua de los conceptos tanto para la política como para la teoría de Relaciones Internacionales (Finnemore y Goldstein, 2013).

La obra más reciente de Martha Finnemore, junto con Duncan B. Hollis (2016), "Constructing norms for global cybersecurity", publicada en el *American Journal of International Law*, hace el recuento de las peripecias de la compañía Apple para eludir romper los códigos de seguridad y privacidad de un iPhone 5C. El gobierno federal de Estados Unidos pidió su colaboración para encontrar información en el celular que fuera utilizado por uno de los terroristas que participó en un tiroteo masivo y amenaza de bomba

el 2 de diciembre de 2015 en San Bernardino, California. Dos meses más tarde, un tribunal le ordenó a la compañía romper las normas de seguridad y privacidad, a lo que Apple se negó. Argumentó que no se podía descifrar un teléfono sin socavar la seguridad del cifrado en general. La compañía hizo un llamado público para reconsiderar las implicaciones de utilizar la "puerta trasera" para desbloquear cualquier teléfono, que los gobiernos (y otros entes) pudieran utilizar para rastrear a los usuarios o acceder a sus datos. Finalmente, el gobierno retiró su demanda después de que el Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés), organismo dependiente del órgano procurador de justicia, contratara a un tercero para acceder al aparato. Lo fundamental del caso no es éste en sí mismo, sino la construcción de normas y estándares de comportamiento apropiados para empresas como Apple y sus clientes en el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC, por sus siglas en inglés). Aun cuando el Internet se ha vuelto parte de la vida de millones de personas alrededor del mundo, las reglas de utilización del ciberespacio no son claras y se han convertido en el foco de serios e importantes conflictos (Finnemore y Hollis, 2016).

Reflexiones finales

Sin lugar a duda, la obra de Martha Finnemore ha contribuido de manera importante al desarrollo teórico del enfoque constructivista. Su investigación dota de más herramientas a esta corriente para el análisis internacional, sobre todo en situaciones en las que los paradigmas tradicionales no logran explicar del todo los resultados de los procesos sistémicos. Tomando conceptos y de diferentes disciplinas, como el estudio de las organizaciones, la sociología, el liberalismo y el pluralismo, Finnemore logra ampliar la base del análisis y lo centra en cuestiones fundamentales que tienen resultados complementarios, dotando a la investigación de un cuerpo teórico propio. Abre las puertas a nuevas avenidas del conocimiento y a la búsqueda de explicaciones alternativas en un contexto en el que es necesaria la innovación y marcos de pensamiento que vayan más allá de lo estudiado hasta el momento.

Referencias

Adler, E. (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3(3): 319–363.

Barnett, M., & Finnemore, M. (1999). The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, 53(4), 699-732. doi:10.1162/002081899551048

Barnett, M., & Finnemore, M. (2004). *Rules For The World: International Organizations In Global Politics*. Cornell University Press.

Checkel, T.J. (1998). The Constructivist Turn in International Relations Theory. Review

of National Interests in International Society; The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics; Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid, by M. Finnemore, P. Katzenstein, & A. Klotz. *World Politics*, 50(2), 324–348.

Cour Internationale de Justice [CIJ] (1949). L'avis consultatif rendu par la Cour Internationale de Justice concernant la question de la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, 11 avril 1949. CIJ, La Haye.

Dessler, D. (1997). Book Reviews: National Interests in International Society. By Martha Finnemore. *American Journal of Sociology*, 103(3): 785–786. doi:10.1086/231265.

Farrell, H., & Finnemore, M. (2009). Ontology, methodology, and causation in the American school of international political economy. *Review of International Political Economy*, 16(1), 58-71.

Finnemore, M. & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887–917.

Finnemore, M. (1993). International organizations as teachers of norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cutural Organization and science policy. *International Organization*, 47(4), 565-597. doi:10.1017/S0020818300028101

Finnemore, M. (1996). *National interests in international society*. Cornell University Press.

Finnemore, M. (2003). *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs About the Use of Force*. Cornell University Press.

Finnemore, M. (2009). Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity: Why Being a Unipole Isn't All It's Cracked Up to Be. *World Politics*, 61(1), 58-85. doi:10.1017/S0043887109000082

Finnemore, M., & Goldstein, J. (Eds.). (2013). *Back to basics: State power in a contemporary world*. Oxford University Press.

Finnemore, M., & Hollis, D. B. (2016). Constructing norms for global cybersecurity. *American Journal of International Law*, 110(3), 425-479.

Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual review of political science*, 4(1), 391-416.

GW (2022). Martha Finnemore. George Washington Elliott School of International Affaris. Washington, DC.

Jordan, R.; Maliniak, D.; Oakes, A.; Peterson, S.; Tierney, M. J. (2009). One Discipline or Many? TRIP Survey of International Relations Faculty in Ten Countries.

Jung, H. (2019). The Evolution of Social Constructivism in Political Science: Past to Present. SAGE Open. https://doi.org/10.1177/2158244019832703

Mitrany, D. (1943). A Working Peace System: an Argument for the Functional

Development of International Organization. Royal Institute of International Affairs.Onuf, N. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Routledge. Owens, Patricia (2018) Women and the History of International Thought. International Studies Quarterly, 62, 467-481. doi: 10.1093/isq/sqy027

Scott, W. R.; Meyer, J. W.; Thomas, G. M.; Ramirez, F. O.; Boli, J.; & Bergesen, A. (1996). Review of Institutional Environment and Organizations: Structural Complexity and Individualism; Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual; Studies of the Modern World System. *International Organization*, 50(2), 325–347.

Sterling-Folker, J. (2006). Constructivist Approaches. In: J. Sterling-Folker (ed.). *Making Sense of International Relations Theory* (115-122). Lynne Rienner Publishers.

Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.



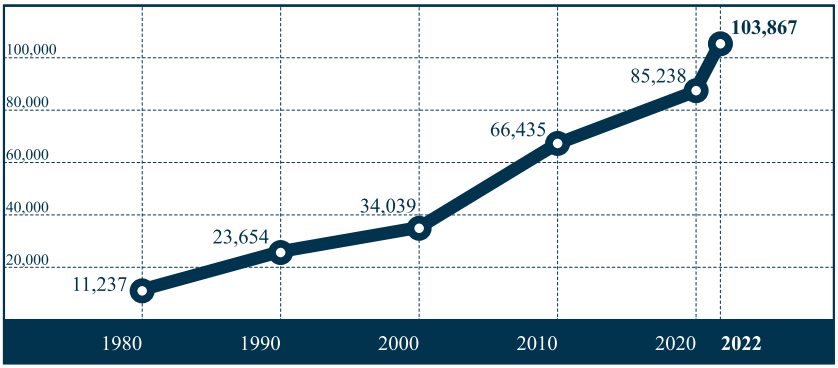
INDICADORES


UNIVERSIDAD DEL MAR
UMAR
OAXACA

INDICADORES ECONÓMICOS

PIB a precios corrientes

(Billones de dólares de los EE.UU.)[1]



Indicador	1980	1990	2000	2010	2020	2022
PIB a precios corrientes (Billones de dólares)	11,237	23,654	34,039	66,435	85,238	103,867
PIB per cápita a precios corrientes (Dólares)	2,864	4,764	5,672	9,717	11,130	13,446

Países con mayor PIB per cápita (Dólares)	2022
Luxemburgo	135,045
Irlanda	101,509
Noruega	99,480
Suiza	96,390
Catar	84,514

Países con menor PIB per cápita (Dólares)	2022
Burundi	272
Sudan del Sur	392
Madagascar	513
Sierra Leona	527
República Centroafricana	-

Indicador	2022
Proyecciones de crecimiento global (% PIB real)	3.2
Proyecciones de crecimiento economías avanzadas (% PIB real)	3.3
Proyecciones de crecimiento economías emergentes y en desarrollo (% PIB real)	3.8

Indicador	1980	1990	2000	2010	2020	2022
Tasa de crecimeinto del PIB real	3.4	4.8	-0.1	-3.1	3.6	13,446
Tasa de inflación (precios al consumidor de fin de período)		25.1	4.8	4.3	2.8	6.8
Tasa de inflación (precios medios al consumidor)	17.3	26.2	4.8	3.7	3.2	7.4

1 Elaboración propia. Fuente: Fondo Monetario Internacional.

INDICADORES ECONÓMICOS

Indicador	2022
Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) en vigor	354

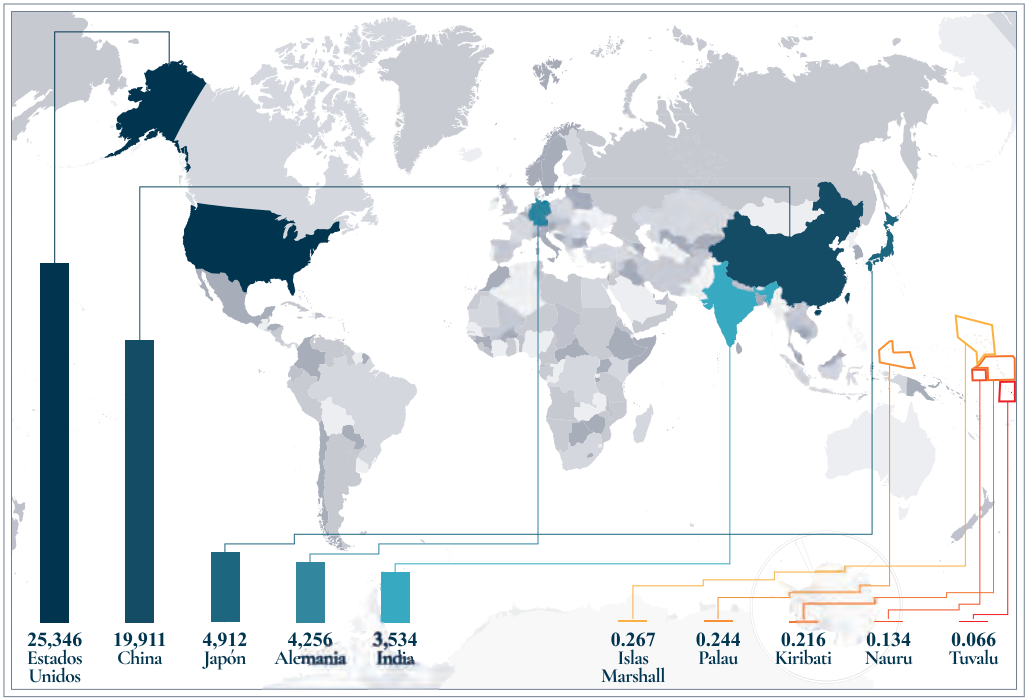
Fuente:https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm

Países con mayor PIB (Dólares)	2022
Estados Unidos	25,346
China	19,911
Japón	4,912
Alemania	4,256
India	3,534

Países con menor PIB (Dólares)	2022
Tuvalu	0.066
Nauru	0.134
Kiribati	0.216
Palau	0.244
Islas Marshall	0.267

Países con Mayor & Menor PIB

(Billones de dólares de los EE.UU.)[2]



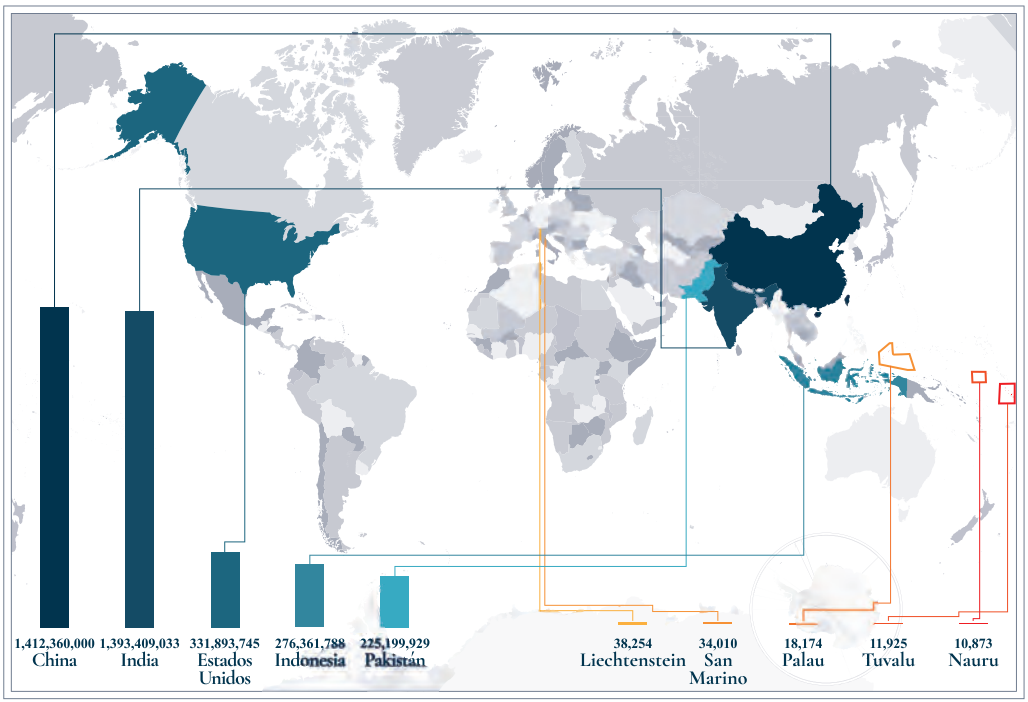
2 Elaboración propia. Fuente: Fondo Monetario Internacional.

INDICADORES SOCIALES

Países más poblados	2022
China	1,412,360,000
India	1,393,409,033
Estados Unidos	331,893,745
Indonesia	276,361,788
Pakistán	225,199,929

Países menos poblados	2022
Nauru	10,873
Tuvalu	11,925
Palau	18,174
San Marino	34,010
Liechtenstein	38,254

Países con Mayor & Menor Población
(Número de habitantes)[1]



1 Elaboración propia. Fuente: Fondo Monetario Internacional.

INDICADORES SOCIALES

Indicador	1980	1990	2000	2010	2020	2021
Población	4,432,963,653	5,280,062,644	6,114,324,044	6,921,854,591	7,763,498,647	7,836,630,792
Población rural (%)	60.65	56.97	53.31	48.35	43.84	43.42
Población urbana (%)	39	43	47	52	56	56.58
Densidad de población (personas por kilómetro)	34.14	40.66	47.12	53.30	59.75	60.31
Porcentaje Mujeres	49.76	49.68	49.65	49.58	49.58	49.59
Porcentaje Hombres	50.24	50.32	50.35	50.42	50.42	50.41
Población entre 0 y 14 años de edad (% del total)	35.33	32.86	30.16	27.02	25.48	25.33
Población entre 15 y 64 años de edad (% del total)	58.78	60.98	62.97	65.42	65.20	65.13
Población de 65 años y más de edad (% del total)	5.89	6.16	6.87	7.57	9.32	9.54
Médicos (por cada 1,000 personas)	ND	1.30	1.53	1.52	ND	ND
Camas hospitalarias (por cada 1,000 personas)	3.59	3.65	2.91	2.63	ND	ND
Esperanza de vida al nacer (años)	62.84	65.43	67.55	70.56	72.75	ND
Población activa	ND	2,319,716,315	2,749,084,466	3,137,220,685	3,389,312,440	3,450,067,707
Desempleo total (% de la población activa)	ND		5.77	5.90	6.57	6.18
Volúmenes Internacionales de Migrantes	93,716,870	152,269,004	172,278,883	221,233,994	ND	ND
Población de refugiados por país o territorio de asilo	ND	19,850,545	15,935,134	15,239,927	26,353,825	27,119,816

Población Mundial en 2022

(Número de habitantes)[2]



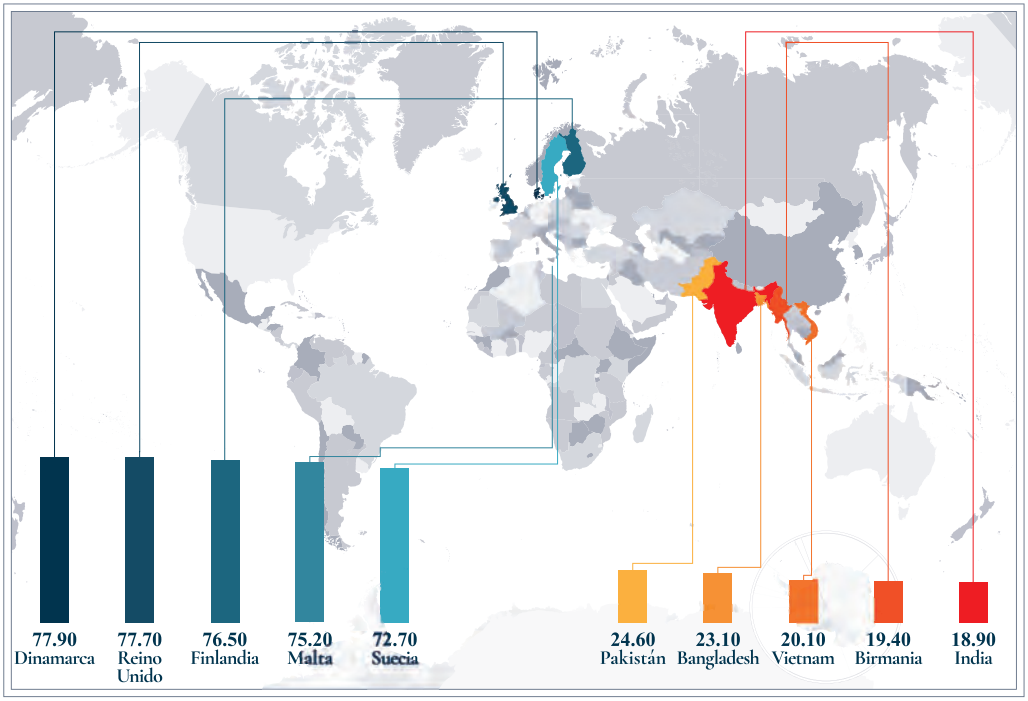
2 Elaboración propia. Fuente: Organización de las Naciones Unidas.

MEDIO AMBIENTE

Indicador	1980	1990	2000	2020	2021	2022
Población urbana	1,743,754,296	2,271,130,944	2,853,928,243	3,573,943,037	4,359,215,158	4,433,302,173
Área selvática (kilometros cuadrados)	ND	41,282,694.90	40,556,022.30	40,156,729.70	ND	ND
Tierras agrícolas (% del área de tierra)	37.72	38.83	37.25	36.72	ND	ND
Tierras cultivables (% del área de tierra)	10.21	10.64	10.54	10.53	ND	ND
Emisiones CO2 (kt)	ND	20,605,300.63	23,308,942.08	31,027,987.15	ND	ND
Emisiones de gases efecto invernadero totales (kt de equivalente de CO2)	ND	29,848,570	32,781,530	41,817,500	ND	ND
Emisiones de CO2 (toneladas métricas per cápita)	ND	3.90	3.81	4.48	ND	ND
Producción de energía renovable (% de la producción total de electricidad)	ND	19.36	18.33	19.56	ND	ND
Consumo de energía eléctrica (kWh per cápita)	1,587.30	2,127.91	2,386.83	2,958.34	ND	ND
Uso de energía (kg de equivalente de petróleo per cápita)	1,454.89	1,663.81	1,637.21	1,874.66	ND	ND

Países con Mejor & Peor Índice de Desempeño Ambiental

(Puntaje EPI = Environmental Performance Index)[1]

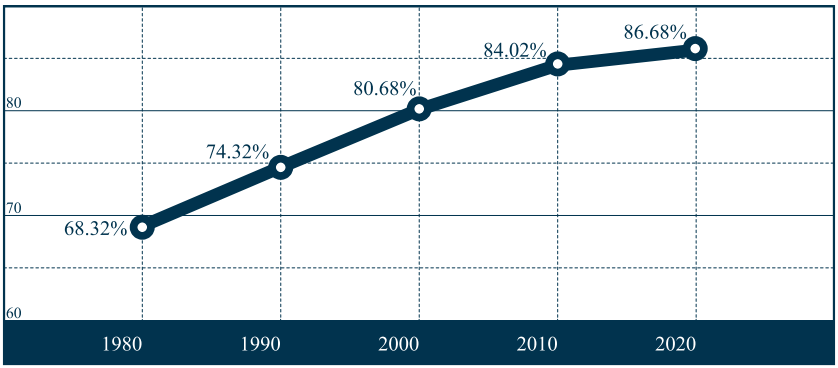


1 Elaboración propia. Fuente: Yale Center for Environmental Law & Policy.

INDICADORES EN EDUCACIÓN

Tasa de Alfabetización, Total de Adultos

(% de personas de 15 años o más)[1]



Indicador	1980	1990	2000	2010	2020
Tasa de alfabetización, total de adultos (% de personas de 15 años o más)	68.32	74.32	80.68	84.02	86.68
Tasa de alfabetización, mujeres adultas (% de mujeres de 15 años o más)	60.09	67.47	75.34	79.80	83.30
Tasa de alfabetización, varones adultos (% de varones de 15 años o más)	76.62	81.19	86.06	88.25	90.06
Tasa de alfabetización de la educación de nivel primario, mujeres (% de grupo etario correspondiente)	74.02	76.93	78.81	87.94	89.94
Tasa de alfabetización de la educación de nivel primario, varones (% de grupo etario correspondiente)	83.23	85.55	84.92	89.83	90.33
Niños que no asisten a la escuela, nivel primario, mujeres	76,823,904	61,349,664	56,769,112	31,417,024	ND
Niños que no asisten a la escuela, nivel primario, varones	43,147,508	39,280,656	41,880,400	28,822,968	ND
Proporción alumnos-maestro, nivel primario	28.35	26.22	26.31	24.31	ND
Proporción de inscripciones de mujeres con respecto a varones en la educación primaria (%)	0.85	0.88	0.92	0.97	ND
Proporción de inscripciones de mujeres con respecto a varones en la educación secundaria (%)	0.82	0.84	0.92	0.97	ND
Proporción de inscripciones de mujeres con respecto a varones en la educación terciaria (%)	0.83	0.89	0.99	1.07	1.13
Gasto público en educación (% del PIB)	ND	3.85	4.33	4.32	3.71*
Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	ND	2.05	2.01	2.63	2.62
Gasto militar (% del PIB)	3.52	3.31	2.21	2.52	2.36

** 2019*

Países con mayor gasto en educación (% del PIB)	2022
Islas Salomón	12.75
Namibia	9.44
Sierra Leona	8.80
Botswana	8.73
Arabia Saudita	7.80

Países con menor gasto en educación (% del PIB)	2022
Mauritania	1.88
Bahrein	2.15
República Centroafricana	2.16
Guinea	2.19
República Democrática de Popular de Lao	2.23

1 Elaboración propia. Fuente: Banco Mundial.

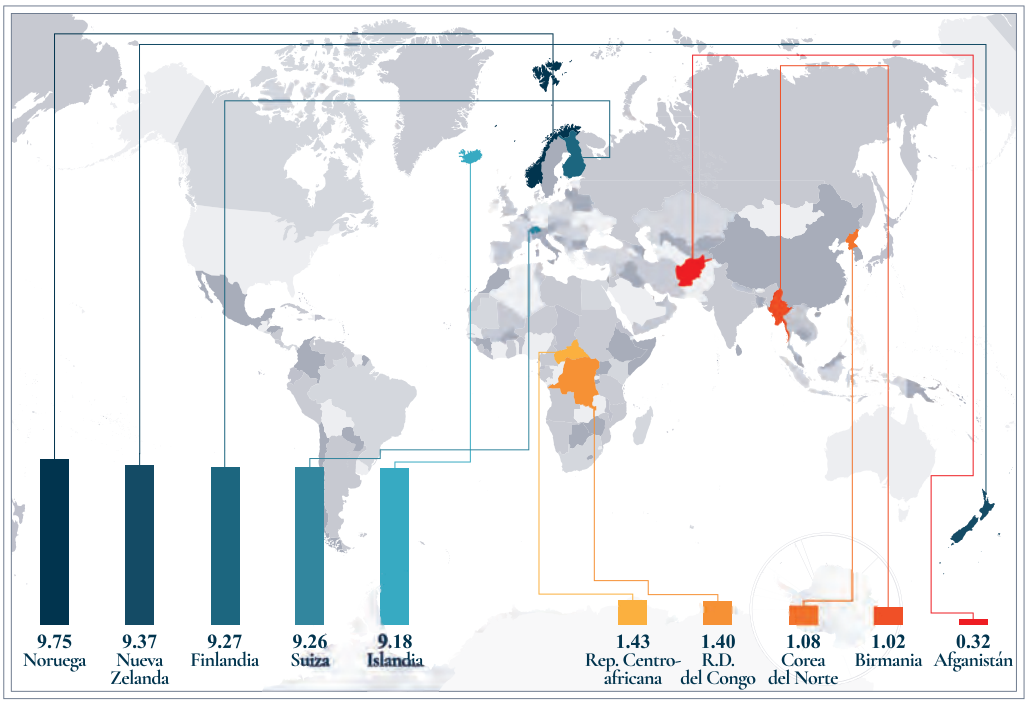
Países con mayor gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	2022
Israel	5.43
Corea del Sur	4.81
Suecia	3.52
Bélgica	3.47
Estados Unidos	3.45

Países con menor gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)	2022
Ucrania	0.04
Tayikistán	0.08
Kirguistán	0.08
Kazajistán	0.12
Mongolia	0.13

INDICADORES EN DEMOCRACIA

Países con Mejor & Peor Evaluación de Democracia

(Índice de democracia)[1]



1 Elaboración propia. Fuente: Index, D. (2021). The China Challenge. Economist Intelligence.

INDICADORES EN CAMBIO CLIMÁTICO[1]

Indicador	1980	1990	2000	2010	2020	2022
Temperatura (Co, media anual)[2]	4,432,963,653	5,280,062,644	6,114,324,044	6,921,854,591	7,763,498,647	7,836,630,792
Hielo marino del Ártico (millones de kilometros cuadrados)[3]	60.65	56.97	53.31	48.35	43.84	43.42
Nivel del mar (milímetros)[4]	39	43	47	52	56	56.58
Dioxido de carbono CO2 (partes por millón)	34.14	40.66	47.12	53.30	59.75	60.31
Contenido de calor en el océano (zettajulios)	49.76	49.68	49.65	49.58	49.58	49.59
Capa de hielo (Gt)	50.24	50.32	50.35	50.42	50.42	50.41
Variación de masa Antárquica	35.33	32.86	30.16	27.02	25.48	25.33
Variación de masa de Groelandia	58.78	60.98	62.97	65.42	65.20	65.13
Población de 65 años y más de edad (% del total)	5.89	6.16	6.87	7.57	9.32	9.54
Médicos (por cada 1,000 personas)	*ND*	1.30	1.53	1.52	*ND*	*ND*
Camas hospitalarias (por cada 1,000 personas)	3.59	3.65	2.91	2.63	*ND*	*ND*
Esperanza de vida al nacer (años)	62.84	65.43	67.55	70.56	72.75	*ND*
Población activa	*ND*	2,319,716,315	2,749,084,466	3,137,220,685	3,389,312,440	3,450,067,707
Desempleo total (% de la población activa)	*ND*	*ND*	5.77	5.90	6.57	6.18
Volúmenes Internacionales de Migrantes	93,716,870	152,269,004	172,278,883	221,233,994	*ND*	*ND*
Población de refugiados por país o territorio de asilo	*ND*	19,850,545	15,935,134	15,239,927	26,353,825	27,119,816

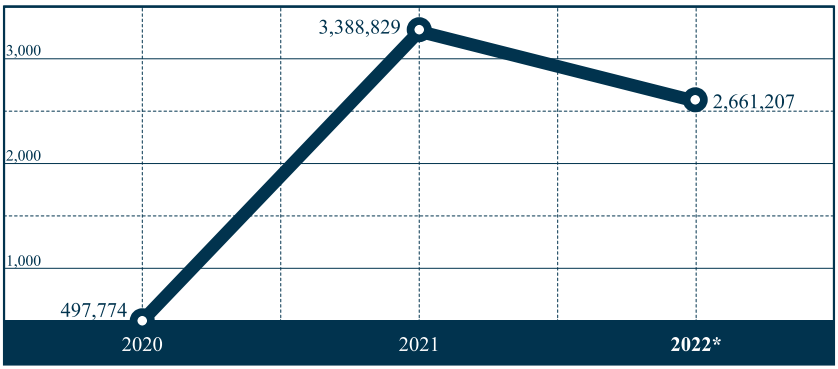
1 Fuente: Earth Science Communications Team at NASA's Jet Propulsion Laboratory | California Institute of Technology.
2 Cambio en la temperatura global de la superficie en relación con las temperaturas promedio de 1951-1980.
3 Extensión mensual promedio del hielo marino del Ártico cada septiembre.
4 Cambio en el nivel del mar desde 1993.

COVID-19

Indicador	2020	2021	2022*
Casos acumulados	9,079,612	179,693,343	618,386,666
Casos por año	9,079,612	170,613,731	438,693,323
Muertes confirmadas acumulado	497,774	3,886,603	6,547,810
Muertes por año	497,774	3,388,829	2,661,207

Mortalidad Derivada del COVID-19

(Número de muertes por año)[1]



1 Elaboración propia. Fuente: Johns Hopkins University & Medicine Coronavirus Resource Center.
* Cifras al 03 de octubre de 2022.

DESAFÍOS

Indicador	2022
Personas que pasaron hambre (millones de personas)	720 - 810[1]

Incluso antes de COVID-19, las proyecciones de referencia sugerían que el 6% de la población mundial seguiría viviendo en la pobreza extrema en 2030, sin alcanzar el objetivo de acabar con la pobreza. Las consecuencias de la pandemia amenazan con empujar a más de 70 millones de personas a la pobreza extrema.

Unos 736 millones de personas vivían con menos de 1,90 dólares diarios en 2015.

Uno de cada cinco niños vive en la pobreza extrema, y los efectos negativos de la pobreza y la privación en los primeros años tienen ramificaciones que pueden durar toda la vida.

En 2016, el 55% de la población mundial, unos 4000 millones de personas, no se benefició de ninguna forma de protección social.[2]

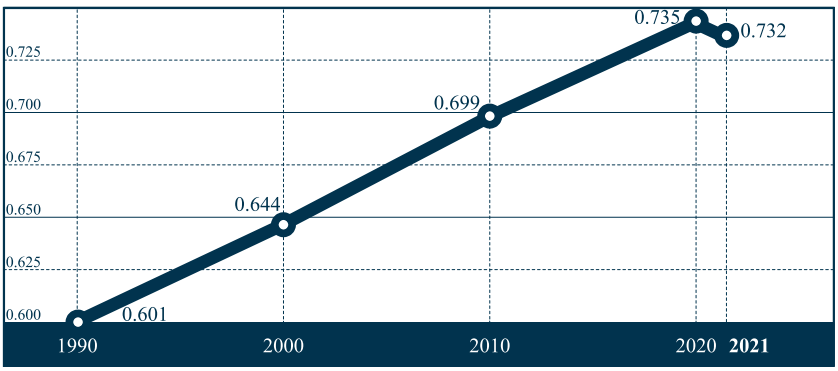
1 Fuente: Organización de las Naciones Unidas.
2 Fuente: Organización de las Naciones Unidas.

IDH

Indicador	1990	2000	2010	2020	2021
Índice de Desarrollo Humano	0.601	0.644	0.699	0.735	0.732

Índice de Desarrollo Humano

(Valor HDI = Human Development Index)[1]

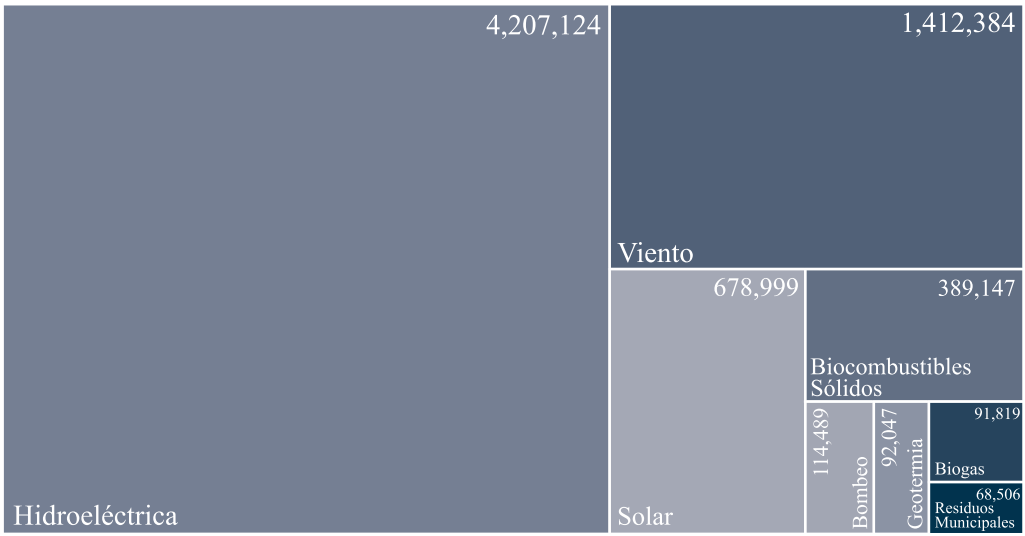


1 Elaboración propia. Fuente: United Nations Development Programme.

ENERGÍAS RENOVABLES

Indicador	2000	2010	2019
Generación de electricidad (GWh)	2,626,417	3,438,897	4,207,124
Hidroeléctrica	30,801	335,422	1,412,384
Viento	*ND*	32,147	678,999
Solar	109,835	220,177	389,147
Biocombistibles sólidos	83,215	93,894	114,489
Bombeo	52,567	68,467	92,047
Geotermia	13,183	46,243	91,819
Biogas	18,636	39,763	68,506
Residuos municipales	6.87	7.57	9.32

Energías Renovables
(Generación de energía en GWh)[1]

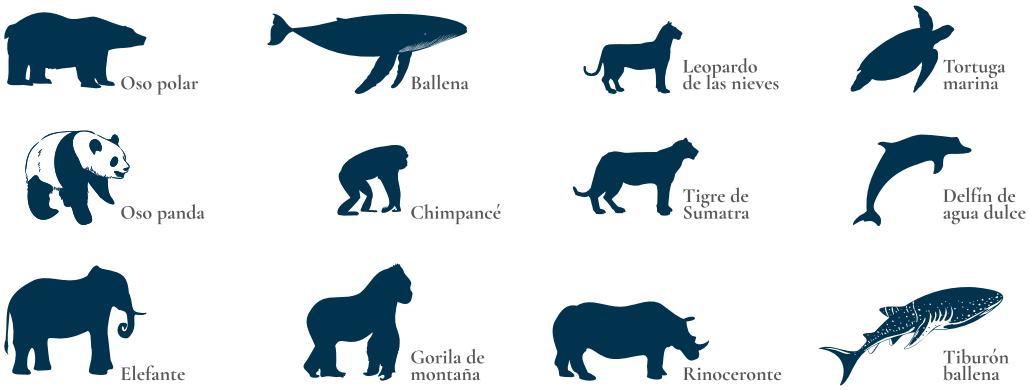


1 Elaboración propia. Fuente: International Renewable Energy Agency (IRENA). Información de 2019.

ANIMALES EN PELIGRO DE EXTINCIÓN

Indicador	2022
Animales en peligro de extinción	El oso polar
	El oso panda
	El elefante
	La ballena
	El chinpancé
	El gorila de montaña
	El leopardo de las nieves
	El tigre de sumatra
	El rinoceronte
	Las tortugas marinas
	El delfín de agua dulce
	El tiburón ballena

Animales en peligro de extinción
(Lista actualizada al 2022)[1]



1 Elaboración propia. Fuente: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA).





COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS


UNIVERSIDAD DEL MAR
UMAR
OAXACA

Douglas Murray: *La Masa Enfurecida: Cómo las políticas de identidad llevaron al mundo a la locura*. Ediciones Península. Barcelona. 2020. 368 pp.

Álvaro Briones[1]

Un fantasma recorre no sólo Europa, sino el mundo entero. Un fantasma que, era que no, se ha hecho fuerte en América Latina, siempre abierta a recibir con los brazos abiertos las novedades intelectuales provenientes de otras latitudes y a convertirlas en corrientes, movimientos y aún en importantes fenómenos políticos. El fantasma se llama "demanda identitaria" y atomiza a la sociedad en grupos de interés en función del sexo (o la identidad de género), la pertenencia étnica, la orientación sexual o alguna forma de vida en particular como la ecología, el veganismo u ocupar la bicicleta como medio único de transporte. Quienes abrazan la política identitaria asumen que la identidad arrogada es su principal atributo -en la mayoría de las ocasiones el único- y que poseerlo confiere un valor especial, una suerte de superioridad moral sobre los demás.

Lo de la superioridad moral no es para nada trivial porque obliga, a quienes detentan tal superioridad, a actuar como evangelistas en tierra de paganos tratando de convencer a quienes se les crucen por delante de la verdad revelada de la que ellos son portadores. Y, si encuentran resistencia, a declarar a esos contumaces escépticos sus enemigos y a cubrirlos de los más ácidos calificativos: "intolerantes", "racistas", "machistas", "homófobos", "transfóbicos", "sexistas", "destructores de la naturaleza", "fascistas" y una florida multitud de otros epítetos, muchos de los cuales no podrían ser reproducidos aquí. Y no se trata sólo del oprobio de recibir tales adjetivos por la vía siempre ágil de los medios sociales de comunicación, que convierten la lluvia de denuestos en verdaderos temporales de insultos, no, estamos hablando en muchos casos de verdaderos linchamientos mediáticos, cuyos efectos destructores sobre la vida social y laboral de los afectados puede prolongarse por años.

Y la supuesta autoridad moral que confiere la identidad auto atribuida da lugar, frecuentemente, a una indignación que no se resiste a la práctica de una violencia a la altura de la ofensa infringida por quien ose pensar diferente. En México ya se ha convertido en tradición que, para determinadas celebraciones, bandas de autodenominadas "feministas anarquistas", correspondientemente vestidas de negro y con el rostro cubierto, literalmente arrasen con vidrieras, avisos comerciales y monumentos del centro de la ciudad, obligando a la autoridad a blindar esas calles en cada "celebración". En Chile son cosa común las "funas", nombre que se da al ataque multitudinario a personas que son blanco de la animadversión de alguno de estos grupos al grado que, casi como un ritual de fin de semana, cientos o

1 Doctor en Economía por la UNAM. Analista político y escritor chileno. Fue Viceministro de Economía y embajador de Chile en España e Italia, entre otros cargos.

quizás miles de ciclistas solían rodear la casa del entonces presidente Piñera para "funarlo".

Más abrumadora aún parece ser la presencia del "lenguaje inclusivo", que no obstante el reclamo insistente de la Real Academia Española y de una multitud de especialistas, parece imponerse generalizadamente al extremo de que muchas personas que seguramente valoran la pureza de su idioma se vean obligadas a dirigirse a públicos masivos como "todas, todos y todes". Un fenómeno que ha podido llevar, penosamente, al presidente de Venezuela Nicolás Maduro a anunciar con orgullo hace algún tiempo atrás que su gobierno acababa de ordenar la impresión de un importante número de "libros y libras". A fines de abril recién pasado, por su parte, el ministro de Educación del gobierno del presidente Boric en Chile, Marco Antonio Ávila, declaró el apoyo de su ministerio a "las y los establecimientos educacionales" y, en mayo, el subsecretario de salud del mismo gobierno, Cristóbal Cuadrado, afirmó que "las y los medicamentos son fundamentales para poder garantizar el acceso a la salud".

América Latina ha hecho su propio aporte a las demandas identitarias, con el enunciado del "socialismo comunitario" del que es autor y principal impulsor Álvaro García Linera, el teórico del movimiento encabezado por Evo Morales en Bolivia. Su aporte radica en agregar a los indígenas a las identidades conocidas y en conferirles el rol de liderazgo de las rebeliones sociales que protagonizan el conjunto de grupos que se consideran oprimidos por su identidad. Sintetizaba en cierto modo esta visión del comunitarismo indigenista al declarar en una entrevista concedida en 2006:

> [...] las estructuras materiales de las rebeliones sociales desde el 2000 son las pequeñas economías familiares, tanto en el campo como en la ciudad. Son los pequeños productores los que se han rebelado: campesinos, cocaleros, artesanos, microempresarios, cooperativistas mineros". Y agregaba en la misma entrevista: "podríamos decir que la Revolución Nacional de 1952 despierta al indio a la ciudadanía, pero trata de diluirlo en el mestizaje y le bloquea las posibilidades de desarrollo político. Cincuenta años después, el indio se postula como un sujeto político autónomo que propone un nacionalismo expansivo, una nación con "unidad en la diversidad" como lo ha repetido tantas veces Evo Morales." También puede leerse en esa entrevista la afirmación "La experiencia que estamos viviendo en Bolivia replantea todo el debate sobre la lucha por el poder... ¿Qué es un gobierno de los movimientos sociales? ¿Es posible? ¿Cómo se operará la relación entre lo político y lo social?[2]

Los mayores éxitos de la política de identidad comunitaria indígena probablemente sean la incorporación en la Constitución de Bolivia de 2022, de la definición establecida en su artículo 1: "Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías". Y en el artículo 290 la

2 Entrevista con Álvaro García Linera, Vicepresidente de Bolivia", consultada el 28 de junio de 2022 en *Lecturas*, En conexión con el blog Argumentos, www.gonzalomartner.blospot.com

norma que establece que "La autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y los pueblos indígena originarios, y las comunidades campesinas..." También la Constitución de Ecuador de 2008 puede reconocer la inspiración del indigenismo comunitario de García Linera, al establecer en su artículo 1 que "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico". Y en el artículo 57 que "Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos" y sigue una larguísima lista de derechos que consagran la vigorosa presencia indígena en la sociedad y la política ecuatorianas.

¿De dónde vino, cómo se consolidó y cuáles pueden ser las consecuencias de esta verdadera explosión identitaria? El periodista y ensayista británico Douglas Murray ha tratado de dar respuesta a estas preguntas en un libro que publicó en 2019 con el título *The Madness of Crowds, traducido al español como La Masa Enfurecida. Cómo las políticas de identidad llevaron al mundo a la locura*. En las 368 páginas de esta edición española, Murray aborda con coraje, aunque sin perder una amenidad no exenta muchas veces de ironía, los que él identifica como los orígenes y situaciones asociadas a la expansión del fenómeno. Lo hace con relación a cuatro de las más importantes manifestaciones identitarias presentes hoy en Estados Unidos y Europa: la homosexualidad, las mujeres, la raza y el transgénero. En el mismo texto y en secciones alternadas, presenta en calidad de "interludios" los fundamentos marxistas del fenómeno, el impacto de la tecnología y, asociada a ésta, la tendencia de la sociedad contemporánea a "linchar digitalmente" a quienes juzga culpables de delitos en contra de la dignidad o los derechos identitarios.

Acerca del origen del fenómeno, no tiene dudas: ha sido una forma de llenar el vacío impuesto por la llamada "era posmoderna", una era que, según Murray, se define por su desconfianza a los grandes relatos, los que han terminado por ser refutados o volverse irremediablemente impopulares. Una era, nos recuerda, que ha visto desplomarse casi simultáneamente tanto a las religiones como a las ideologías laicas. En ese vacío "posmoderno" es que han proliferado nuevas ideas que aspiran a proponer sus propias explicaciones. Proliferación eficazmente estimulada "...por empresas como Google, Twitter y Facebook, que tienen el poder de influir en lo que la mayoría del mundo sabe, piensa y dice". El resultado ha sido que "La interpretación del mundo a través de la lente de la 'justicia social', la 'política identitaria grupal' y la 'interseccionalidad' se haya convertido, quizás, en el esfuerzo más audaz y exhaustivo por crear una nueva ideología desde el fin de la Guerra Fría".

Murray, que es un homosexual auto admitido, se hace parte de las luchas de mujeres y homosexuales por sus derechos que, explica, "...empezaron como campañas legítimas de defensa de los derechos humanos" y por eso pudieron llegar tan lejos. Afirma sin embargo que "En un momento dado... todas descarrilaron. No satisfechos con ser iguales, sus partidarios decidieron arrogarse una posición insostenible como mejores. Algunos afirman que su objetivo consiste sencillamente en ocupar una posición 'mejor' durante cierto tiempo para compensar un desequilibrio histórico", pero "Hasta el momento nadie ha explicado cuánto tiempo tiene que durar esta corrección ni quien tiene derecho a darla por terminada."

Este "pedir de más", el no aceptar el equilibrio sino que seguir de largo de la exigencia de justicia y exigir más de la sociedad queda bien ilustrado con la identidad "queer". Esta identidad está representada por la "Q" de la sigla LGTBQI+ con que actualmente se identifica a las identidades asociadas a preferencias sexuales y su definición corrientemente más aceptada la asocia con quienes piensan la preferencia sexual, o más ampliamente la identidad, fuera de categorías como hombre heterosexual, mujer heterosexual, homosexual o lesbiana. Según Murray, la comunidad "queer" "Está formado por un conjunto de personas para las que sentir atracción por alguien del mismo sexo implica algo más que la mera atracción por alguien del mismo sexo. Para ellas, la atracción homosexual no es más que la primera etapa de un viaje repleto de aventuras: el primer paso no sólo hacia una nueva fase de la vida, sino hacia la trasgresión de los modos de vida normales. A diferencia de los homosexuales que sólo quieren ser aceptados como cualquier otra persona, los queers desean, por un lado, que se les reconozca como algo fundamentalmente distinto y, por otro, servirse de esa diferencia para derribar ese mismo orden en el que los homosexuales tratan de ingresar".

El fenómeno descrito por Murray tiene expresiones claras también en el ámbito de las luchas por los derechos de las mujeres. Éstas inicialmente sólo parecían buscar la igualdad, esto es el equilibrio con los hombres, aunque algo ocurrió pues, como señala el autor: "Los derechos de las mujeres -como los de los homosexuales- venían aumentando a lo largo del siglo XX y parecían a punto de alcanzar un punto de equilibrio, pero justo cuando el tren llegaba a su destino, de repente tomó velocidad, pasó de largo y se perdió en la distancia dejando tras de sí un enorme estruendo." La imagen dice relación, siempre según Murray, con el éxito de lo que las propias feministas llaman las dos primeras olas del feminismo. La primera de ellas, cuyos inicios algunos sitúan en el siglo 18, estuvo caracterizada básicamente por la demanda de igualdad de derechos jurídicos. Como explica Murray "No derechos diferentes, sino iguales. El derecho de sufragio, obviamente, pero también el derecho a solicitar el divorcio, a obtener la custodia de los hijos y a heredar propiedades. Fue una lucha que duró años, pero se acabó ganando."

La segunda ola, que se sitúa normalmente en la segunda mitad del siglo 20, es quizás la que más se asocia con el movimiento feminista en tanto tal. Fue la que, de la mano de autoras tan respetadas como Simone de Beauvoir, desveló los orígenes y las condiciones más profundas de la condición de patriarcado que caracteriza a nuestras sociedades. Beauvoir demostró que son los patrones culturales los que producen y reproducen las relaciones entre mujeres y hombres, constituyéndolas como relaciones de poder. Esa relación queda mejor explicada cuando se diferencia al sexo del género, pues el género se refiere a los roles, comportamientos, actividades, y atributos que una sociedad determinada en una época determinada considera apropiados para hombres y mujeres, unas características que son construidos socialmente y aprendidos a través del proceso de socialización, por lo que son cambiantes y específicas al contexto de una época determinada. En paralelo la militancia política feminista desarrolló lo que fue conocido como Movimiento por la Liberación de la Mujer, que puso en evidencia que problemas que se consideraban de carácter personal, como la violencia en casa, eran resultado de relaciones sociales de poder encarnadas en la pareja. Ya no bastaba la igualdad jurídica, en consecuencia, sino que era necesaria una profunda transformación cultural.

La tercera ola del feminismo se sitúa en la década de los ochenta del siglo pasado y la cuarta en la segunda década del presente. Ha tenido lugar en un momento en que, según Murray, prácticamente todos los objetivos perseguidos por las mujeres y el feminismo se habían ya logrado y la conciencia acerca del derecho de las mujeres a la igualdad con los hombres en todos los terrenos se había impuesto cultural y políticamente en Occidente. Esos derechos se imponían en las Constituciones y Leyes de casi todos los países, se establecían como obligación en instituciones públicas y privadas y quedaban consagrados en decisiones de las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales.

Pero, ante los objetivos ya alcanzados, el movimiento identitario de las mujeres, la política feminista, en lugar de detenerse a consolidar institucionalmente su éxito, pareció buscar nuevos objetivos que no necesariamente significaban una nueva exigencia, pero sí mantener la lucha en pie. Para Murray uno de los elementos más importantes de esta nueva etapa se dio, quizás, en el plano teórico. Cuando el "género" había ya substituido al sexo como definición básica de las exigencias políticas, comenzó a plantearse una nueva teoría: el género en realidad no existía. Como explica Murray, en la base de esta nueva visión está la obra de Judith Buttler, sobre todo en su libro *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*, de 1990 (Ed. Paidós Ibérica, 2017), en la que plantea que el feminismo ha cometido el error de pensar que existían categorías tales como "masculino" y "femenino". En realidad, dice Buttler, citada por Murray, tanto lo masculino como lo femenino son "presupuestos culturales". Es más, el género en sí no es más que un conjunto de "actuaciones sociales continuas", no el resultado de una "realidad previa". La inexistencia

del género y la asunción de lo masculino y de lo femenino sólo como actuaciones sociales, abre las puertas teóricas (o por lo menos ofrece un respetable marco teórico) a la identidad transgénero y al formidable desarrollo que ha tenido durante el último período. Y explica la paradoja de que entre las principales defensoras de la identidad transgénero se encuentren justamente las feministas, que parecen entender esa identidad casi exclusivamente como la liberación de mujeres atrapadas en el cuerpo de hombres y no al revés.

Otra vía para mantener la lucha feminista en pie, según Murray, adquirió la forma de un giro hacia la confrontación directa con los hombres, que en algunas autoras asumió la forma de una acusación relativa al presunto contrataque de los hombres en contra de los éxitos de la mujeres y en otras se ha reducido a una especie de misandria, esto es puro y simple odio en contra de los hombres. Sobre este último rasgo, Murray, al comentar la frase "mata a los hombres", un lema que se utilizó con insistencia durante algún tiempo en las redes sociales, anota: "En los tiempos en que las mujeres no podían votar, 'mata a los hombres' podría haber sido una forma exaltada de exigir el sufragio femenino. Si las feministas de la primera ola hubieran luchado por la igualdad al grito de "mata a los hombres", todo el mundo habría convenido en que no era la forma más atinada de sumar simpatizantes a la causa. Sin embargo, un siglo después parece aceptable, y aún normal, que mujeres nacidas con todos los derechos por los que sus antecesoras tuvieron que pelear reaccionen con un lenguaje más violento que el que se empleaba cuando la balanza estaba infinitamente más desequilibrada."

Detrás de esta "pasada de largo" de lo que podía haber sido una estación terminal de la lucha de las mujeres por sus derechos, está la posibilidad de que, quizás, las mujeres crean ser en realidad mejores que los hombres y que merezcan algo más que la simple paridad. El propio Murray recuerda la frase de Christine Lagarde, entonces Directora Ejecutiva del Fondo Monetario Internacional en 2018, recordando la crisis económica internacional de diez años antes: "Como he dicho en numerosas ocasiones, si los hermanos Lehman hubieran sido las hermanas Lehman, el mundo de hoy bien podría ser muy diferente".

El resultado de este tipo de desequilibrios, sostiene Murray, nos lleva a enfrentar no sólo "...un futuro cada vez más atomizado y lleno de rabia y violencia, sino... un futuro en el cual la posibilidad de retroceder en materia de derechos -incluidos los buenos- es más verosímil cada día. Un futuro en el que el racismo se combate con el racismo y en el que la marginación por motivos de género se combate con marginación por motivos de género."

Uno de los efectos más dolorosos de la nueva realidad a la que conduce la política identitaria es el que Murray aborda en su "interludio" titulado "Sobre el perdón", cuyo tema principal es lo que él denomina "el linchamiento digital". Éste por lo general se origina en la exposición pública de algo que lo mismo puede ser un mensaje de texto que una conversación telefónica, que inicialmente estaba destinada a un círculo restringido o

incluso a una sola persona pero que de pronto llega a un público masivo que por lo general ignora el contexto de la conversación de la cual se obtuvo. Esa intrusión en la vida privada no sería de lamentar de no ser porque, como nos recuerda Murray, "lo único que llama la atención en internet es la vida de los otros en sus peores facetas. Eso es oro puro para una red adicta al linchamiento y el regodeo en la desgracia ajena. Todos conocemos esa sensación de placer al ver que alguien cae en desgracia, ese sentimiento de superioridad al ser partícipes del castigo al infractor". Y, sí, es de lamentarlo porque, cuando la exposición de ese lenguaje privado hiere los sentimientos de un grupo identitario, ya puede esperarse una venganza feroz que por lo general termina con la muerte cívica del afectado por vía de su "linchamiento digital", esto es a través de las redes sociales, frente a las cuales no existe tribunal alguno al cual recurrir.

Es posible que quien cae en esa penosa circunstancia incluso comparta los sentimientos propios de las identidades ofendidas, crea que se equivocó y aun elimine el comentario o la palabra que lo condena. Es inútil. Como nos recuerda Murray, Internet nunca olvida. Y tanto no olvida que la lectura en las redes sociales de algo escrito años o aun décadas atrás, o una actitud o acción realizada también años atrás puede provocar la misma reacción que provocaría si hubiese sido escrita o realizada hoy. Y esto acarrea otro problema o, mejor dicho, otra injusticia pues, como nos hace ver Murray "¿A qué tribunal puede apelarse? Sobre todo cuando la naturaleza del delito, o el delito en sí, varía casi de un día para otro. ¿Cuál es hoy la forma correcta de referirse a una persona trans? ¿Empleaste tal o cual palabra como broma o como insulto? ¿Qué pensaremos dentro de veinte años de lo que estamos haciendo hoy?"

Y la posibilidad de ser ajusticiados pende también sobre las cabezas de personas que ya no existen e, incluso, sobre las de quienes dejaron de existir hace siglos. Sobre este punto es imposible no recordar el castigo que se impuso en fecha reciente a la estatua de Cristóbal Colón, situada en el Paseo de la Reforma de Ciudad de México, acusados, la estatua y Colón, de ser el origen último de los crímenes perpetrados por los colonizadores. El castigo fue la remoción desde ese sitio para ser trasladada a algún destino desconocido y su reemplazo por la efigie de una dama indígena rescatada de una excavación antropológica. ¿Es esto justo? La opinión de Murray es clara: "...evidentemente la gente de hoy en día cree que habría actuado mejor porque sabe cómo termina la historia, pero nuestros ancestros no contaban con ese lujo. Mejores o peores, tomaron sus decisiones en función del tiempo y el lugar en que vivieron, movidos por las circunstancias y las ideas que se encontraron."

Para justificar su proposición relativa al perdón como antídoto del "linchamiento mediático", Murray hace pie en el contenido de una conferencia que pronunciara Hannah Arendt en noviembre de 1964 en la Universidad de Chicago. En esa conferencia Arendt afirmó que toda actuación humana se realiza dentro de una "red de relaciones" en la que "toda

acción provoca no sólo una reacción sino una reacción en cadena". Eso significa que "todo proceso es la causa de nuevos procesos impredecibles". Por consiguiente, afirma Arendt, "nunca podemos realmente saber qué estamos haciendo". En esas circunstancias y puesto que no existe ninguna posibilidad de deshacer lo ya hecho, la posibilidad de crear vínculos con las personas afectadas por nuestros hechos radica exclusivamente en la capacidad de mantener las promesas realizadas, en tanto que la posibilidad de mantener esos vínculos radica a su vez en el perdón. Como señala Arendt, citada por Murray, "Sin ser perdonados, liberados de las consecuencias de lo que hemos hecho, nuestra capacidad de actuar estaría, por así decirlo, confinada a un solo acto del que nunca podríamos recobrarnos; seríamos para siempre las víctimas de sus consecuencias, semejantes al aprendiz de brujo que carecía de la fórmula para romper el hechizo".

Como el perdón no existe en el universo de Internet, la conclusión de Murray en este terreno es simple, aunque no por ello menos triste: "...vivimos en un mundo donde todos corremos el riesgo de tener que pasarnos el resto de la vida lamentando un chiste desafortunado y donde lo que se fomenta no es la acción, sino la reacción, en concreto la aspiración a encarnar el papel de víctima o juez con el fin de obtener una migaja de virtud moral que, erróneamente, creemos ha de llegarnos por la vía del sufrimiento. Un mundo donde nadie sabe en quien reside la potestad de atenuar las ofensas, pero en el que todos tienen incentivos para hacerlas suyas. Un mundo donde a cada momento se ejerce una de las formas más abrumadoras de "poder": el poder de enjuiciar (y, potencialmente arruinar) la vida de otro ser humano por motivos que no siempre son sinceros."

Una cuestión que ha estado presente en el debate político relativo a las ideas, pero sobre todo a la demandas identitaria, es el grado que alcanza la presencia e influencia del marxismo detrás de ellas. Existen razones para suponer que, si no el marxismo, al menos el espíritu anticapitalista del marxismo sí lo está. De hecho, casi todos los movimientos u organizaciones más activos en nombre de alguna identidad específica, acaban por definirse como anticapitalistas o, más frecuentemente, como enemigos del neocapitalismo que es la forma que asume entre estos grupos la crítica al capitalismo en general.

Entre quienes se han preocupado de encontrar las raíces marxistas del nuevo pensamiento destaca Álvaro García Linera, quien se preocupó de reunir textos -algunos prácticamente desconocidos- de Marx, que exonerarían de culpa a los marxistas que practiquen una política identitaria puesto que demostrarían que éste ya se habría preocupado del tema y habría entregado su visión sobre el mismo, esto es la visión o versión oficialmente "marxista" sobre la materia. En mayo de 2015, cuando era vicepresidente de Bolivia, García Linera presentó en La Paz un libro titulado *Karl Marx Escritos sobre la comunidad ancestral* que, según se explicó en la oportunidad, "reúne y traduce textos originales del fundador del socialismo científico" (ver cable de agencia ANF, fechado en La

Paz, 14 de mayo de 2015). El mismo cable se preocupa de aclarar que en los años 90 García Linera había impulsado la edición de algunos de esos textos, aunque solo mimeografiados, bajo el sello "Ofensiva Roja". En la presentación el entonces vicepresidente de su país declaró, refiriéndose a los escritos: "Son una rareza bibliográfica, por ello decidimos presentarlos a las nuevas generaciones para que les ayuden a superar las trabas, las lecturas deterministas, facilistas, mutiladas del marxismo con las que nos alimentamos muchos de nosotros entre los años 50 hasta los 80... Los textos compilados intentan ser un aporte no solo para una revisión crítica de la forma de pensar de los marxistas, sino que es un intento de devolver la fuerza vital del pensamiento marxista para entender el mundo agrario, para entender las identidades y para entender la fuerza de lo comunitario".

Para Douglas Murray, por su parte, quienes "sentaron los cimientos de lo que se convertiría en la política identitaria" fueron el argentino Ernesto Laclau, que falleció en 1914, y su pareja la belga Chantal Mouffe. Estos autores, que se definieron a sí mismos como postmarxistas, no rompieron con el marxismo pero en sus textos cuestionaron algunas de sus categorías clásicas, buscando actualizar la visión marxista al articularla con visiones teóricas contemporáneas. Murray nos recuerda que en su artículo Socialist strategy: where next?, publicado originalmente en la revista *Marxism today* de enero de 1981, admitían que el socialismo era cuestionado por "la aparición de nuevas contradicciones". El "discurso tradicional del marxismo", explicaban, "se ha centrado en la lucha de clases y las contradicciones del capitalismo" y concluían que por ello la noción de lucha de clases necesitaba ser modificada. Concretamente se preguntaban: "¿Hasta qué punto se ha vuelto necesario modificar la noción lucha de clases si queremos abordar los nuevos sujetos políticos -las mujeres, las minorías nacionales, raciales y sexuales- cuyo carácter es netamente anticapitalista, pero cuya identidad no está construida en torno a 'intereses de clase' específicos?".

Profundizando en ese tema en un libro que retomó y amplió los planteamientos de su artículo (*Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Siglo XXI, Madrid, 1987), Laclau y Mouffe sostuvieron que el hecho que el sistema capitalista no haya caído todavía no significa que no vaya a caer nunca. Sólo obliga a seguir escarbando en sus contradicciones; entre ellas, el hecho de que "las condiciones de la lucha política en el capitalismo maduro se alejan cada vez más del modelo del siglo XIX. En nuestra era la lucha política debe involucrar a otros grupos." Estos nuevos grupos, que se constituyen en "nuevos sujetos políticos", son las mujeres, los estudiantes, los jóvenes, las minorías raciales, sexuales y regionales, y en general las distintas luchas anti institucionales y ecológicas. Y explican, según Murray, que cita Socialist strategy ¿Where next?, que a pesar de que sus rivales pueden ser los mismos del socialismo esos grupos disponen de una ventaja: "Su enemigo no se define por su función ni por la explotación, sino por poseer

cierto poder. Y este poder no emana de su lugar en las relaciones de producción, sino que es el resultado de la forma de organización social característica de la sociedad actual. La actual es, sin duda, una sociedad capitalista, pero ésta no es su única característica; también es sexista y patriarcal, además de racista"; esa era quizás la novedad principal de estos movimientos pues "ponen en cuestión nuevas formas de subordinación". Y en *Hegemonía y estrategia socialista*, aclaraban: "El surgimiento del nuevo feminismo, de los movimientos contestatarios de la minorías étnicas, nacionales y sexuales, las luchas ecológicas y anti institucionales, así como las de las poblaciones marginales, el movimiento antinuclear, las formas atípicas que han acompañado a las luchas sociales en los países de la periferia capitalista, implican la extensión de la conflictividad social a una amplia variedad de terrenos que crea el potencial... para el avances hacia sociedades más libres, democráticas e igualitarias".

En esas definiciones parece radicar la esencia de la relación entre los grupos identitarios y el marxismo. O más bien cómo el marxismo, o el postmarxismo si se quiere, han terminado por asimilar la existencia de grupos identitarios para interpretarlos en el marco de su propio método de análisis. Se trata de la substitución del clivaje tradicional "explotador-explotado", que daba lugar a la lucha de clases según el marxismo clásico, por el clivaje "dominante-subordinado" o, en la versión que se comienza a utilizar en América Latina, "elite-subordinado". En esta última versión, la élite puede estar compuesta por individuos que no calcen en la definición de explotador o burgués (empresarios o capitalistas), pero tengan "poder", situación en la que cabe un amplio rango de individuos que van desde los comunicadores sociales hasta los políticos en general, mientras que entre los subordinados caben todos los grupos identitarios, sin importar que sus miembros tengan el dinero necesario para llevar una vida acomodada o aún puedan ser considerados ricos.

El debate sobre las demandas y la política identitaria sin duda continuará, porque es imposible negar su influencia determinante en la cultura y la política occidental en nuestros días. A ese debate, tampoco pueden caber dudas, contribuirá el libro de Douglas Murray y su inquietante visión de esas políticas como un tren que no se detuvo en la estación terminal y cuyo derrotero a partir de ese momento es totalmente incierto. Es de esperar que en ese viaje quienes asuman la responsabilidad de conductores tengan presente las palabras de Murray, quien en su obra nos recuerda que "El modo en que los individuos y los colectivos se comportan en el momento de la victoria dice mucho de cómo son. ¿Estamos dispuestos a que los argumentos que nos sirvieron a nosotros les sirvan también a otros? ¿Creemos de verdad en los principios de la reciprocidad y la tolerancia o no son más que una excusa? ¿Están dispuestos quienes han sufrido censura a censurar a otros a su vez en cuanto se presenta la ocasión?"

Erik Ringmar: *History of International Relations: a non-European perspective*. Open Book Publishers. Cambridge. 2019. 206 pp.

Salimah M. Cossens[1]

Las relaciones internacionales a nivel licenciatura se imparten generalmente con "muy poca profundidad histórica y como si el mundo se hubiese creado hace apenas cien años". Con estas líneas, escritas en un lenguaje sencillo, accesible y dirigido de manera muy directa y casi informal a los jóvenes que han decidido iniciar una carrera en este campo de conocimiento, el autor del libro comentado, nos introduce a su obra, exponiéndonos los dos principales problemas que intenta abordar en ella: el del ahistoricismo y el del eurocentrismo. Éstos son parte de un conjunto de paradigmas—anarcofilia, eurocentrismo, presentismo, estatocentrismo y ahistoricismo—de los que ya han hablado en su momento Barry Buzan y Richard Little (p. 197) y que son la principal causa por la que en Relaciones Internacionales domine la visión occidental y se mantenga neciamente europeísta tanto en su teoría como en su análisis coyuntural pues son las preocupaciones occidentales las que todavía se privilegian en las aulas.

Profesor en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Ibn Haldun en Estambul, Turquía, y también académico asociado al Centro de Sociología Cultural en la Universidad de Yale, el autor de este libro se graduó del programa de Doctorado en Ciencia Política de esta última institución. Preocupado por temas que confrontan los paradigmas antes mencionados, Ringmar ha escrito una serie de libros sobre la historia y teoría de Relaciones Internacionales, pero también sobre sociología de la cultura como medio para descubrir la identidad de una nación y la sociología económica, analizando los efectos del capitalismo en la sociedad internacional. Entre los títulos que le fueron publicados anteriormente destacan, por orden de aparición, *Surviving Capitalism: how we learned to live with the market and remained almost human* (2005), *The Mechanics of modernity in Europe and East Asia: Institutional origins of social change and stagnation* (2009) y *Liberal Barbarism: The European destruction of the Palace of the Emperor of China* (2013).

Con la idea de aproximarse a una generación de estudiantes acostumbrados a recabar información desde redes sociales, videos, y plataformas electrónicas, la obra utiliza las nuevas tecnologías y cuenta con un formato de libre acceso y descarga gratuita a través de la página electrónica de Open Book Publishers. Asimismo, su autor sabe que, para darle promoción, se estila ahora entre los escritores acompañar la salida de sus obras ofreciendo una corta presentación en la que expliquen los puntos más importantes de su investigación, y de sus intereses, por medio de las ya famosas Charlas TED (siglas en inglés

1 Salimah M. Cossens es Candidata a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, orientación Relaciones Internacionales, por la FCPyS de la UNAM.

de Technology, Entertainment, Design), organizadas por la asociación estadounidense del mismo acrónimo y que se pueden ver y descargar también de manera gratuita en línea ya sea en la página propia de la asociación o en canales como Youtube. En su plática titulada *What is a non-Western theory of International Relations?* (2019), Erik Ringmar nos invita a reflexionar sobre la construcción de una teoría alternativa de Relaciones Internacionales que parta de la experiencia de aquellos países fuera de la corriente principal para constatar que el mundo rara vez estuvo organizado de la misma manera en toda su historia. En otras palabras, el autor se perfila entre los académicos que abogan por ampliar la perspectiva histórica ya que, si nos atrevemos a hacerlo, podremos confirmar que nuestro sistema internacional no siempre tuvo su eje central en la concepción moderna del Estado-nación.

En esta videoconferencia argumenta que, después del colonialismo europeo, las regiones que se independizaron se constituyeron, irónicamente, de acuerdo al mismo estándar europeo del que se estaban separando, creando—y perpetuando—la estructura de nuestro actual sistema internacional. Por consiguiente, países cuya organización política era distinta, por ejemplo algunos grupos sociales pastoriles o nómadas, difícilmente han podido cumplir con el modelo estatal esperado resultando, en ocasiones, en lo que se podría considerar como Estados fallidos. Cuando se ha presentado tal situación, esos Estados han tenido que luchar para alcanzar el esquema político que se les exige, por lo que se han visto en la necesidad de recibir ayuda de organismos internacionales en forma de asistencia financiera, programas sociales y, en ciertos extremos, en armas para defender unas fronteras que muchas veces sirven para los intereses de los países hegemónicos. Para Ringmar, la creación del Estado "exitoso" se ha hecho al costo terrible de exterminar o aislar grupos que no han sabido conformarse: kurdos, palestinos, tibetanos, entre muchos otros ejemplos.

En consecuencia, se necesita una narrativa diferente, una forma distinta de hacer Relaciones Internacionales y esa es remontándonos al principio, indagando el pasado más profundo del sistema internacional para entender la manera en que el mundo se fue conformando antes de que Europa—y aquellos países que se consideran esencialmente europeos como Estados Unidos—dominarán el discurso para rehacer, reacomodar y replantear esta manera simplista y occidental que permea en nuestra ciencia. La obra, entonces, tiene como objetivo acercar al alumno que inicia sus estudios a otras experiencias, otras regiones, cambiando el foco de análisis, no sólo geográfico sino también histórico, partiendo desde el marco del primer milenio después de la Era Común.

La estructura del libro está conformada por diez secciones: una introducción en la que presenta el problema y la justificación de la obra, así como los conceptos arquetípicos de nuestra ciencia como soberanía, anarquía y Estado, pero también de nociones más complejas como la Teoría del Sistema Internacional. Es importante destacar que la manera

en que aborda todos los temas es bastante casual, aun cuando la lista de casos históricos y teorías es cuantiosa. Cada sección finaliza con una lista de lecturas a modo de sugerencia para informarnos más en la que se incluyen los autores más reconocidos de cada cuestión. Quizá la idea detrás de haber elegido un formato más relajado en cuanto a formalidad académica también sea la de comunicarse con el alumnado con un lenguaje sencillo y una forma simple de llevarlo poco a poco a cuestionar los paradigmas más arraigados de la disciplina. O acaso la razón también incida en la autoproclamación de ser un libro de texto que tiene como objetivo ser una introducción a la historia de la política internacional pero que no pretende ser exhaustiva en el análisis académico. De igual manera, advierte que no debe verse tampoco como un texto especializado en Historia Mundial.

En su opinión, una verdadera contribución a Relaciones Internacionales puede hacerse al comparar los distintos sistemas internacionales que se han conformado en la historia. El autor, manteniendo vigente el debate, toma la postura de quienes consideramos que, en la historia, no sólo ha existido un sistema internacional, el que conocemos, en el que vivimos, sino varios. Nick Kardulias, arqueólogo lo explica de la siguiente manera: a lo largo de la historia se ha visto la aparición de diversos sistemas con sus propias estructuras e influencia que han oscilado y pulsado como planetas, a veces de manera aislada, otras, encontrándose eventualmente hasta la interconexión que vivimos en la actualidad (p. 54). Por consiguiente, Ringmar considera que para entender la organización política mundial debemos examinar el surgimiento de cada uno de ellos ya que cuentan con características propias, así como instituciones, reglas y normas únicas. Entre estos atributos se encuentran la de haber sido administrados por otros actores políticos como, por ejemplo, los imperios que controlaban vastos territorios con fronteras poco definidas.

Tales sistemas no concebían la soberanía como un valor absoluto pues algunas entidades políticas eran totalmente independientes mientras que otras no tanto, sin embargo, interactuaban bajo reglas propias que fueron dando forma a lo que hoy conocemos como protocolos diplomáticos, tratados y alianzas. Muchos de esos sistemas no pueden considerarse anárquicos pues, en la praxis, los gobernantes cedían su soberanía y se sujetaban a la sentencia de los tribunales celestiales cuyos dioses castigaban el incumplimiento de los tratados enviando desgracias naturales como consecuencia. Hoy en día esto parecería absurdo, sin embargo, los tratados celebrados en la Asiria del siglo VII a. E.C. tenían esa estructura jurídica y sus signatarios temían genuinamente el poder divino y sus consecuencias. No hay mejor ilustración de los efectos que podía causar la cólera divina que las siete plagas que asolaron a Egipto y quedaron grabadas en la memoria colectiva de la humanidad.

Es así como los siguientes seis apartados del documento versan sobre las siguientes regiones: China y el Este asiático, India, los Califatos musulmanes, los Kanatos mogoles,

África y América. El autor no proporciona claramente la justificación para escoger tal marco claramente pues no define las variables que conforman su unidad de análisis cuando explica que un sistema internacional está conformado por entidades políticas (p. 2). Tampoco argumenta de manera explícita su marco temporal, algo que es entendible pues, al no tener delimitado el criterio anterior, muy difícilmente se puede señalar con precisión la emergencia de algo que no es totalmente ponderable. Sin embargo, es interesante advertir que ha seleccionado entre sus sujetos de estudio a algunas de las zonas que se consideran lugares donde surgieron las civilizaciones prístinas (es decir, donde surgieron las Upa de forma autóctona sin haber presentado señales de emulación a otra civilización cercana o que hayan sido impuestos por un proceso de conquista): China, India, y América. Las otras dos áreas parecen haber sido escogidas por un componente político y sociocultural: los musulmanes y los mogoles.

Los casos históricos y temas que trata en cada una de estas seis secciones son demasiados para ser mencionados individualmente en esta breve reseña, no obstante, se puede destacar que el autor provee en numerosas ocasiones el contexto en los que se originaron algunos de los primeros tratados y alianzas que se crearon en el mundo, brindándonos anécdotas que ilustran estas prácticas diplomáticas. Por ejemplo, en el apartado dedicado a América, recuenta cómo los mayas formaban alianzas celebrando matrimonios entre las diferentes familias de la élite, se intercambiaban regalos de prestigio y realizaban grandes festivales rituales (p. 159). El autor también explica cómo los mexicas recurrieron igualmente a estos métodos para afianzarse al poder, un tema que ha sido investigado con mayor profundidad por académicos como Erik Damián Reyes quien analiza la geopolítica detrás de la concertación de matrimonios entre los mexicas y colhuas durante los años en que los primeros fueron estableciendo su hegemonía en el Valle de México, haciendo uso del linaje tolteca que ostentaban los segundos (p. 110). Sin embargo, estos recursos políticos no son nuevos, sino que, si nos atrevemos a ir más allá en el tiempo, podemos ver que se repiten a lo largo y ancho de todo el mundo, en diversos momentos históricos, partiendo desde los primeros grandes poderes geopolíticos como lo demuestran las evidencias que llegan desde el Próximo Oriente. El archivo de tablillas inscritas de Ebla, ubicado entre Egipto y Mesopotamia y considerado por expertos como Rita Dolce el "primer gran poder de alcance mundial", da cuenta de las acciones diplomáticas realizadas entre éste y sus vecinos aliados. Estas tablillas de arcilla, de cuatro mil quinientos años de antigüedad, grabadas en escritura cuneiforme, registran prácticas diplomáticas como la concertación de matrimonios, intercambios epistolares y alianzas, así como la demanda de regalos de prestigio (en este caso un cierto tipo de caballos de raza) que funcionaban tanto como marca de estatus social, como medio para fortalecer las buenas relaciones entre las élites gobernantes (Dolce, 2014, p. 59).

Cuando el lector llega al penúltimo capítulo que tiene como nombre *European Expansion*, el estudiante ha hecho un viaje, si no exhaustivo, bastante ilustrativo, entretenido e interesante por algunos pasajes de la historia para caer en la cuenta de que el sistema europeo no se originó de manera espontánea, sino que se desarrolló en un proceso de configuración que no duró siglos sino milenios. Este es el gran logro de este libro de texto: abrir los ojos de quien decide iniciarse en la política internacional y confirmar que, al ignorar el noventa por ciento de la Historia Mundial, se ha maniobrado en la oscuridad histórica, replicando y perpetuando los paradigmas que hacen que las relaciones internacionales no sea inclusivas, ni verdaderamente globales. Asimismo, el novel educando caería en el error de analizar muchos de los fenómenos del sistema internacional moderno bajo el lente de la excepcionalidad.

La obra concluye con las consideraciones finales del autor, un apartado donde se pregunta cuál es el futuro. Según él, el modelo europeo del sistema internacional plantea la soberanía y la autodeterminación y, por lo tanto, la democracia y los derechos liberales, logros que sin duda han sido positivos y únicos. No obstante, al conocer otras opciones al sistema internacional actual, habiendo comparado con otras maneras de organización pasadas, ¿podríamos concluir si lo que vivimos es realmente el mejor modelo? Por ejemplo, discute el caso de la soberanía, que permite la determinación del destino de cada país, aunque muchas veces lo hace en perjuicio de sus iguales cuando se buscan los propios intereses; esto, nos dice, ha ocasionado un mundo violento (p. 205). ¿Existen alternativas? El reto está ahí, para quienes se propongan resolver este problema. En un sistema cada vez más interdependiente, quizás habría que replantear el sistema ya que las fronteras parecen importar cada vez menos no sólo en lo comercial, en lo económico o sociocultural, sino también en temas que nos afectan a todos como lo están demostrando el surgimiento de nuevos virus y pandemias, así como la amenaza de temperaturas extremas por el cambio climático.

En lo técnico, el formato y presentación de la obra destacan por su esquematismo y la simplificación de su estructura. Hace uso de colores para destacar las diversas secciones del libro, así como de líneas de tiempo y diccionarios en cada sección para poner en contexto al lector. Además, proporciona cartografía antigua que pretende señalar de manera muy general la región que se está tratando sin que ésta se conforme por mapas específicamente diseñados para la obra que expliquen visualmente al lector los procesos históricos de los que se está hablando. Otra característica de este documento, que intenta ir más allá de ser sólo un libro de texto de acceso libre y gratuito, es la de utilizar otro tipo de recursos de carácter interactivo que promuevan la participación del alumnado. Éste puede consultar por su propia cuenta los temas que más le interesen ya que en el texto se ofrecen vínculos a otras páginas electrónicas con más información. Esto no sólo es atractivo a la vista, sino que también logra un involucramiento muy personal de todo

aquel que lo lea, promoviendo la generación de interés que podría derivar en futuras líneas de investigación. Cada sección concluye con una serie de preguntas, a modo de reflexión propia sobre cuestiones muy puntuales acerca de los temas tratados y para ofrecer un tipo de autoevaluación o retroalimentación.

Tras lo anteriormente expuesto, se puede determinar que el autor logra su cometido: el exponer al alumno a los principales paradigmas de Relaciones Internacionales y de proveerle de las razones por las que se debe incorporar a nuestro análisis la experiencia de los sistemas internacionales pasados. Sin embargo, es importante destacar que este llamado no es nuevo. Y uno de los marcos teóricos desde donde podemos combatir el eurocentrismo y rescatar no sólo el papel de la Historia sino también el de la Geografía en nuestra ciencia es desde la Sociología Histórica. Raymond Aron ya vislumbraba la teoría de Relaciones Internacionales como un ejercicio, en primera instancia, sociológico para "refutar las explicaciones unilaterales sobre los fenómenos de la guerra y la paz" y reconocer otras variables como el territorio, la cantidad de recursos y en general, el contexto histórico en el que aconteció un evento (p. 851). Antonio Truyol y Serra reconocía la importancia de establecer el criterio sociológico desde donde se pudieran revisar las relaciones internacionales como "las relaciones entre grupos humanos diferenciados, territorialmente organizados y con poder de decisión, o mejor, grupos territoriales de decisión autónoma", dando cabida al análisis histórico pre-Estatal (p. 19). E. H Carr ya nos hablaba de que, para estudiar a la sociedad, se debía tener en cuenta al individuo ya que ambos conceptos son complementarios, no opuestos, sin uno no puede existir lo otro. Por lo que, si vamos a analizar la sociedad internacional, entonces es necesario entender su formación desde cómo la humanidad fue desarrollándose históricamente hasta llegar a conformar los Estados y no a partir de éstos (p. 31).

Por consiguiente, la Sociología Histórica es modelo de investigación que nos brinda las bases y herramientas epistemológicas no sólo para poder comprender las relaciones internacionales desde sus verdaderos orígenes sino, de esa manera, alentando a los nuevos estudiosos de la ciencia a que se atrevan a producir teorías originales, a partir de otras perspectivas geo temporales. Con esto se pueden crear teorías "desde casa", por los universitarios que trabajan desde centros de investigación de la periferia apoyándose en ciencias auxiliares como la Arqueología, con la cual podemos rastrear, verdaderamente, los orígenes de nuestra actual interdependencia. La recuperación del estudio de la Geografía también es necesario para este objetivo, sobre todo con la generación de nuevas herramientas tecnológicas como los sistemas de información geográfica (SIG) cuyo propósito es organizar, analizar y modelar datos sociopolíticos, económicos, culturales y ambientales que están georreferenciados, es decir, vinculados a una referencia espacial lo que, para nuestra tarea, significa el poder considerar el "dónde" y entender los fenómenos

internacionalistas desde las características de los distintos lugares en los que sucedieron y la relación entre ellos. Todo esto abre un campo enorme de trabajo, a territorios inexplorados por la disciplina de las Relaciones Internacionales, que hasta ahora se consideran anecdóticos o culturales, ignorando la enorme riqueza de conocimiento político que pueden brindar.

El esfuerzo hecho por Ringmar es loable, pero necesita que se robustezca con investigaciones más profundas para poder establecer los procesos por los que cada rincón geográfico se fue interconectando y desarrollando y entender cómo se fueron encontrando estos sistemas internacionales. Quizá de esta manera podremos también mejorar las condiciones actuales de nuestra sociedad internacional ya que es innegable la correlación entre la forma en que analizamos y teorizamos desde las aulas con la forma en que se va desarrollando el sistema. Entender es saber apreciar. Y la apreciación quizá nos traería mejores políticas de convivencia. Al final, el llamado no es a rehacer o destruir la manera en que hacemos Relaciones Internacionales sino el de complementarla con el conocimiento profundo de toda la experiencia humana para poder apreciar su diversidad y así trabajar conjuntamente por nuestra paz y seguridad.

Referencias

Carr, E.H., (1987) *What is History?*, Harmondsworth: Penguin Books.

Buzan, B. y Little, R. (2010), World History and the Development of Non-Western international relations theory, en Acharya, A. y Buzan, B., *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and beyond Asia*, Londres: Routledge.

Dolce, R. (2014), Equids as luxury gifts at the centre of interregional economic dynamics in the archaic urban cultures of the Ancient Near East, en *Siria: archaeologie, art et histoire*, núm. 91, Damasco: Institut Français du Proche-Orient.

Kardulias, P. N. (2009), World-Systems Applications for Understanding the Bronze Age in the Easter Mediterranean, en Parkinson, W.A. y Galaty, M. L. (Eds.), *Archaic State Interaction: The Eastern Mediterranean in the Bronze Age*, Santa Fe: School for Advanced Research Press.

Raymond, A. (1967), Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales?, en *Revue Française de Science Politique*, 17e année, n°5, Paris: Presses de Sciences Po.

Reyes Morales, E.D. (2020), *El Códice Colhuacan: una mirada al devenir de la nobleza de Mexico-Tenochtitlan desde la Geografía Humana, la Geopolítica y el pensamiento geopolítico*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2020.

Truyol y Serra, A. (1993), *La Sociedad Internacional*, Madrid: Alianza Universidad.


UNIVERSIDAD DEL MAR
UMAR
OAXACA

Marcus Rediker: *The Slave Ship: A Human History*. Penguin Books. Nueva York. 2008. 448pp.

María Cecilia Costero Garbarino[1]

La reciente obra del profesor de Historia del Atlántico de la Universidad de Pittsburgh (EE.UU.), Marcus Rediker,[2] ha sido traducida recientemente al español.[3]

Esta reseña hará referencia a esta obra, que el autor presenta en 10 temáticas. Se trata de un trabajo de investigación con un manejo de fuentes primarias que da lugar a un estudio con aportes sumamente novedosos respecto a lo que se ha escrito sobre la trata africana a través del Atlántico.

Para el autor, no hay estudios sobre el mecanismo empleado que garantizó la "mayor migración forzada de la historia", que es lo que él plantea abordar en este libro y que caracteriza como clave de una fase del proceso globalizador y del desarrollo del capitalismo global llevado a cabo por las potencias atlánticas: Gran Bretaña y las colonias norteamericanas, Portugal, Francia, Holanda, España, Dinamarca, Suecia con sus respectivas zonas de influencia.

Es por ello que esta obra ejemplifica una de las tendencias globales de la actualidad al acercar el comercio oceánico del Atlántico oriental con el Atlántico occidental, explicando también de qué forma se creó una fuerza laboral y una economía mundial mediante lo que el historiador francés Jean Suret – Canale (1973) ya había advertido, el comercio triangular en el que Europa mandaba manufacturas a África, sacaba a fuerza de conquista a africanos que a su vez llegaban en los barcos negreros a sostener las economías de plantación impuestas por los europeos en los nuevos mundos de América.

El libro recoge lo mejor de la biblio-hemerografía escrita sobre el tema de la trata de africanos por el Atlántico pero va más allá porque rescata escritos de capitanes, marinos y africanos, poemas y notas periodísticas, obras de teatro y mensajería escrita, entre otras fuentes de información poco conocidas. El autor pone especial atención en los barcos de transporte que enviaron comerciantes británicos y norteamericanos entre el siglo XVIII y XIX, particularmente entre 1700 y 1808 en el que se trasladó a más cautivos que en ningún otro momento de la historia. Desarraigada de regiones principales de África -Senegambia, Sierra Leona, Costa de Oro, Ensenada de Benín, Ensenada de Biafra, Congo y Angola-,

1 Dra. en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora investigadora, Programa de Estudios Políticos e Internacionales, El Colegio de San Luis; entre sus intereses de investigación se encuentran los estudios sobre la mujer y la paradiplomacia. cecilia.costero@colsan.edu.mx

2 Marcus Rediker, *The Slave Ship: A Human History* (2008, 448 p.).

3 Traducida al español con el título de Barco de Esclavos. La trata a través del Atlántico (2021), Capitán Swing Libros, S.L. en Madrid, España (477 p.).

la mercancía humana fue trasladada sobre todo a las islas azucareras británicas (como Jamaica), donde se compraba al 70% de los esclavos y donde otra parte llegó a compradores franceses y españoles.

Tal drama humano se desarrolló en incontables escenarios a lo largo de casi cuatrocientos años de trata de esclavos, desde el siglo XV hasta fines del XIX; como plantea Rediker (2021: 15) más del 40% de los africanos, unos tres millones, fueron transportados preferentemente en barcos británicos y estadounidenses entre los siglos XVIII y XIX, para llegar en cantidades no menos despreciables a los comerciantes franceses y españoles. Estos datos del autor dan a conocer que 1 de cada 10 esclavos africanos llegaron a América del Norte, principalmente a Carolina del Sur y a Georgia. A lo largo de estos hechos, el autor se dio a la tarea de compilar toda la información posible para presentarnos un documento histórico, en el que rescata la historia de personajes reales, de quienes quedan testimonios escritos.

Para efectos de sintetizar y analizar esta valiosa obra escrita por Rediker (2021), se ha dividido su exposición, permeada de subjetividad, en los siguientes cuatro puntos.

Los dramas de la trata de esclavos a través de sus nombres

A los africanos los "cazaban" en sus territorios, debían sobrevivir en los barcos negreros y quienes lo hacían eran "lanzados a las fauces ensangrentadas de un mortífero sistema de plantación, al que, a su vez, los cautivos opusieron resistencia en todas las formas imaginables" (p. 13). Es por eso, como plantea el autor, que "el drama de la trata de esclavos no comenzaba en los barcos" (p. 15) sino mucho antes.

Comienza Rediker (pp. 14–18) indicando que el "primer drama" se centraba en las relaciones entre el capitán del barco de esclavos y su tripulación. El "segundo drama" tuvo que ver con la relación entre los marinos y los esclavos - basada en la alimentación forzada, en la violencia física, la violación de cautivas, en la obligación de hacer ejercicios, disciplinarlos y castigarlos – frente a infinitas resistencias de los trasladados, que iban desde las huelgas de hambre, el suicidio y la insurrección hasta aprender el idioma de los captores, inventar lenguas, aprender los conocimientos técnicos del barco y establecer vínculos entre ellos, por lo que se llamaban "carabelas" que equivalía a hermano o hermana.

Un "tercer drama" tuvo que ver con los conflictos y la cooperación entre los propios esclavos, porque eran de razas, etnias, género y clases diferentes pero que subsistían amotinados en la cubierta inferior del barco, encadenados juntos. El "cuarto y último drama" no se desarrolló en los barcos sino en las sociedades británica y norteamericana, temas que fueron recogidos, entre otros, por los trabajos de Thomas Clarkson, con informaciones que obtuvo en los muelles de Bristol y Liverpool (pp. 18 – 19). Es cierto cuando Rediker (p. 21) plantea que "el viaje" transformaba a quienes lo hacían, o más bien, sobrevivían.

Uno de los aspectos fascinantes de la obra de Rediker (2021, tiene que ver con las biografías contadas por algunos africanos esclavizados que llegaron a distintas regiones, desde los prisioneros encerrados, como el capitán Tomba, quien embarcó en la isla de Bance en Sierra Leona; la "contramaestre", porque mantenía el orden entre sus compañeras, hasta que fue arrojada al océano por la borda, como comúnmente se hacía con los esclavos enfermos o que eran castigados sin dejar su registro, o el hombre desconocido que subió al barco esclavista *Brooks* a fines de 1783 con su esposa y sus dos hijas con el síntoma de una "aletargada insensibilidad", quien con sus propias manos se abrió la yugular y se negó a ingerir alimento hasta su muerte (p. 31).

Otras historias que rescata Rediker (p. 34) se refieren a lo que sucedía en los barcos negreros, como en el caso de Sarah, esclava quien sobrevivió a este viaje trasatlántico y llegó a vivir a Granada, llevando con ella los cantos, las danzas y la resistencia. Así mismo, el caso de Samuel Robinson, un niño irlandés quien abordó el *Lady Neilson* en 1801 con su tío el capitán del barco hacia la Costa del Oro: "Al pirata Samuel solo le aterrorizaban los tiburones que seguían a los barcos negreros cuando llegaban hasta las costas de Guinea, debido a los deshechos producidos por los humanos, los restos de comida y la basura que continuamente se tiraba por la borda" (p.55).

O Bartholomew Roberts, marinero y pirata, un joven galés que se enroló como segundo oficial en el *Princess* que zarpó de Londres a Sierra Leona en 1719 y que aterrorizó a la costa africana provocando pánico en los comerciantes porque aplicaba el método de la "dispensación de justicia" un ritual de sangre y violencia que asestaba a capitanes y tripulaciones enteras (p. 37). Asimismo, el libro recoge pequeñas biografías de capitanes, comerciantes y escritores, como Thomas Gordon quien en su libro *Principles of Naval Architecture* (1784), explica la evolución del barco, "esta máquina, la más noble y útil" que se haya inventado (p. 61), y retoma los orígenes y la génesis del barco esclavista. A partir de que los portugueses bordearon la costa africana, para comprar oro, marfil y seres humanos, realizaron exploraciones tempranas que marcaron el inicio de la trata atlántica y los cambios en esta máquina naval con cañones de hierro fundidos, que alcanzó mayor velocidad, un poder de destrucción incomparable así como una capacidad para transportar trabajadores expropiados (pp. 63 - 64).

El barco negrero como una máquina, como prisión y factoría

El barco esclavista fue una máquina bien armada, capaz de cubrir grandes distancias como una poderosa máquina de navegación, pero fue también una factoría (palabra que viene de factor = comerciante, lugar para realizar intercambios, anclados en las costas) y más aún fueron prisiones móviles, marítimas como afirma Rediker (p. 67), construidas de madera de roble blanco de los bosques de Nueva Inglaterra, donde se promovió un negocio que

prometió grandes inversiones pero también ganancias.

En esta parte de la obra, el autor destaca la figura de Joseph Manesty, comerciante de Liverpool, quien deseaba construir barcos para el "comercio con África", por lo que le escribió a John Bannister de Rhode Island en 1745 para hacerle un pedido trasatlántico con una serie de especificidades. Por ello, "ordenó que se colocaran revestimientos con tablones de pino y pelo de caballo y que se forraran con cobre como protección contra los parásitos de las aguas tropicales de África; es más, dice el autor que "dependiendo del lujo y las decoraciones que quisiera el comprador, llegaban a continuación los pintores, los tallistas y los encargados de la decoración" (pp. 74 -75).

La construcción de barcos fue un oficio antiguo de un conocimiento altamente especializado, que se transmitía de generación en generación de maestros a aprendices o se hacían "a ojo", a partir de modelos o utilizando obras ya publicadas. Al respecto, el autor hace referencia a una edición de 1780, correspondiente a la "arquitectura naval" del *Universal Dictionary of the Marine* de William Falconer así como a la aparición en 1791 de la Society for the Improvement of Naval Architecture, dedicada a difundir información científica sobre diversos temas como tácticas navales y defensa militar, fluidos y materiales, cálculos de tonelajes, construcción del cuerpo del barco, proporciones entre mástiles y peñoles, prevención de incendios o cómo salvar un barco del hundimiento, que circulaban "más allá de las fronteras nacionales" (pp. 81 - 82).

Además, mediante información recabada en el archivo de la Society of Merchant Venturers de Bristol, el autor brinda una visión muy completa sobre la tripulación de un barco esclavista (que tenía el nombre de Peggy), a través, por ejemplo, de los escritos del capitán Anthony Fox y sus 38 tripulantes que zarparon hacia África el 13 de agosto de 1748 (p. 83). La edad promedio era de veintiséis años y una estatura de 1,67 metros, casi una tercera parte de esta tripulación encontró una muerte prematura en el viaje. Muchos de los hombres del *Peggy* eran originarios de las ciudades portuarias de Gran Bretaña. Contaban con un capitán, un primer y segundo oficial, quienes se reservaban el uso de la violencia; un médico (en los barcos norteamericanos llevaban un "libro de recetas" médicas que aplicaba el capitán),[4] un carpintero, un contramaestre,[5] un artillero (o armero),[6] un cocinero,[7] de 10

4 En 1788 se aprobó la Ley Dolben o Ley sobre el Transporte de Esclavos que aplicaba a todos los barcos esclavistas británicos, donde se les exigía llevar a un médico a bordo y, a su vez, al médico se le exigía llevar un registro de las enfermedades o defunciones que ocurrían durante el viaje (p. 87).

5 Se ocupaba del mantenimiento de cables y anclas y en algunas embarcaciones estuvo a cargo de las esclavas (p. 88).

6 Se encargaba de las armas de fuego, las municiones y la artillería, así como de los candados y de las cadenas; el tonelero tenía a su cargo embarcar y preservar mercancías como el azúcar y el tabaco, además de los alimentos y sobre todo el agua (p. 88).

7 Generalmente había sido un marinero de más edad y podía ser un afroamericano; su labor era ardua, tenía que alimentar a trescientas o cuatrocientas personas dos veces al día (p. 88).

a 12 marineros,[8] trabajadores de tierra firme y uno o dos grumetes.[9] Barcos más grandes tenían una mayor tripulación incluso para vigilar a los esclavos. La división del trabajo correspondía también al tonelaje del barco, a su carga y a una específica escala salarial.

Después de estas nota sobre los barcos y su tripulación, Rediker vuelve al tráfico de esclavos para decirnos que la organización del trabajo esclavista comenzaba con el dueño del barco quien contrataba al capitán, a quien relevaba al final del viaje, era él quien se encargaba de la "navegación y todo lo relacionado con el cargamento", él contrataba a la tripulación, procuraba las provisiones para el viaje y conducía los asuntos de la compra de los esclavos en África hasta su venta en las Américas, era pues, "el monarca de su mundo de madera" (p. 85) con una capacidad de acción extraordinaria.

A fin de cuentas, como nos cuenta Rediker (pp. 94 - 96), cualquier barco a partir de 200 toneladas podía convertirse en un barco esclavista, hasta que en 1750, de los astilleros de Liverpool, surgió uno más especializado, que fue más grande, con troneras de ventilación, fondo de cobre, más espacio entre las cubiertas y con las tecnología más importantes de la época.[10]

Caminos africanos hacia la esclavización atlántica

A partir de este apartado, Rediker (p. 105) explica cómo se llevaba a cabo la destrucción, quema y caza de personas en las aldeas africanas para garantizar su venta como prisioneras, y, cuando el barco negrero se acercaba a las costas, fueran vendidas como esclavos.

Hacia el año de 1700, África Occidental y Centro–Occidental contaban con una población de unos veinticinco millones de personas que vivían en sociedades tributarias, ordenadas por parentescos desde Senegambia hasta Angola. Pocas de estas sociedades eran grandes Estados con territorio extenso, comercio lucrativo y grandes ejércitos. Aunque afirma Rediker (p. 109), que la esclavitud era una institución antigua y aceptada, reservada a los prisioneros de guerra, nunca representó la sangría humana de siglos, como lo planteó Walter Rodney en la publicación de Siglo XXI, *De Cómo Europa subdesarrolló a África* (1982).[11]

8 Sus tareas eran esencialmente las mismas en cualquier tipo de barco, sabían realizar todos los aspectos del trabajo: limpiaban cubierta, hacían rondas nocturnas, vigilaban a los esclavos y les quitaban instrumentos cortantes. En los barcos esclavistas eran además los guardianes de la prisión mientras los esclavos se bañaban, comían, bailaban o permanecían sentados en la cubierta, trabajo que también llevaron a cabo los trabajadores de tierra firme, hasta alcanzar, después de dos o tres viajes, el grado de marineros comunes (p. 89). Comúnmente eran abusados por el capitán y por los oficiales del barco.

9 Los grumetes eran niños entre los 8 años y jóvenes de 14 años, aprendices del capitán se como relata el libro en la vida de Samuel Robinson mencionado en el libro que se comenta.

10 En el apartado de "John Riland: la descripción de un barco esclavista, 1801", a partir de la p. 96, se describe al barco esclavista: "compartimentos con doscientos cuarenta esclavos encarcelados inicialmente; después, encadenados en parejas por las muñecas y los tobillos, estibados debajo de la cubierta principal sin poder erguirse..." Se los manejaba con útiles de coerción: esposas, grilletes, aplasta pulgares de tortura medievales, collares de hierro... (pp. 98 – 104).

11 Rediker (p. 111) dice que los Estados africanos centralizados y militarizados que compraban y usaban la pólvora como los Asante, Dahomey, Oyo, Níger y Kongo, fueron estados más fuertes.

El comercio de esclavos también creció por grupos de europeos asentados en las costas africanas como en el Castillo de la Costa del Cabo (en la actual Ghana) y en las muchas zonas donde construyeron fortalezas. Desde la región de Senegambia hicieron prisioneros a los malinkés, los fulbes (pastores musulmanes) o los serrakoles, bambaras, los sereres, los balantas o los isleños bijagós, de quienes se habla que se suicidaban antes de subir a un barco esclavista (Rediker, 2021: 115). En el siglo XVIII unos cuatrocientos mil esclavos de esta región fueron vendidos en los barcos negreros y enviados al Nuevo Mundo, principalmente en barcos británicos y norteamericanos como el autor lo explica en el caso del africano Job ben Salomon (2021: 116).

La Costa de Oro, la Ensenada de Benin y la Ensenada de Biafra, se caracterizaban como zonas densamente pobladas que dieron el nombre de "la Costa de los esclavos" a esta parte de África. Un funcionario de la Royal African Companý señaló que en la región de Gambia a todos los declarados culpables de un delito se les conmutaban los castigos por la esclavitud,[12] incluso había en los mercados venta de esclavos. No obstante, muchos de los esclavos habían sido presos por medio del secuestro. Aunque los cautivos hacían lo que fuera por escapar, se establecía la vigilancia armada para evitar las fugas, por lo que era común que los enlazaran por el cuello. Frente a esto, las resistencias fueron múltiples: dejaban de comer, huían, formaron comunidades de cimarrones que se prolongaron en los barcos negreros e incluso en las sociedades de plantación en el Nuevo Mundo.

La gran mayoría de los esclavizados eran gente común, por lo general agricultores o cazadores-recolectores. Una de las maneras de conseguir esclavos era lo que los franceses llamaban *grand pillage*: una incursión súbita a una aldea en medio de la noche. Los asaltantes quemaban las viviendas y capturaban a los aldeanos en su huida; después los hacían marchar hasta la costa en cáfilas y los vendían. De aquí la historia de Louis Asa -Asa, esclavizado desde que era un niño de trece años, quien escribió en detalle su trauma y el camino que lo llevó al barco. Otra forma de conseguir esclavos era el engaño, empleado por los comerciantes, como la ruta que siguió Ukawsaw Gronniosaw en 1725.

El sentimiento de desposesión, de cambio de nombre, de olvido de su identidad mediante un régimen impuesto de violencia y amenaza de muerte, recuerda la acepción de "los condenados de la tierra" de Frantz Fanon (Francia, 1961). Lo cierto es que la trata significó un aterrador momento de transición, que vivieron muchos africanos desposeídos en medio de su lucha por nuevas posibilidades de identificación, de asociación y de acción (p. 149).

La vida de Equiano el Igbo, en la que profundiza Rediker en su libro, deja ver la vida de un africano esclavizado, desarraigado, a quien subieron como esclavo en un barco negrero cuando tenía solo 13 años, pero que logró recomponer su vida en un nuevo territorio y

12 Como lo había señalado Francis Moore citado en Rediker (p. 139), donde la mayoría de los esclavos provenían de ochenta kms. desde la costa, áreas que se ampliaron con la desregulación europea del comercio de esclavos a principios del s. XVIII.

pagar por su libertad a la edad adulta. Fue uno de estos cientos de miles de esclavos que llegó y desembarcó, aprendió de los marineros todo lo que pudo, tiempo después de haber pasado por Barbados y de haber llegado finalmente a Virginia, cambió su identidad; de llamarse Olaudah Equiano pasó a ser Michael, Jacob o Gustavus Vassa.

Otro personaje real en la obra de Rediker es James Field, quien escribió sobre los horrores de la trata, en lo que se consideró que fue un naciente movimiento abolicionista en la década de 1780. Desde una óptica del marinero común, viajó constantemente de Liverpool hacia Benin a bordo del *Eagle*, que se quedaba en las costas africanas como factoría flotante. Para él, como apunta Rediker (p. 188), el drama del viaje esclavista comenzaba en el elegante escenario de la bolsa del comercio o el café con los comerciantes que iban de Liverpool a África occidental y de allí a las Antillas. Otro personaje mencionado en el libro es Stanfield, quien pudo ver el despoblamiento de algunas zonas del interior del África Occidental así como de los "infortunios ocasionados por los visitantes europeos, donde los comerciantes pagan el precio de la sangre y el marinero forma parte de esta tiranía" (p. 199). Posteriormente, Stanfield viajó en el *True Blue* con destino a Jamaica, donde en conjunto con el cirujano abolicionista Alexander Falconbridge, señaló que el barco de esclavos era "como un matadero. Sangre, suciedad, calamidades y enfermedades" (p. 205).

Stanfield se negó a escribir sobre la violación del capitán a una niña esclava, y solo hizo alusión a algo "practicado por el capitán a una infortunada esclava, de ocho o nueve años de edad", acción que fue parte de la barbarie y el despotismo cotidiano de la trata. Recordó también cómo en la cubierta, una vez dada la señal, los posibles compradores de esclavos se precipitaban a bordo de manera frenética y enlazaban con cuerdas a los esclavos que querían comprar (pp. 206–207), en medio del pánico y de terribles gritos de los capturados. Stanfield también vio en esto otro momento de ruptura cuando los recién comprados eran amontonados en pequeños botes y trasladados a la costa, lote tras lote. En sus escritos y en su poesía, caracterizó estos procesos, describió a los africanos de diversas maneras y apeló a la experiencia inmediata del barco y no al conocimiento abstracto como elemento decisivo para conseguir la abolición de la trata. Para él, la verdadera ilustración no comenzaba con un filósofo escocés o con un miembro del Parlamento británico, sino con el encuentro entre un marinero y un esclavo en medio de los "instrumentos del infortunio" a bordo de la "vasta máquina": el barco negrero (p. 211).

El "final del viaje"

Rediker menciona que un capitán de un barco negrero tenía un poder "casi ilimitado", según lo escribía John Newton a su esposa Mary a inicios del siglo XVIII 213. No debe olvidarse que "el capitán recibía su nombramiento de un comerciante o de parte de un grupo de comerciantes que eran los propietarios del barco y quienes financiaban el viaje".

El barco *Duke of Argyle*, capitaneado por Newton, sufrió varias muertes de marineros y de esclavos, pero completó el cruce del Atlántico y llegó a Antigua el 3 de julio de 1751. En su diario, Newton nada apuntó sobre la venta de 146 personas vivas que transportó al Caribe (p.233), pero se sabía que el objetivo principal de un barco negrero, como el capitán lo había explicado, era "viajar lleno".

Liverpool fue el mayor puerto de venta de esclavos británico y a fines del siglo XVIII fue el mayor del mundo; parte de este esplendor fue pintado con los temas marítimos de William Jackson hacia 1780. En este contexto, Henry Laurens fue el más destacado comerciante de esclavos de la Norteamérica británica a mediados de este siglo. Laurens ocupó puestos políticos desde Carolina del Sur hasta el Congreso Continental en 1777 como Rediker lo plantea en la última parte de su libro acompañada de fotografías, retratos y pinturas de esta época. Ahí nos presenta parte de la obra del teniente Francis Meynell, de la Marina Real británica que realizó una pintura de la cubierta inferior de un barco esclavista en 1845. Otros profesionistas como Emmanuel Bowen hicieron cartografías del norte de África, pero su aporte más destacado es el el concepto de "Negroland", acuñado en 1747, demostrando que el sistema de la esclavitud creó nuevas formas de concebir el orden de la humanidad, a partir de la caracterización de los negros como salvajes e incivilizados.

Estos personajes que presenta Rediker en su obra resultan relevantes por la información que proveen. Hubo quienes escribieron cartas, que también resumían el funcionamiento del comercio de esclavos y expresaron los temores más profundos de los inversionistas como Thomas Leyland, quien le advertía en 1803 al capitán del Enterprize, Ceasar Lawson, que se cuidara de "insurrecciones, motines e incendios". La mayoría de estas cartas hablan de la travesía desde el puerto de origen (Liverpool, Bristol o Rhode Island hasta un punto en África y de allí al cruce inverso del Atlántico hasta un puerto antillano o norteamericano), a veces también con un viaje de regreso al punto original de partida.

El comerciante proporcionaba al capitán los nombres de agentes, tratantes (africanos o europeos) que se encargaban de la venta del "cargamento" humano en Jamaica o en Virginia. De esta forma, se dieron instrucciones de comprar "esclavos jóvenes" entre 12 y 25 años, dos hombres por cada mujer. Un funcionario de South Sea Company, dice Rediker (p. 258) hizo una petición escalofriante en 1717 de "todas vírgenes". Sea cuales fueron los objetivos, el centro de la empresa naviera consistía en "mantener el orden". Solo un comerciante, Robert Bostock de Liverpool amenazó en 1791 con castigar a un capitán si maltrataba a los esclavos en medio del movimiento anti abolicionista que ya aparecía en Inglaterra (p. 264).

El final del viaje para los esclavos no terminaba con la muerte, muchos pensaban que regresaban a su tierra natal (Rediker, 2021: 399). Con la llegada a una plantación,

la esclavización dio paso a la explotación fijada por el precio del terror. Sin embargo, la multiculturalidad africana alcanzó otras significaciones de solidaridad y de parentesco. La imagen del barco esclavista Brooks se incorporó a la propaganda abolicionista, que dio lugar a nuevas formas orales y escritas de resistencia global. Siendo esto así, se pregunta Rediker al final de su libro (p. 469) ¿Cómo poder reparar toda experiencia de esclavitud?❧



Rafa Martínez (coord.): *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2022. 500 pp.

Yadira Gálvez Salvador[1]

El escenario internacional del siglo XXI plantea múltiples desafíos para la seguridad y la defensa de los Estados alrededor del mundo, entre los que podemos mencionar: la diversidad de amenazas, la gran variedad de conflictos y sus nuevas dimensiones, los desarrollos tecnológicos y el ciberespacio como una nueva área de confrontación y dominio estratégico, la expansión de las redes criminales transnacionales y las organizaciones terroristas, la agenda de seguridad sanitaria, que ha tomado particular relevancia a propósito de la pandemia de COVID-19, así como los impactos que la degradación medioambiental y el cambio climático están teniendo en la seguridad de los Estados y las personas.

Los Estados han tenido que adaptar sus políticas de seguridad y defensa frente al abanico de amenazas, tanto frente a las nuevas dinámicas de los conflictos -incluyendo los de carácter híbrido- como frente a aquellas cuyo carácter transnacional y no convencional requiere de respuestas inter-agenciales, integrales y multidimensionales. Además, por sus características y afectaciones a los diversos niveles de la seguridad (humana, pública, nacional) las amenazas se tornan interméstica.

Las dinámicas de los conflictos han cambiado y las Fuerzas Armadas alrededor del mundo han tenido que redefinir sus doctrinas y estrategias. Además de su misión principal, que es la defensa exterior, desarrollan otras misiones como la participación en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, ejercicios multinacionales conjuntos y combinados (como por ejemplo PANAMAX) y aquellas no convencionales en apoyo a las autoridades civiles. Así, por ejemplo, muchos países alrededor del mundo se apoyaron en sus Fuerzas Armadas para desplegar una serie de acciones frente a la emergencia sanitaria de COVID-19 que fueron desde el apoyo en orden público y vigilancia de fronteras, en el marco del confinamiento, hasta una diversidad de acciones relacionadas con los servicios de salud.[2]

Buena parte de los gobiernos de los países latinoamericanos han decidido utilizar sus Fuerzas Armadas para atender un amplio espectro de temas: actividades contra la delincuencia organizada, vigilancia fronteriza, despliegue ante desastres naturales o

1 Dra.en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora Investigadora de Tiempo Completo en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Su principal línea de investigación se encuentra en el campo de la seguridad nacional e internacional.

2 Como construcción de hospitales y prestación de atención médica, pruebas y vacunación, apoyo logístico para transporte de insumos médicos, producción de equipos de protección y gel antibacterial, entre otras.

emergencias sanitarias, como sucedió frente a la pandemia de COVID-19, y participación en seguridad pública. Esta situación ha generado múltiples debates respecto a sus implicaciones, tanto para la institucionalidad democrática y las relaciones civiles-militares, como para las propias instituciones armadas.

Coordinado por Rafa Martínez e integrado por 16 capítulos escritos por destacados especialistas en la materia, el libro *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022) contribuye al análisis y comprensión de las diversas dimensiones sobre los roles y misiones de las instituciones armadas en la región, así como al estudio sobre las implicaciones que la participación militar en tareas no convencionales y de carácter interno tiene en las relaciones civiles-militares y en la gobernabilidad democrática.

Se trata de un texto que se suma a la literatura especializada en la materia y que provee una visión amplia, tanto de las tendencias regionales como de las especificidades de los países que son objeto de estudio. En la primera parte, se presentan seis trabajos que aportan referentes conceptuales y empíricos para el estudio del tema que nos ocupa desde la perspectiva regional y transversal. Los capítulos de Rut Diamint y Rafa Martínez proporcionan el marco general de la obra en comento.

En el primer capítulo Rut Diamint nos sitúa en el debate sobre la participación de los militares en una multiplicidad de tareas no convencionales, producto de la decisión de los gobiernos de emplearlas para diversos fines. A partir del concepto de "militarización de la política"[3] advierte que esta situación genera una dependencia en la que, el poder político (civil) se apoya en las Fuerzas Armadas para llevar adelante tareas internas (seguridad, apoyo al desarrollo) significándose frente a la sociedad; al tiempo que esto resignifica y empodera a los militares. Asimismo, reflexiona sobre las relaciones civiles-militares y señala los riesgos que identifica para la institucionalidad democrática. También, analiza las tendencias de la militarización de la política en gobiernos de izquierda (analizando los casos de Venezuela, Nicaragua, Bolivia y México) y de derecha (Colombia, Brasil y El Salvador).

El texto de la profesora Diamint se suma a la literatura especializada en esta materia que advierte sobre los riesgos que conlleva esta situación para las democracias. Su análisis aporta elementos para comprender problemáticas relacionadas con el control civil de las Fuerzas Armadas y da cuenta de los peligros que para la democracia entrañan estas dinámicas en las que el poder civil abre la puerta a la participación militar para potenciar su proyecto político. Una paradoja si consideramos las largas luchas por la democracia en la región.

3 En su capítulo, Diamint (2022, p.39) define la militarización de la política como "una presencia -parcial o general- de los militares en las decisiones de las autoridades civiles electas. Las Fuerzas Armadas operan en dominios reservados al quehacer político, tanto sea por invitación de las autoridades o por ausencia de supervisión civil. Una peculiaridad, que genera esta situación, es la mutua dependencia de autoridades y militares que simbióticamente se necesitan para mantener un proyecto político".

En el capítulo dos, Rafa Martínez realiza un recuento del marco legal que establece la competencia y las funciones de las Fuerzas Armadas españolas, así como un recorrido sobre la transición democrática y la cuestión militar. Coincidimos con el autor, cuando señala que la transición española es un referente a nivel internacional del que se pueden identificar una serie de lecciones. Sin embargo, las circunstancias de América Latina en el siglo XXI plantean escenarios distintos a los de las transiciones a la democracia de finales del siglo XX.

Con una redacción amena y utilizando referentes que permiten llegar a públicos no especializados, el profesor Martínez presenta los debates actuales sobre el presente y futuro de las instituciones armadas alrededor del mundo.[4] Asimismo, contrasta los argumentos a favor y en contra de la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior y seguridad pública. Sus reflexiones se centran en los efectos que el uso de las Fuerzas Armadas tiene en contextos en los que su participación pasa de cubrir necesidades coyunturales a la permanencia. Es decir, de la excepcionalidad a la permanencia.

La cuestión policial no es asunto menor. De hecho, debería de situarse dentro de las prioridades de las agendas de seguridad de los países, si realmente se quiere avanzar hacia la construcción de instituciones de esta naturaleza (civiles), que tengan capacidad de atender uno de los ámbitos que más preocupa a la ciudadanía latinoamericana que es la seguridad. De ahí la relevancia del capítulo de Lucía Dammert que se refiere a la construcción de policías democráticas en la región que operen bajo parámetros de eficiencia, adecuado uso de la fuerza, transparencia y rendición de cuentas.

Así, mientras que Diammit señala las limitaciones de la transición a la democracia para lograr un efectivo control civil de los militares, Dammert hace lo propio respecto a las policías, señalando que, en la región, está pendiente la reforma a estas instituciones. Del mismo modo, identifica una serie de factores -entre los que se encuentran el populismo punitivo, el auge de los servicios de seguridad privada y la militarización de la seguridad pública- que convergen e inciden en la transformación de las instituciones policiales.

Por su parte, Carolina Sampó y Juan Ignacio Percoco, analizan tanto los factores facilitadores para la implantación y desarrollo del crimen organizado, como los daños que ocasiona y las respuestas de los Estados frente a esta amenaza. Así, presentan tres casos de estudio: México, El Salvador que, con sus particularidades, comparten la tendencia hacia la profundización de la participación militar en seguridad pública; y el de Uruguay, con la participación de los militares en ciertas tareas de apoyo a las fuerzas policiales en seguridad interior, como la vigilancia perimetral de algunas instalaciones carcelarias.

En otro orden de ideas, en la década de 1990 países como Uruguay, Chile, Argentina,

4 Martínez (2022, p. 86) propone la modernización de la administración militar a partir de: "la lógica de las tres r: *redefinir* sus funciones, *redimensionar* su volumen y, para ello, *reconvertir* una parte de sus efectivos".

Brasil y Perú impulsaron de manera decidida su participación en las Operaciones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas. Como lo señala Nicole Jenne, esas Operaciones "se convirtieron en instrumentos para reequilibrar las relaciones civiles-militares" (p. 187), además de contribuir al impulso de la agenda de posicionamiento exterior de los países.

Jenne analiza los aprendizajes de las fuerzas armadas latinoamericanas derivados de su participación en Misiones de Paz y da cuenta de la relevancia de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). La autora hace un balance sobre: 1) los aprendizajes de valores democráticos y de derechos humanos; 2) la competencia intercultural y 3) los de carácter operacional. Sus hallazgos, que resultan de lo más interesantes para las tres áreas, dan cuenta de que -de ocurrir- los aprendizajes no se reflejan de manera lineal, sino que se relacionan con factores estructurales, prácticas establecidas y circunstancias particulares.

Para cerrar esta primera parte, a partir del trabajo que ha desarrollado en la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), Samantha Kussow nos muestra una radiografía de las misiones de las Fuerzas Armadas latinoamericanas, basada en tres referentes: las constituciones, el marco normativo y reglamentario[5] y lo que pasa en la práctica. La sistematización de la información y la forma en que se presenta, hace de este capítulo una guía que proporciona elementos para identificar la participación militar en diversas áreas como el orden interno, la seguridad pública, la protección de recursos naturales y frente a desastres naturales.

La segunda parte del libro presenta el estudio de diez países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Venezuela. Los textos proporcionan una perspectiva integral, en la que se incluyen referentes como los marcos normativos, los diseños institucionales, el contexto político, la identificación de amenazas, las relaciones civiles-militares y los cambios y perspectivas de las instituciones militares en el siglo XXI. Cada uno de estos capítulos aborda puntualmente las problemáticas de los países en cuestión y permiten al lector recuperar algunos elementos de comparación y de contraste.

La experiencia argentina es estudiada por José Manuel Ugarte quien señala que el rol de las Fuerzas Armadas continúa sin cambios sustantivos desde la transición a la democracia, en la medida en que la defensa exterior es la misión principal y la participación en Misiones de Paz la misión subsidiaria más relevante. La participación en seguridad interior se mantiene como un asunto excepcional, como lo son las acciones de vigilancia fronteriza frente a las redes criminales transnacionales.[6] En 2018, durante el gobierno de Macri, se dictó el Decreto no683/2018[7] reglamentario de la Ley de Defensa Nacional que amplió el ámbito de la defensa "a las agresiones externas de cualquier tipo", mismo que fue

5 Leyes secundarias y documentos de política o planes como los Libros Blancos.
6 De lo que dan cuenta el Operativo Escudo Norte (2011) y el Operativo Fronteras.
7 Modificando el Decreto 727/2006 reglamentario de la Ley no 23.554 de Defensa Nacional.

revertido por el gobierno del presidente Fernández.

Pamela Figueroa nos sitúa en el largo camino que Chile ha tenido que recorrer en su proceso de consolidación democrática para terminar con el rol de tutela de las Fuerzas Armadas y limitar su autonomía. Figueroa también aborda la respuesta militarizada ante el estallido social y frente a la pandemia, además de que hace referencia al deterioro de la confianza ciudadana en las instituciones militares, situando este último tema en el contexto más amplio del declive de la confianza hacia las instituciones más importantes del país.

La situación en Brasil es estudiada por Priscila Carlos Brandão y Suzleley Kalil, quienes analizan la relación civil-militar a través de la autonomía programática de las Fuerzas Armadas estudiando el proceso de Justicia Transicional y la trayectoria de los documentos de política de defensa nacional. Las autoras también abordan el resurgimiento de lo que Kalil refiere como el Partido Militar.

En otras latitudes, Colombia afronta diversos retos entre los que se encuentra avanzar en el proceso de implementación de su proceso de paz y enfrentar la amenaza de organizaciones transnacionales de narcotráfico y de las bandas criminales. En su capítulo, Samuel Rivera-Páez nos presenta el contexto nacional de seguridad y la defensa, partiendo del conflicto armado interno, el carácter híbrido de las amenazas, su proceso de *securitización*, así como la relación con Venezuela y con Estados Unidos.

El texto proporciona una serie de claves para comprender la situación de sus Fuerzas Armadas: sus atribuciones constitucionales, el proceso de transformación institucional que viene en marcha desde 2011 y la ruta hacia su reconversión a propósito del proceso de paz. Dejamos como apunte un par de elementos adicionales: 1) la reforma que implicará una nueva institucionalidad para la policía nacional; 2) los cambios que pueden sobrevenir a partir del gobierno de Gustavo Petro.

Respecto a las Fuerzas Armadas de Ecuador, Bertha García Gallegos, realiza un vasto estudio sobre su trayectoria hacia el nuevo marco legal y diseño institucional resultado de la Constitución de 2008 que delimitó su papel al ámbito de la defensa, así como las vicisitudes de la transición del modelo de seguridad nacional al de seguridad integral, en un contexto en el que frente a la amenaza de la criminalidad organizada y la inseguridad se han promovido cambios para incluir a las instituciones militares en seguridad interior, como apoyo complementario a la Policía Nacional.

El Salvador, por su parte, es un referente del populismo punitivo y de la "mano dura" frente a la crisis de inseguridad, lo que se ha profundizado bajo el gobierno de Nayib Bukele. Rafa Molina analiza este caso de militarización de la seguridad pública, a partir de la "puerta giratoria": un proceso en el que, por un lado, se impulsaron reformas tendientes

a la desmilitarización,[8] pero que, por otra parte, mantuvo la facultad presidencial de disponer excepcionalmente de las Fuerzas Armadas para seguridad pública. Así, desde el Plan Grano de Oro de 1992 los presidentes han utilizado de manera recurrente a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública a través de Decretos Ejecutivos, por lo que su uso ha dejado de ser excepcional para convertirse en un asunto regular.

De acuerdo con Alberto Bueno y Sergio Maydeu-Olivares, en Guatemala el proceso de transición a la democracia y de reconstrucción tras el conflicto armado interno no derivó en una efectiva desmilitarización. Así, afirman que la ampliación de las actividades de las Fuerzas Armadas en este país se da a partir de una trayectoria caracterizada "por su independencia y presencia en las instituciones" (p. 416) y sobre la base de su atribución constitucional de mantener la seguridad interior. Los autores destacan la desconfianza de la población hacia las Fuerzas Armadas, contextualizan la crisis de inseguridad del país y nos presentan un amplio análisis sobre las acciones de los militares en seguridad interna, incluyendo delincuencia organizada, fronteras -a propósito de la crisis migratoria- y la gestión de la emergencia de COVID-19.

El caso de México es desarrollado por Raúl Benítez Manaut, quien afirma que el país vive la securitización y la militarización como dos fenómenos asociados. Por una parte, las tareas contra el narcotráfico (acentuadas a partir de la "guerra" del sexenio de Felipe Calderón) que se han desdoblado hacia la seguridad pública; a las que hay que agregar misiones de apoyo a autoridades civiles, que también se venían desarrollando, como la gestión de desastres naturales o la lucha contra el terrorismo. Por otra parte, el desempeño de funciones propias de la administración pública civil, que ha tomado una nueva dimensión a partir de la decisión del presidente López Obrador de utilizarlas. Entre estas actividades están la distribución de libros de texto, fertilizantes y gasolinas, construcción de infraestructura civil (aeropuerto de Santa Lucía) y control de puertos y aduanas, por citar algunos ejemplos. Ello, teniendo como antesala una trayectoria que históricamente ha estado marcada por la subordinación militar al poder político con amplios márgenes de autonomía.

Finalmente, Cuba y Venezuela resultan emblemáticos en cuanto a la politización de las instituciones militares. En ambos países, las Fuerzas Armadas juegan un papel central para el respectivo apuntalamiento de los regímenes políticos. Respecto a lo que sucede en Cuba, Laura Tedesco y Rut Diamint, afirman que, desde el fin de la Guerra Fría las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) "se han convertido en el brazo económico de la revolución (...) desistiendo de su papel en la defensa (...)" (p. 337).

En un muy interesante recorrido sobre las condiciones particulares de la Isla, dan

8 Incluyendo el hecho de que en la Constitución de 1983 se asignó a las Fuerzas Armadas el rol exclusivo de la defensa.

cuenta del empoderamiento económico y político de la cúpula militar, de "la fusión entre gobierno, partido y las FAR" (p. 357), concluyendo que la militarización es una característica innata al modelo que persiste en Cuba. El texto presenta información valiosa sobre 14 militares que forman parte de esta élite, las empresas militares y los impactos que las sanciones impuestas por el presidente Trump.

Para cerrar la obra, Daniela Lilliu Atance realiza un amplio estudio sobre la situación en Venezuela. Su capítulo dedica un apartado a los enfoques sobre las relaciones civiles-militares, para posteriormente presentar su marco analítico. La autora nos lleva de la mano en el análisis del proceso de militarización que ha vivido el país en aras de apuntalar el proyecto político, primero de Hugo Chávez y posteriormente de Nicolás Maduro, bajo las ideas de "unión cívico-militar" y "pueblo en armas". La ampliación de las tareas de los militares en temas de desarrollo, su politización y su control a través de prebendas políticas o económicas, de la mano de la creación de las Milicias Bolivarianas y de los Colectivos -grupos civiles de izquierda armados, ha dado lugar a un modelo pretoriano y a una multiplicidad de actores armados. Ello responde a una estrategia "a prueba de golpes" para proteger al régimen.

De esta manera, el libro *El papel de las Fuerzas Armadas en la América Latina del siglo XXI* se suma a los esfuerzos académicos para estudiar la cuestión militar en la región. Su publicación resulta oportuna en el marco de los debates sobre el presente y futuro de las instituciones militares en la región.

En la actualidad la participación militar para atender una multiplicidad de asuntos al interior de los países, especialmente lo relacionado a las crisis de seguridad y el combate a la delincuencia organizada, se da a partir de la decisión de los gobiernos civiles de desplegarlos. Se asume que los militares cuentan con las capacidades para cumplir la misión encomendada de manera exitosa. No obstante, esto no necesariamente es así y puede generar afectaciones tanto para la calidad de la democracia, como para las propias instituciones militares.

En algunos países las capacidades de operación y los daños que generan los grupos de criminalidad organizada son de tal magnitud, que ponen en entredicho la seguridad nacional. Las policías se ven rebasadas frente a las organizaciones criminales por lo que los gobiernos deciden apoyarse en sus Fuerzas Armadas. Las formas en las que participan van desde la vigilancia fronteriza, pasando por tareas de interdicción de narcóticos y operativos contra estas organizaciones, hasta la seguridad pública.

La evidencia da cuenta que, en el caso del narcotráfico, la respuesta militar no es suficiente. Las estrategias deben ser integrales e incluir compromisos y acciones orientadas a mejorar las capacidades de las policías, así como las instituciones de procuración y

administración de justicia. De otra forma, ante las crisis de inseguridad se alimenta el ciclo *militarización* de la seguridad pública-*policialización* de los militares. Por ello, es importante establecer límites claros a esta participación (tiempo, espacio y tipo de operaciones) así como mecanismos de control y rendición de cuentas de estas actividades. Al mismo tiempo, se hace cada vez más necesario considerar el desarrollo e implementación de fuerzas intermedias de seguridad, para atender el desafío de la criminalidad organizada y otros fenómenos.

A propósito de las relaciones civiles-militares, vale la pena hacer énfasis en la importancia de la conducción política de la defensa y del control. Hay un debate abierto, en los ámbitos académicos y políticos sobre el empoderamiento -o no- de los militares en ese escenario. Esto se relaciona con diversos factores como las características particulares del empleo militar (si se prolonga en el tiempo y si ello conlleva mayores márgenes de autonomía y prerrogativas, por ejemplo); que el poder político ejerza sus facultades de conducción y control (más allá de la subordinación) y también del propio interés de la institución militar. En estos temas, tampoco se debería perder de vista los daños que pueden ocasionarse a las propias instituciones armadas, ya que se pone en riesgo la propia naturaleza de la institución.

Ahora bien, un tema no menos importante es el de la politización de las Fuerzas Armadas, es decir, su participación política en apoyo a un régimen. Por un lado, los casos de Venezuela, Cuba o Nicaragua abordados en el libro dan cuenta de esto: presidentes que refuerzan su poder cooptando a los mandos y haciendo uso de las instituciones armadas, con los riesgos que implica tanto para la democracia, como para las propias instituciones armadas. Por otra parte, la tendencia de otros gobiernos de utilizar a las instituciones militares para llevar adelante múltiples funciones de apoyo al desarrollo, construcción de infraestructura o atención médica. Esto, vinculado con narrativas sobre el papel de las instituciones armadas en estos proyectos como "parte del pueblo" y que ponen énfasis en su eficiencia y capacidades sobre otras instituciones del Estado. Algunos líderes se han referido a esto como la "reconversión militar", en una lógica exactamente en sentido contrario a lo que se pretendió hacer en el marco de las transiciones a la democracia.

Por último, nos parece pertinente dejar una anotación sobre el ambiente de incertidumbre global y la complejidad de los conflictos, que lleva a las Fuerzas Armadas alrededor del mundo a adaptarse, modernizarse y transformarse. Esto, no sólo de cara a la guerra en Ucrania, sino también considerando la transformación de las dinámicas de conflicto y competencia. Y, si bien es cierto que una de las características de la región es la ausencia de conflicto tradicional, nuestros países y sus Fuerzas Armadas tendrán también que hacer frente a estos desafíos.❧

Laura Neack: *Estudiar la política exterior comparativa: casos y análisis*. CIDE - AMEI. México. 2022, 294 pp.

Guillermo Gutiérrez Nieto[1]

Instrucciones iniciales

Es claro que el estudio sobre cómo los diferentes protagonistas internacionales conviven y desarrollan sus actividades a nivel global se inició formalmente después de la primera conflagración mundial. Aunque previamente disciplinas como la Historia, el Derecho Internacional y la Diplomacia se ocuparon de estudiar los fenómenos internacionales, definitivamente fue a partir de 1919 cuando las relaciones internacionales (RI) emergieron como una disciplina que solventó la necesidad científica de la sociedad internacional. Un siglo después, la realidad internacional cuenta con una disciplina integral que explica y analiza el complejo contexto global, sugiriendo tendencias y soluciones en distintos campos de análisis, aunque siempre reconociendo a los Estados como actores omnipresentes. En el conglomerado de teorías paradigmas y modelos de análisis que comprenden las RI, el referente a la política exterior de los países representa una trinchera desde la cual académicos y especialistas explican acontecimientos y tendencias del devenir internacional.

Todo lo anterior a propósito del libro *Estudiar la política exterior comparativa: casos y análisis*, de Laura Neack, traducido por Ricardo Villanueva y editado por la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Aunque se remarca que es un libro para los estudiantes de relaciones internacionales lo cierto es que su contenido es de notable relevancia para quienes están involucrados con las relaciones internacionales y la política exterior o para el público interesado en estas temáticas, de creciente relevancia en los últimos años. Es un libro con estudios de caso. Cada capítulo inicia con un acontecimiento central y posteriormente integra otros, interrelacionándolos con aspectos teórico-fácticos a fin de explicarlos. En términos generales, los modelos y las teorías mencionados señalan que cuando algunas condiciones están presentes, crece la factibilidad de que ciertos fenómenos ocurran, tanto en el país analizado como en otro Estado donde se observen las mismas condiciones. En conjunto, la obra remite trasladar la comprensión de un caso a otro, confirmando su valía como sumario de estudios comparativos que llevan a una comprensión plena del comportamiento de los Estados en su vinculación internacional.

1 Dr. en Administración Pública. Diplomático y promotor cultural mexicano. Actualmente está adscrito a la Embajada de México en Arabia Saudita. Es editor y coordinador de la revista electrónica *Cambiavías* y autor de numerosos artículos sobre temas culturales y diplomacia cultural y pública.

Voces sobre el sentido y el objeto de estudio

Es de destacar la referencia inicial a los aspectos fundamentales de la política exterior con el abordaje que la autora hace sobre la significación de su objeto de estudio. Primero determina que la Política Exterior es un subcampo de las Relaciones Internacionales que a su vez es una disciplina de las Ciencias Políticas. Así, en las relaciones internacionales la unidad primaria de análisis es el Estado, ya que es el principal actor en la política internacional con derechos, privilegios y una posición legal por encima de todos los demás agentes. Confirma que la soberanía es la máxima autoridad legítima que se utiliza para tomar decisiones y hacerlas cumplir dentro de un territorio. En ese sentido, en el sistema internacional sólo los Estados son soberanos y no responden a ninguna autoridad superior. Neack define la política exterior como "la acción discreta e intencional que resulta de la decisión a nivel político de un Estado grupo. [Es] el artefacto observable de una decisión en la arena política. No es la decisión, sino un producto de la decisión". Posteriormente, rescata diversos autores para determinar qué es la política exterior. Nos recuerda que para Charles Hermann es un "concepto ignorado" ya que la mayoría de las personas que se ocupan del tema se han sentido seguras de saber lo que es la política exterior. Para decirlo de forma coloquial, se asume que las personas saben qué es este concepto tan pronto lo aprecian en los hechos de la realidad.

En otro sentido, nos recuerda lo planteado por Bruce Russett, Harvey Starr y David Kinsella: "podemos pensar en una política como un programa que sirve como guía para el comportamiento que se dirige a alcanzar los objetivos que una organización se ha fijado [...] la política exterior es, por lo tanto, una guía para las acciones tomadas más allá de las fronteras del Estado para promover los objetivos del Estado". En coincidencia con ellos, subraya que el estudio de la política exterior debe involucrar el análisis tanto de su formulación como de su implementación. Por último, evoca a Deborah Gerner, quien define la política exterior como "las intenciones, declaraciones y acciones de un actor -a menudo, pero no siempre, un Estado- dirigidas hacia el mundo externo, así como la respuesta de otros actores -grupos de presión, empresas, agrupaciones religiosas, etc.-a estas intenciones, declaraciones y acciones".

También sobre la política exterior, en otro apartado la autora menciona la compleja intersección entre los ambientes doméstico e internacional (denominado por Robert Putman como juego de dos niveles) señalando que ningún dirigente puede enfocarse solo en uno de ellos y debe considerar ambos en busca de alguna ventaja, es decir utilizar un problema en un nivel para buscar objetivos en el otro, lo cual se conoce como juego anidado. Igual de trascendente es el posicionamiento de Putman respecto a que la política exterior es resultado de políticas complejas que involucran a diversos actores y grupos nacionales e internacionales. No es resultado de objetivos y acciones de una sola persona o grupo, sino

de cálculos políticos complejos de muchos actores. Por ello, líderes y coaliciones nacionales no pueden ignorar a los líderes y coaliciones de la oposición y muchas veces trabajan para atraerlos o volverlos irrelevantes a través de iniciativas políticas particulares.

Al final Laura Neack remarca la dificultad para trazar una línea entre lo nacional y lo internacional. Cualquier lindero es borroso ya que distintos asuntos cruzan fronteras nacionales y las coaliciones que apoyan o se oponen a ciertas políticas se forman y actúan más allá de los límites domésticos. Esta imprecisión da sustento al concepto "interméstico", que es una combinación entre los términos internacional y doméstico y sirve para indicar una amalgama de cuestiones e intereses. Al aplicar una política interméstica, nos dice, los líderes utilizan la política exterior para promover agendas domésticas o viceversa, y promueven objetivos de política exterior a través de acciones nacionales.

Conceptos, teorías y métodos de análisis

Asumir que la política exterior es un fenómeno complicado que desvanece los linderos interno-externos y donde múltiples actores nacionales e internacionales se unen o compiten para establecer políticas, implica estudiar todo lo que sucede alrededor de un acontecimiento para comprenderlo. Así, cuanto más completo sea el estudio, mayor será su entendimiento, empero tratar de abarcar todo genera frustración y parcialidad por la magnitud del cometido. Los académicos recurren a marcos con diferentes niveles de análisis, que en conjunto son herramientas o dispositivos para estudiar un caso/acontecimiento de interés. Nuestro entendimiento puede ser completo para determinado nivel, pero inevitablemente excluirá información que solo puede obtenerse al considerar otros niveles de análisis. Así, si planteamos nuestras preguntas en un solo nivel, debemos reconocer que nuestra comprensión se limitará a éste; un análisis realizado en un solo nivel no brindará una imagen completa. Lo recomendable es el nivel de análisis sistémico a fin de explorar las relaciones bilaterales (de Estado a Estado), los problemas e interacciones regionales, así como las problemáticas globales y relaciones multilaterales entre los Estados. En este nivel también se considera el papel que desempeñan las organizaciones regionales e internacionales, así como los actores no estatales que tienen una influencia directa en la política exterior de los Estados. Es claro que al asumir una perspectiva amplia de investigación en la política exterior se deben considerar niveles particulares de análisis. Al respecto, la obra que nos ocupa incluye diversos niveles de estudio:

Actores racionales e intereses nacionales

El modelo racional de toma de decisiones está asociado con la perspectiva del realismo que conceptualiza al Estado como un actor unitario que persigue intereses nacionales a largo plazo. Desde este punto de vista, los Estados sólo se distinguen por el poder relativo que

poseen, no por sus características internas.

Un rasgo de este modelo es la fusión del líder y el Estado debido a la suposición de que todos los dirigentes actuarán de manera consistente con los intereses nacionales en el largo plazo. Como los intereses nacionales no varían, los cambios en el liderazgo son intrascendentes. Como ejemplo mencionado está la persistente ambivalencia nacional china en el largo plazo hacia el orden internacional, que moldea las políticas de todos sus líderes, haciendo predecibles sus líneas generales de política exterior. El referente fundamental de todos los internacionalistas en este ámbito es rescatado por Neack al referir lo establecido por Hans Morgenthau:

> El concepto de interés nacional definido como poder impone disciplina intelectual al observador, infunde orden racional al tema de la política y, por lo tanto, hace posible la comprensión teórica de la política. En cuanto al actor, proporciona una disciplina racional en acción y crea esa sorprendente continuidad en la política exterior que hace que esta, ya sea estadounidense, británica o rusa, parezca un continuo racional e inteligible, en general consistente consigo misma, independientemente de los diferentes motivos, preferencias y cualidades intelectuales y morales de los políticos sucesivos.

Respecto a los intereses nacionales la autora subraya que se refieren a valores persistentes de largo plazo que están asociados con todo el país y que son identificables en su propia historia. Estos intereses no cambian, aunque los medios usados para conseguirlos pueden hacerlo. En todo caso, lo fundamental es asumir que, al promover y proteger los intereses nacionales, el régimen o el líder opera como un actor racional. El modelo del actor racional tiene sus raíces en la teoría de la toma de decisiones, que Dougherty y Pfaltzgraff refieren como "el acto de elegir entre alternativas disponibles sobre las cuales existe incertidumbre". La riqueza del debate sobre este tema es evidente con el tiempo, aunque una de las principales discusiones sistemáticas del modelo sigue siendo la de Richard Snyder, H.W. Bruck y Burton Sapin, quienes en los años sesenta determinaron que debido a que todos los Estados persiguen intereses nacionales, todos toman sus determinaciones finales de la misma manera. Sobre este apartado, Neack concluye diciendo que, en la teoría de toma de decisiones moderna, el principio de la decisión racional se reduce a la simple cuestión de seleccionar entre varias alternativas, cada una de las cuales tiene un conjunto determinado de consecuencias: el agente selecciona la alternativa cuyas consecuencias brindan la mayor utilidad posible y también clasifica cada conjunto de consecuencias en el orden de su preferencia.

La cognición y la orientación del liderazgo

La autora menciona situaciones específicas alrededor de líderes como Donald Trump, Xi Jinping y Mijaíl Gorbachov para explicar variantes en la orientación de liderazgo. Posteriormente, retoma lo planteado por Margaret Hermann y Joe Hagan,

para señalar que los líderes definen las restricciones nacionales e internacionales de los Estados. Basados en sus percepciones e interpretaciones, crean expectativas, planifican estrategias e instan a que sus gobiernos adopten medidas que se ajusten a sus juicios sobre lo que es posible y probable que los mantenga en sus puestos. Tales percepciones ayudan a estructurar las orientaciones de los gobiernos hacia los asuntos internacionales. Las interpretaciones de los líderes surgen de sus experiencias, objetivos, creencias sobre el mundo y sensibilidad respecto al contexto político. Adicionalmente, la autora es tajante al recordarnos que la forma en que los líderes definen las situaciones que enfrentan tiene mucho que ver con sus características personales, incluidos sus antecedentes sociales y formativos, experiencias previas, ambiciones y visiones del mundo.

Sobre la cognición, el sostén conceptual proviene de Robert Jervis, a quien la autora considera el pionero en la vinculación entre el enfoque cognitivo y la política exterior: "Al determinar cómo se comportará, un actor debe intentar predecir cómo actuarán los demás y cómo las acciones de ellos afectarán sus valores, por lo tanto, el actor debe desarrollar una imagen de los demás y de sus intenciones. Sin embargo, esta imagen puede resultar inexacta; el actor puede, por diversas razones, percibir erróneamente las acciones e intenciones de los demás (...) De hecho, sus teorías e imágenes desempeñan un papel importante en la determinación de lo que ellos logran detectar. En otras palabras, los actores tienden a percibir lo que esperan".

Otro aspecto fundamental en este apartado es el conjunto de creencias, que refiere un conglomerado más o menos integrado de imágenes que un individuo posee sobre un universo en particular que actúa como una pantalla, dejando entrar información que se ajusta a él y evitando la información que no lo hace. Las imágenes de otros actores internacionales pueden categorizarse según puntos de vista estereotipados sobre las motivaciones del sujeto y los comportamientos que resultan de ellas. Aunque, se debe recordar que si bien las creencias tienden a ser rígidas e inmutables, hay momentos en que las personas pueden cambiar lo que creen y aprender algo nuevo. Lo que parecería una fórmula de comprensión sencilla respecto de hechos o decisiones en realidad resulta lo opuesto debido a la complejidad misma del aspecto cognitivo. Implica un examen de las declaraciones públicas de los líderes. Los enunciados o declaraciones se califican en cuanto a si demuestran un procesamiento de información simple, un razonamiento más complicado basado en contingencias o un procesamiento de información multicausal altamente complejo. Los académicos han encontrado que los líderes que demuestran niveles más altos de complejidad tienden a ser más cooperativos en sus iniciativas internacionales que aquellos que demuestran niveles más bajos.

Unidades de decisión final

En los temas álgidos, la decisión difícilmente proviene de un solo líder o de una sola perspectiva, Neack lo ejemplifica con el tema nuclear y la postura de Irán en los años ochenta. Así recurre a Margaret Hermann y Charles Hermann para precisar:

> Numerosos factores nacionales e internacionales pueden influir, y de hecho lo hacen, en el comportamiento de la política exterior, estas influencias deben canalizarse a través de la estructura política de un gobierno que identifica, decide e implementa la política exterior. Dentro de esta estructura hay un conjunto de autoridades con la capacidad de comprometer recursos de la sociedad y que, respecto a un problema particular, tienen la autoridad para tomar una decisión que no es revertida fácilmente. Llamamos a este conjunto de autoridades la "unidad de decisión final", aunque en realidad esta unidad puede estar compuesta por múltiples cuerpos separados en lugar de ser una sola entidad.

Los individuos en este grupo deben ser capaces de "formar o cambiar sus posiciones sobre un problema sin requerir consultarlo externamente", y no tienen que defender las decisiones del grupo único en otro lugar. (...) pueden estar expuestos a influencias externas, especialmente a información que es relevante para las decisiones de la colectividad. Sin embargo, también puede ser autónomo, es decir, no estar abierto a información externa, y llegar a consensos. En la vastedad de variantes de los grupos referidos, así como en la polémica acerca de la obtención de soluciones en su interior, Charles Hermann y otros académicos determinaron como mejor método de aproximación a estos grupos un árbol de decisión para explorar el rol de los líderes, los integrantes del grupo y las normas en las tomas de decisión, de donde se generaban cuatro posibles soluciones: dominante, de estancamiento, de punto muerto o de subconjunto.

Cultura nacional, roles e instituciones

Partiendo de la crisis de los migrantes en Europa en 2015 y de los plebiscitos en Gran Bretaña y Escocia, se deja de lado el nivel individual y se toman en consideración las fuentes de política exterior a escala estatal, incluyendo lo que se conoce como autoimagen y cultura nacional, aspectos no medibles, pero con resonancia en la política exterior de cualquier país. El estudio a partir del nivel de análisis estatal implica examinar diferentes características de un país para ver cuáles factores dan forma a su política exterior. En este nivel no se ignora el liderazgo, pero las élites son solo un factor para tomar en cuenta en el contexto específico del país. Este nivel de análisis es el que está más directamente influido por las ideas de los especialistas sobre la política estadounidense, la política comparada y los estudios regionales. En general, el enfoque asume que lo que sucede en los Estados tiene un efecto en lo que acontece entre los Estados.

En el nivel estatal de análisis se examinan dos categorías amplias, no excluyentes, de factores:

I. Gubernamental, que comprende el tipo de sistema político y su marco constitucional, la clase de régimen por encima del gobierno, cómo se toman las decisiones en diferentes órdenes de gobierno desde los estratos más altos hasta el nivel burocrático, la división de poderes y la autoridad entre instituciones gubernamentales, las luchas burocráticas internas entre agencias gubernamentales y el tamaño e institucionalización de las burocracias.

II. Social, que abarca el tipo de sistema económico, la historia del pueblo o los pueblos de un país, la mezcla étnica, racial y religiosa de las personas, la cantidad y actividades de grupos de interés y partidos políticos, y el papel de los medios de comunicación en el establecimiento de la agenda pública.

Del primer conglomerado, Neack entresaca un término aplicado a la ciencia política en los años 90 del siglo pasado por el teórico francés Jaques Attali, tribalismo o política tribal, que representa un sentimiento instintivo sobre el grupo que cada uno elige, que desafía los hechos o declara "hechos alternativos" sobre un tipo de realidad diferente y más insular. La autora nos recuerda que la tribu requiere lealtad incluso cuando su postura y sus políticas pueden dañar de forma real a las personas que la integran. Paradójicamente, como el grupalismo-tribalismo es emocional y amorfo y no es afín al canon hegemónico de la teorización y comprobación empírica de las ciencias sociales, en el campo de análisis de la política exterior tiende a marginarse debido a que se insiste en estudiar solo aquellos aspectos de la vida política que pueden medirse y probarse. En lugar de encontrar una manera de estudiar este importante tema, los expertos en el análisis de la política exterior descartan el tema como no científico y, por lo tanto, lo califican como algo no estudiable o que no vale la pena analizar, porque la cultura nacional no se ajusta a su ontología o metodología preferida.

Tal postura, de acuerdo con la autora, hizo que los observadores de la política exterior se equivocaran respecto a los resultados del Brexit. De aquí su convocatoria a los estudiosos de la política exterior para tomar en cuenta cómo las personas saben las cosas o sienten que las saben y encontrar una manera de incluir estos fenómenos en los estudios comparativos ya que en caso contrario se podrían perder grandes historias y no se podría comprender el mundo desde una perspectiva diferente. Acerca de la categorización de países a partir de sus políticas y comportamientos en el exterior, Neack destaca los 3 atributos que James Rosenau consideró que influyen en la elección y el comportamiento de la política exterior: tamaño (grande o pequeño, según la población), sistema económico (desarrollado o subdesarrollado, según el producto interno bruto) y el sistema político (abierto o cerrado, dependiendo si es o no un país democrático).Tomando en consideración estos parámetros, años después Maurice East y Charles Hermann asumieron señalaron que clasificar a un país en cierto tipo de Estado, beneficia investigaciones previas que hayan conectado ciertos tipos

de comportamiento de política exterior con ese tipo de Estado. Así, cuanta más evidencia se genere de que un país tipo A es más propenso a involucrarse en un comportamiento B en ciertas condiciones, habría más certeza de haber descubierto una "ley" de política exterior.

Política interna

Aunque el dilema del predominio de la política interna sobre la exterior, o viceversa, ya había sido codificado por Neack como juego dual, al referirse a la postura de la India sobre la suscripción del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), determina que los líderes pueden ubicarse en el nexo interno-internacional, pero difícilmente se encuentran por encima de la política nacional ya que están sumergidos en ésta en tanto que luchan con otras élites y sus partidarios por la supervivencia y el bienestar nacional.

De forma enfática, nos recuerda que "el tipo de gobierno de un país es importante. Cuando sabemos qué tipo de gobierno tiene un Estado, sabemos qué actores y recursos políticos son técnicamente legítimos, así como los procesos formales mediante los cuales se toman las decisiones políticas. Sin importar el tipo de gobierno, podemos esperar que los titulares de cargos traten de garantizar su propia supervivencia política doméstica -esto es, una vez en el cargo o en el poder, quieren permanecer en él- y quienes no están en el poder desean obtenerlo y luego conservarlo. Más allá de eso, los funcionarios desean promulgar algún tipo de agenda política que los satisfaga a ellos y a sus seguidores.

No obstante, los líderes nacionales no pueden centrarse simplemente en quien está en su gobierno, ya que la oposición sigue siendo parte del sistema político doméstico. Y es de este sector de donde emergen los principales desafíos a la autoridad y legitimidad del gobierno. En este contexto el desafío es básico: se cuestiona a los que están en el poder porque no protegen ni sirven a los intereses de la nación y, como no tienen derecho a estar en el poder, es necesario elegir a alguien que defienda al país. La forma como los líderes gubernamentales responden a este desafío lo resume la autora con las siguientes probabilidades: ejecutar conductas de política exterior riesgosa frente a un opositor doméstico para ganar el juego político local y socavar al oponente; comprometer fuerzas militares en el extranjero para distraer la atención de los problemas en la política doméstica (teoría de la guerra de distracción); intentar aislar la opción de política exterior preferida al ignorar o intentar suprimir a la oposición (estrategia de aislamiento); ajustar a la oposición utilizando su retórica a la vez que se intenta evitar la opción controvertida de política exterior (estrategia de acomodamiento o de ajuste), o movilizar a los propios partidarios para apoyar la opción de política exterior preferida (estrategia de movilización).

Opinión pública y medios de comunicación

Aunque es incierto su nivel de influencia en la formulación y el comportamiento de la política, la opinión pública es importante y los medios pueden manipular y movilizar al público, pero resulta difícil determinar su impacto real en las acciones de política exterior. Los tomadores de decisiones pueden hacer referencia a las encuestas de opinión pública y la presión de los medios; también pueden manipular o temer a ambos. Además, es claro que las élites pueden manipular tanto a la opinión pública como a los medios de comunicación y utilizar ambos como importantes recursos políticos en sus enfrentamientos con otras élites.

Hay esencialmente tres categorías de estudios sobre opinión pública y política exterior:

I. Consenso de Almond-Lippmann, que sostiene que el público no tiene una visión estructurada o informada de la opinión pública y, por lo tanto, los tomadores de decisiones pueden despreocuparse de la misma.

II. Público con puntos de vista estructurados y estables sobre la política exterior. Más allá de identificar la estructura y estabilidad en el tiempo de la opinión pública, estudios recientes están interesados en identificar a quién escucha el público cuando se forma opiniones sobre la política exterior.

III. Influencia real de la opinión pública en la práctica de la política exterior. Una respuesta académica estándar es que el público tiene influencia porque los líderes toman en cuenta la opinión pública al realizar sus políticas.

Al final, la autora retoma lo planteado por Matthew Baum al respecto: "independientemente de sus estrategias retóricas, los presidentes no pueden controlar unilateralmente la opinión pública, incluyendo el alcance del interés público". Así, puede esperarse que una política que requiere un fuerte apoyo público fracase porque, para empezar, dicho apoyo no se puede generar (...) Los líderes evitan tomar medidas de política exterior que puedan atraer la atención pública, incluso evitan hablar sobre el tema ...para mantener baja la atención pública sobre el mismo".Neack complementa afirmando que los académicos no están de acuerdo sobre si la opinión pública influye en la formulación de la política exterior, pero se puede inferir con certeza que los ejecutores de la política piensan que la opinión pública es importante. Más aún, las élites hacen uso de la opinión pública para justificar sus acciones o incluso para amenazar a sus oponentes.

Teorías de las relaciones internacionales y política exterior

El estudio de la política exterior se deriva en gran parte de la disciplina de las RI. Los internacionalistas pasan mucho tiempo discutiendo sobre perspectivas o las grandes teorías que explican la política global. Una teoría es una explicación de cómo funcionan

las cosas y al mismo tiempo cómo un analista piensa que algún fenómeno/acontecimiento se desenvuelve. Aunque es importante recordar cómo algunas teorías de las RI ofrecen modelos para comprender las motivaciones y el comportamiento de la política exterior de los Estados, lo fundamental, como lo señala Neack, es admitir que estas teorías no brindan mucha luz para comprenderla. En el mejor de los casos, establecen parámetros sobre cómo pueden actuar los Estados. Son, en muchos aspectos, prescriptivas sobre lo que deberían hacer los Estados en ciertas condiciones y a menudo son descriptivas. La mayoría no son útiles en el estudio de la política exterior porque se centran en tendencias y patrones globales, culturales, sociológicos e históricos que no son reducibles a consideraciones de política exterior centradas en los Estados.

Cuando los analistas aplican sus teorías sobre el mundo al estudio de puntos particulares de la política exterior-por ejemplo, explicar por qué un país puede formar una alianza militar o abandonar un acuerdo comercial- ofrecen algo útil para los practicantes de la política. Las explicaciones del mundo que resultan de estudios enfocados en políticas o eventos particulares se denominan teorías de rango medio, las cuales no pretenden explicarlo todo, solo ciertas partes del tema de investigación. De hecho, este tipo de enfoques teóricos tienden a hacer un mejor trabajo que las grandes teorías en cuanto a analizar rasgos específicos del mundo, en lugar de intentar explicar el mundo entero. Las mejores teorías de rango medio explican el pasado y ayudan a predecir el futuro. En este rango teórico de amplitud-especificidad, las diferentes teorías de las RI nos permiten comprender la política exterior en el nivel sistémico. Al respecto, el libro hace énfasis en el neorrealismo y el liberalismo institucional, aunque también considera teorías alternativas (marxismo y otras basadas en su inspiración), a pesar de que la mayoría de estas últimas no tienen mucho que decir sobre cómo actuarán los Estados en particular, sino que los colocan en categorías amplias y estas sugieren los contornos de las políticas y las conductas. Al final lo que predomina en este amplio debate es que las teorías nos brindan distintas respuestas a los acertijos del mundo porque parten de diferentes supuestos, enfatizan diversas variables y tienen distintos finales ideales.

Conclusiones instructivas

Sin duda el contenido teórico del libro da sustento para ver desde otra óptica los acontecimientos, los episodios y las decisiones de los personajes internacionales que transitan en la obra de Neack. Este recuento de casos, que comprende líderes, países/regiones y episodios internacionales, representa un elemento narrativo adicional de notable relevancia ya que también permite al lector hacer un repaso de los hitos políticos que definen el contexto internacional contemporáneo. El libro constata que la labor de los académicos y analistas se trasluce en las acciones de los ejecutores de la política de

muchas formas, fundamentalmente por lo que dicen sobre el mundo y porque hacen contribuciones tangibles y prácticas. Además de ser una recopilación de hechos sobre la política exterior, es un estudio y una demostración de cómo el conocimiento de ésta puede ayudarnos a comprenderla. Su contenido ayuda a desarrollar una comprensión cabal de lo que ha sucedido en el mundo y de lo que podría acontecer. Desde un ámbito de interpretación, los elementos que se rescatan de esta obra son tres. En primer lugar, nos deja en claro que, si bien las teorías no se utilizan para explicar el futuro o predecir, sí son elementos fundamentales para entender el devenir internacional. En el mismo sentido, como la política exterior es un subcampo de la Ciencia Política, a través de ésta se pueden explicar decisiones políticas y comportamientos pasados, que en muchas ocasiones son útiles para predecir decisiones políticas y ulteriores comportamientos.

En segundo lugar, del conjunto de herramientas planteadas, es claro que cuando recurrimos al nivel de análisis sistémico, siempre estaremos refiriendo la política global como un sistema en movimiento permanente y con ajustes impredecibles. Desde esta perspectiva, plantear un orden internacional -que conjuga guías de acciones y comportamientos de política exterior de los Estados y apego a ciertos patrones establecidos para actuar de manera predecible- resulta una falacia ya que por naturaleza es difícil predecir las acciones y los comportamientos de los Estados. A pesar de ello, si se consideran los temas, los liderazgos y las posturas de los países con mayor influencia mundial en la actualidad y si se asume como misión arribar a un status quo global diferente, resulta conveniente recordar el planteamiento de Randall Schweller de que esto se podría lograr de 3 maneras: espontáneamente, como consecuencia de acciones involuntarias de los actores que solo buscan maximizar sus intereses y poder; voluntariamente, cuando los actores dejen de actuar con la misión de mantener su primacía sobre los demás y alcanzar la dominación global, o de forma negociada, que sería el resultado de un gran acuerdo alcanzado entre los principales actores globales que ven el orden como algo legítimo y beneficioso para todos.

Por último, si bien es cierto que hay arreglos institucionales que enmarcan las interacciones en los sistemas global y regionales -generando algunos elementos de gobernanza- los actores más importantes del sistema internacional son los Estados soberanos. No obstante, si algo caracteriza la dinámica internacional contemporánea es su multiplicidad y su diversidad de actores. En ese sentido, ninguna comparativa de Política Exterior es ajena a una tendencia cuya complejidad de valoración enriquece cualquier análisis y prospectiva internacional.❧

Universidad del Mar
Campus Huatulco
Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

Florent Frasson-Quenoz *et al.*: *Pensar, debatir y aportar a las Relaciones Internacionales*. Universidad Externado. Bogotá. 2020. 311 pp.

David Nájera[1]

Tras cumplirse el primer centenario de la cátedra seminal de la disciplina de las Relaciones Internacionales, académicos y teóricos se han cuestionado durante los años de transformación del sistema internacional, si es que los nuevos retos impuestos por el mundo globalizado, han puesto en tela juicio las costumbres análiticas de antaño que desde la Guerra Fría han distinguido al estudio de las relaciones internacionales.

Los retos impuestos por el mundo posmoderno, los nuevos surgimientos tecnológicos que han sobrepasado al ser humano y al papel que juegan los Estados en el siglo XXI, han generado una extensión el campo de estudio de las RRII, y nos han hecho plantearnos: ¿qué estudia esta disciplina?, pregunta que nos ha llevado a "generar discusiones que salgan de los límites de lo internacional y a varias discusiones inter paradigmáticas", como establecen los autores de *Pensar, debatir y aportar a las Relaciones Internacionales*. El presente libro, aporta un debate riquísimo en cuestionamientos acerca de la disciplina de las Relaciones Internacionales en todos sus niveles. Nos invita a cuestionarnos si la ideología estadocentrista sigue siendo relevante ante los desafíos que hoy encuentra el sistema internacional, o si quizás sea la era del auge de la Sociedad Civil Global, con el último fin de entender cuestiones como el cambio climático, el ascenso de los gobiernos populistas, la pandemia por Covid-19, la administración de Trump, la decadencia de Estados Unidos como potencia mundial, el recrudecimiento de la desigualdad, la pobreza en el sur global, y la crisis económica derivada de la pandemia, que han forzado la reconfiguración del estudio de lo internacional, y han visibilizado a otros actores internacionales emergentes.

El escrito incluye diversos tópicos que generan un debate con intenciones de llenar los huecos que se han ido formando dentro del estudio de las RRII, y aportar respuestas a nuevos retos como el auge tecnológico que, en palabras de Rayran, en el siglo XXI se comprende como una "institución política y producto social que tiene una relación en lo estructural, productivo, y el poder coercitivo dentro de un proceso de desarrollo humano, y que establece un poder simbólico e identitario en los individuos". ¿En que se convertirá el orden mundial si la tecnología amenaza con reestructurarlo? Sin duda alguna, esta aportación literaria se complementa de otras disciplinas para tratar de entender cómo es que después de cien años, las relaciones internacionales nos han ayudado a analizar,

1 Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Iberoamericana, egresado de la Maestría en Estudios de Asia y África por El Colegio de México. Embajador de México, actualmente es Presidente de la Asociación del Servicio Exterior Mexicano.

entender, argumentar y debatir a través de un lente especial sobre las interacciones, estructuras, herramientas y decisiones de los Estados y los demás actores internacionales que han surgido en la posmodernidad.

La propuesta de un grupo académico por dotar de instrumental teórico la concepción de las relaciones internacionales y hacerlo desde las latitudes latinoamericanas, para referir una región en lo general, si bien el ejercicio proviene sustantivamente de Colombia, es un esfuerzo destacable sin duda, pues la mayor parte de las reflexiones teóricas en el mundo occidental, provienen del mundo anglosajón. Por ello la aportación inicial es relevante. Una visión propia, con claras perspectivas periféricas respecto al devenir de la práctica de la RRII.

Y es que es importante tener en cuenta que, aunque a cien años del inicio de la teorización de las RRII, éstas abordan una de las temáticas más cambiantes de nuestra vida cotidiana. Puede afirmarse que las RRII se renuevan de forma permanente, de ahí que el esfuerzo de dotar de instrumental metodológico el análisis de las mismas, sea reto constante para la academia.

En general este es un logro del esfuerzo de los autores y su trabajo mayormente colectivo agrupados bajo la denominación Oasis. En sus propuestas destaca el trabajo de construir argumentaciones teóricas que permitan estructurar un pensamiento científico alrededor de las RRII. Así, el Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS) de la Universidad Externado de Colombia se esfuerza en encontrar perspectivas teóricas que permitan la estructuración metodológica de las RRII.

Sin embargo, la dinámica acelerada de la interacción internacional, va más allá de la relación formal entre Estados, y se refiere también tanto a la aceleración que la tecnología informática genera, como a la multiplicación de actores sociales, de poder, de interés que, en gran medida por las posibilidades tecnológicas, constituyen el conglomerado que hoy da forma a las RRII. En ese sentido el ejercicio teórico, como es usual, va a la saga de los acontecimientos, reto perenne de las ciencias sociales pero que, en años recientes ha tomado una aceleración que pareciera contribuir a cierto aislamiento regional.

Al identificar centros de poder que parecen determinar la práctica de las RRII podemos mencionar los políticos, económicos, financieros, tecnológicos y de entretenimiento, entre otros; cada uno de ellos implica poder y capacidad de acción. De alguna manera la ecuación centro-periferia sigue en acción con circunstancias transversales en medio de las cuales deben de interactuar los actores estatales, como diplomáticos y organismos internacionales, los no estatales como las ong, los medios de comunicación, las expresiones culturales; además de otro conjunto de participantes que difícilmente se atienen a estándares establecidos y más bien fijan sus propias reglas, como la especulación financiera,

el crimen organizado, la generación de negocios, el cambio climático, etcétera.

En ese conjunto lograr una teorización que vaya más allá de las explicaciones realistas y el Poder detrás de ellas, no es fácil y, sin embargo, resulta necesario precisamente para dotar a actores más limitados de una comprensión que les de juego y acción en el escenario internacional.

Como lo cita Florent Frasson-Quenoz en su pregunta ¿es el fin de los estudios sistémicos en Relaciones Internacionales? tratada en el consecuente "debate acerca de la utilidad de la teoría en las Relaciones Internacionales". Y es que de la lectura de las propuestas del libro, no deja de percibirse la lejanía geográfica que caracteriza mucho del pensamiento internacionalista latinoaméricano. Pues si el debate aún oscila entre la práctica del poder puro desde centros hegemónicos y la reacción periférica ya sea como testigos o como actores secundarios o sucedáneos de acciones lejanas, entonces el esfuerzo de la teoría pareciera desde un principio destinada más a explicarse lo que sucede que a plantear líneas de acción y políticas públicas, por ejemplo.

Esta preocupación por construir un andamiaje teórico en un escenario en que con frecuencia se es mero espectador, parece acompañar el pensamiento latinoamericano, paradójicamente poblado de Estados-Nación más antiguos que la mayoría de las naciones que hoy integran la Organización de las Naciones Unidas. Pero es un hecho que no es Latinoamérica en donde se define la dinámica de las RRII y ello es algo que no escapa a la atención de los autores y sin embargo, parece prevalecer esa sensación de ser ajenos a las acciones realistas y cotidianas de las RRII. De ahí en buena medida el componente social de las propuestas y la centralidad de considerar incluso desde la dependencia, la articulación teórica de las RRII.

En momentos en los que la dispersión y transformación de polos de poder en el escenario internacional, el apunte teórico necesario para dimensionar el devenir y los procesos de toma de decisiones se percibe profundamente desarticulado; de ahí precisamente, la conveniencia de construir un andamiaje teórico. Sin embargo, con realismo, pareciera que los grandes decisores como Estados Unidos y China, destacadamente entre otros y la proliferación de actores y circunstancias no estatales rebasan el esfuerzo realizado para alcanzar esas construcciones teóricas. Un reto constante en las RRII sin duda, pero especialmente delicado ahora en que la velocidad de los cambios y su multidireccionalidad producen desazón mundial.❧


UNIVERSIDAD DEL MAR
UMAR
OAXACA

Abdennour Bidar: *Génie de la France: le vrai sens de la laïcité*. Editions Albin Michel. Paris. 2021, 206 pp.

Pierre Orset[1]

Le génie de la France

Dans son livre, "Le génie de la France : le vrai sens de la laïcité" Abdennour Bidar s'interroge sur la valeur républicaine de la fraternité et pose une question très actuelle : comment définir notre identité française ? Il démontre au fil des pages que la laïcité n'est pas seulement un cadre qui permettrait de "ne pas se taper dessus" entre croyants et non-croyants ou de permettre à différentes religions de coexister parmi les athées. Non, la laïcité selon lui, c'est beaucoup plus que cela. Elle est comme "un temple vide" dont l'espace inoccupé ne serait pas synonyme de néant mais au contraire une sorte de vacuité féconde. Il voit dans l'idée française de laïcité une spiritualité qui pourrait être comparée au concept du "divin absent" des religions orientales et extrême-orientales comme par exemple le bouddhisme ou le taoïsme.

Cette spiritualité laïque n'est pas selon lui dépourvue de valeurs. Il les décline dans un livre paru en 2016, "Quelles valeurs enseigner et transmettre aujourd'hui ?". L'auteur affirme que tous les Français pourraient considérer que la bonté, la compassion et la générosité font partie de leurs valeurs. Par conséquent l'école pourrait (devrait) les enseigner et éduquer les enfants à les mettre en pratique, c'est-à-dire à les transformer en vertus. Parmi celles-ci, Abdennour Bidar ose parler d'humilité, de pardon, de gratitude, de rectitude, de fidélité, de pudeur, etc. Ces mots, provenant habituellement de la bouche de croyants, nous sommes étonnés de les lire et de les entendre de la part d'un haut fonctionnaire de l'Éducation nationale. (il est IGESR)[2]

Avec Abdennour Bidar une brèche s'ouvre dans notre conception erronée de la laïcité. Celle-ci n'a jamais eu pour objectif de réduire à néant les croyances et les religions. Beaucoup de ses théoriciens ont tenté d'en rappeler le sens originel mais jusqu'à présent aucun n'avait osé en extraire autant de vertus et même un sens spirituel encore inexploré.

Self islam

Dans un livre paru en 2006, "Self islam" Abdennour Bidar raconte son itinéraire spirituel. Né il y a cinquante ans à Clermont-Ferrand, il a grandi auprès de sa mère médecin convertie à l'islam et de son grand-père vigneron communiste athée. Son entraîneur de rugby, ne parvenant pas à l'interpeller par son prénom à connotation arabe, l'appelait "Bidar". Le petit Abdennour fréquentait la mosquée le vendredi et l'école laïque en semaine. Il s'est

1 Pierre Orset es profesor en Arles, Provence, Francia. Sus intereses de investigación se enfocan en la religión y la política. https://frblogs.timesofisrael.com/author/pierre-orsey/

2 Inspecteur Général de l'Éducation, du Sport et de la Recherche.

forgé une double identité, musulmane et laïque. Lorsqu'il a réussi le concours d'entrée à Normal Sup[3],il s'est trouvé confronté à l'intransigeance de l'esprit laïc français et a alors choisi avec son épouse de fréquenter une communauté soufie dans laquelle ils se sont engagés intensément durant plusieurs années avant de réaliser que même la mystique de l'islam la plus pure pouvait dévier en secte fermée sur elle-même.

Cherchant à concilier foi et raison, Abdennour Bidar et son épouse, tous deux devenus enseignants de philosophie, se sont à la fois éloignés de l'islam orthopraxe et de la laïcité intolérante. En effet, selon le philosophe-écrivain la laïcité française a pour principale vertu de nous préserver à la fois de l'idolâtrie de la religion et de celle de la République. La laïcité détruit les idoles, c'est là sa vocation la plus essentielle.

Un Dieu à la française

J'ai l'impression qu'avec Abdennour Bidar une réponse est en train d'émerger, une réponse à la question posée aujourd'hui par ceux qui ont une conception de l'identité française ethnocentrée et "christiano-centrée". Les pessimistes pensent que la France est en train de se suicider[4] car elle a perdu son caractère franco-français et que le "grand remplacement"[5] va nous achever. Abdennour Bidar nous montre qu'une véritable application (stricte) de la laïcité permettrait aux Musulmans de retrouver la profondeur de leur religion au lieu de n'en exprimer qu'une orthopraxie vide de sens.

Un danger en France guette la communauté juive, le même danger qui guette la communauté musulmane. Si les Arabes (ou Maghrébins) et les Juifs français ne peuvent plus être enterrés en Algérie ou en Israël[6] doivent-ils renoncer à leurs racines et à leur culture ? Ils ne le peuvent pas. En revanche, ils peuvent se sentir 100 % français et 100 % de leur culture si la laïcité est bien comprise et bien appliquée.

Cette ouverture que propose Abdennour Bidar concerne aussi les Chrétiens qui sont parfois victimes d'une conception agressive de la laïcité lorsqu'on leur interdit de mettre un

3 Une école normale supérieure est, en France, un établissement d'enseignement supérieur public assurant la formation de chercheurs et d'enseignants dans les disciplines littéraires, scientifiques et technologiques. Les écoles normales supérieures appartiennent aux grandes écoles les plus sélectives et sont placées sous la tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Lorsque l'expression est utilisée sans autre précision, il s'agit habituellement de l'École normale supérieure de Paris.

4 "Le suicide français", Éric Zemmour, 2014, Editions Albin Michel.

5 Le grand remplacement est une théorie du complot d'extrême droite introduite en 2010 par l'écrivain français Renaud Camus, et qui — fondée plus sur des impressions que sur des données démographiques réelles, biaisée par une défiance de nature xénophobe et raciste — affirme qu'il existerait en France un processus de substitution de la population française et européenne par une population non européenne, originaire en premier lieu d'Afrique subsaharienne et du Maghreb.

6 "La famille de Mohamed Merah a demandé à l'enterrer sur la terre de ses ancêtres en Algérie. On a su aussi que les enfants juifs assassinés devant l'école confessionnelle à Toulouse seraient eux enterrés en Israël. Les anthropologues nous ont enseigné qu'on était du pays où on est enterré. Assassins ou innocents, bourreaux ou victimes, ennemis ou amis, ils voulaient bien vivre en France, faire de la garbure en France ou autre chose, mais pour ce qui est de laisser leurs os, ils ne choisissaient surtout pas la France, étrangers avant tout et voulant le rester par-delà la mort". Dans "La France n'a pas dit son dernier mot", 2021, Editions Rubempre, Éric Zemmour.

sapin de Noël dans un lieu public. Cette vision radicale de la laïcité lui enlève tout sens et va même à l'encontre de son objectif qui n'est pas de réduire à néant le divin mais les idoles.

Shmuel Trigano, dans un article intitulé "La politique du vide"[7] évoque ce vide au cœur de la cité : "L'une des tâches de la cité judaïque sera de maintenir en son sein la mémoire de son absence dans la réalité physique, support évoquant sa présence cachée. Le centre politique de la cité sera ainsi l'arche d'alliance sur laquelle est censée reposer la Présence divine, comme le récit du campement d'Israël dans le désert nous le montre avec la centralité spatiale du Ohel Mo'ed / Tente du rendez-vous, plus tard ce sera le Temple de Jérusalem. Mais ce centre est physiquement vide. Le Temple ou la Torah sont les témoins de la représentabilité de Dieu, de son absence donc, ou plutôt de sa présence paradoxale."

Le génie du "Dieu français" se trouve donc dans son absence qui est une "présence paradoxale" : on ne peut pas le nommer, il n'a pas de nom. Abdennour Bidar parle de la laïcité française comme d'un temple vide qui permettrait à toutes les religions de cohabiter (et pas seulement de coexister).

Spécificité de la laïcité française

La loi du 9 décembre 1905 qui codifie les principes de la laïcité en France confirme dans son article 1er la liberté de conscience, déjà présente dans l'article 10 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, et le libre exercice des cultes : "La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public".

Depuis le début du XX^{ème} siècle la laïcité française a établi une sorte de frontière étanche entre ce qui est religieux et ce qui ne l'est pas. Ce qui est religieux est censé demeurer dans l'espace privé. Le principe de base semble simple et clair mais dans les faits c'est plus difficile à appliquer. Par exemple les signes vestimentaires religieux sont interdits à l'école et autorisés dans la rue : mais alors l'école est-elle un espace public ou privé ?

L'interprétation de la Loi de 1905 a depuis un siècle été comprise comme une absence de religion dans l'espace public non seulement dans l'apparence mais aussi dans les propos. En France, dans un cadre professionnel, on ne parle pas de religion, ce sujet appartient au domaine privé, personnel de chacun. Pourtant cette liberté de parole est permise par la loi.

Un autre exemple d'exagération est celui de la confusion entre spiritualité et religion. Le yoga qui n'est pas une religion mais évoque des notions religieuses telles que la méditation est encore assimilée à une religion dans un espace public : on ne peut pas proposer -officiellement- de séances de yoga à l'école.

Abdennour Bidar démontre que ces deux types d'exagération constituent un

7 Cairn.info, revue pardes, 2006, page-69.

dévoiement de l'esprit de la Loi de 1905. Il essaie de "remettre les choses à leur place" dans un contexte politique national où les extrêmes sont en forte progression et jouent de ce flou juridique.

Tolérance maximale à l'extrême gauche

À un journaliste qui lui demandait ce que représente l'islamisation de la France, Jean-Luc Mélenchon répondait : "Tout cela va se dissoudre dans le pinard et le camembert". Cette boutade du candidat au poste de Premier Ministre lors des élections législatives de 2022, indique un positionnement extrêmement tolérant à l'égard des signes et manifestations religieuses dans l'espace public. Ainsi le tribunal administratif de Grenoble a suspendu en mai dernier une disposition du nouveau règlement des piscines municipales de la ville autorisant le port du *burkini*, estimant qu'il "porte gravement atteinte au principe de neutralité du service public". Le maire écologiste[8] de Grenoble affirme, "notre volonté est de lever les interdits vestimentaires aberrants : cela concerne les seins nus, les maillots couvrants pour se protéger du soleil ou pour raison de conviction". Le topless serait donc autorisé, au même titre que le *burkini*...

Intransigeance maximale à l'extrême droite

La candidate du Rassemblement National (RN) Marine Le Pen affirme sa volonté d'interdire totalement le port du voile dans l'espace public. Aucune distinction entre simple *hijab* (voile islamique couvrant les cheveux), *niqab* ou *burqa* (différentes formes de voile intégral) n'est faite par la candidate qualifiée pour le second tour de la présidentielle 2022. Concrètement, il ne serait donc plus légal de porter un voile islamique dans la rue, les commerces, les restaurants, les transports publics (mais pas dans un domicile privé ou à la mosquée par exemple).

On voit donc que la conception de la laïcité pour l'extrême droite concerne surtout les Musulmans puisque pour les Chrétiens cela ne changerait pratiquement rien. Les Juifs seraient cependant aussi concernés puisque le parti de Mme Le Pen verrait d'un bon œil l'interdiction de l'abattage rituel au nom de la défense des animaux.

Cette application irait au-delà de la laïcité car le but non affiché est d'éliminer du sol national l'islam et le judaïsme. A ce propos en Islande, en 2018, une députée avait proposé d'interdire, au nom des droits de l'enfant, la circoncision pour des motifs non-médicaux. Le projet de loi prévoyait une peine de six ans de prison pour quiconque causerait "des dommages au corps ou à la santé d'un enfant en enlevant tout ou partie de ses organes sexuels" ...

8 Le parti écologiste est allié à Mélenchon dans le groupement parlementaire NUPES.

Dévoiement anticlérical ?

L'extrême droite et l'extrême gauche française se rejoignent dans un commun anticléricalisme hérité de la Révolution. Le parti éphémère d'Éric Zemmour et Marion Maréchal-Le Pen s'est différencié de ces positions en défendant l'identité chrétienne de la France : pour eux l'idéal serait une religion d'État, la religion des rois de France bien sûr. Pour Jean-Luc Mélenchon et Marine Le Pen, il faut affaiblir les religions soit par une extrême tolérance soit par une extrême intransigeance. Dans les deux cas, comme dans la position de Zemmour, on ne peut plus parler de laïcité permettant le bon vivre ensemble et la cohabitation des religions.

Doit-on, en voyant la montée des extrêmes en France, devenir pessimistes ? A priori oui puisque même le parti du Président de la République ne semble pas avoir de position clairement définie sur la laïcité. Le flou est-il préférable à une judiciarisation stérile et périlleuse ?

L'équilibre par l'opposition des contraires

Dans la nouvelle composition de notre Assemblée Nationale au terme des dernières élections législatives on voit que les députés vont être en total désaccord sur la manière de concevoir la laïcité. On ne peut que se réjouir de la diversité des points de vue qui ne manqueront pas de s'exprimer car c'est par l'opposition des contraires que l'on parvient à un juste équilibre. Le tempérament français déteste ce qui est consensuel et mène à une concorde sans dispute. Nous avons besoin de débattre, c'est certes un peu étonnant vu de l'étranger mais c'est pour nous nécessaire. Nous avons besoin de nous plaindre, de critiquer et de tout remettre en question pour parvenir à conserver une situation que beaucoup nous envient. A ce propos, le président Macron, devant la reine de Danemark, Margrethe II en 2018, avait comparé les Danois, "peuple luthérien" ouvert aux transformations, aux Français, des "Gaulois réfractaires au changement".

L'intégration des religions

"Heureux comme Dieu en France", est un proverbe allemand très populaire. Le Dieu français est "élastique". Chacun peut exprimer sa croyance ou son athéisme comme nulle part ailleurs. Le blasphème est même autorisé ! Alors comment définir la conception française du divin ? Au-delà de cette diversité nationale on peut dire que le déisme et le théisme sont dominants :

- Déisme : position philosophique de ceux qui admettent l'existence d'une divinité, sans accepter de religion).
- Théisme : Le théisme (du grec theos, dieu) est une conception qui affirme l'existence

d'un Dieu à la fois personnel, unique et cause du monde. Le théisme n'est pas nécessairement religieux, il peut aussi être philosophique. Dans le premier cas, la relation de l'homme avec Dieu passe par des intermédiaires (la religion). Selon le théisme philosophique, Dieu régit l'univers directement.

Conclusion

Certes les accrochages entre religieux et non religieux, croyants et athées, chrétiens et musulmans, juifs et musulmans persistent ; ils sont même parfois mortels. Néanmoins, on peut être optimistes concernant l'avenir de la cohabitation des croyants et non croyants en France. Le succès médiatique du philosophe Abdennour Bidar prouve que la porosité entre religieux et non religieux est un chemin inexorable. Les frontières s'estompent et aujourd'hui même si l'on appartient à tel ou tel groupe on ne peut plus légitimement dire "hors de mon groupe point de salut[9]"...

9 *Extra Ecclesiam nulla salus* ("Hors de l'Église il n'y a pas de salut"). Cette expression a eu un grand succès au cours des âges, et sera reprise tout au long des siècles par les papes et les conciles pour indiquer que c'est seulement au sein de l'Église catholique que l'on peut trouver l'ensemble des "moyens du salut".

Ricardo Villanueva Lira: *Marxism and the origins of International Relations: a hidden history*. Palgrave. Londres. 2022, 175 pp.

David J. Sarquís[1]

El proceso de reconstrucción de los orígenes de la disciplina de Relaciones Internacionales iniciado por un grupo de autores conocidos como 'revisionistas' (entre ellos: David Long, Peter Wilson, Lucian Ashworth, Brian Schmidt) a fines del siglo pasado ha arrojado interesantes y fructíferos resultados.

Todos ellos ponen en tela de juicio lo que han dado en llamar, 'la narrativa tradicional' que ubica el nacimiento de nuestra disciplina al término de la Primera Guerra Mundial, con la instauración de la Cátedra Woodrow Wilson de Política Internacional en la Universidad de Aberystwyth, en el país de Gales del Reino Unido de la Gran Bretaña en 1919, gracias al generoso apoyo del Primer Barón David Davis y sus hermanas y cuestionan, sobre todo, la idea de la evolución disciplinaria de RI contada a través de sucesivos 'debates' que confrontan visiones contrastantes sobre lo que ocurre en el escenario internacional. Todos ellos han sido también particularmente críticos, especialmente del supuesto primer debate, entre los llamados idealistas y los realistas, con el que todavía hoy en día inician muchos cursos de teoría de las Relaciones Internacionales en diversas partes del mundo, pero que ellos perciben más como una ficción distorsionada, que como una real disputa académica sobre la mejor manera de interpretar lo que ocurre en el escenario internacional.

Su trabajo ha puesto claramente de manifiesto, no sólo el carácter convencional de la fecha propuesta para el nacimiento de la disciplina, sino sobre todo, el matiz simplificador y superficial de esa narrativa tradicional que ha encontrado útil y cómodo adjudicar el nacimiento de la disciplina a los estragos ocasionados por la Gran Guerra y a los esfuerzos de reconstrucción del maltrecho escenario internacional, sobre la base de un andamiaje jurídico un poco más sólido, para fomentar la cooperación internacional, lo cual ciertamente contribuye a dignificar el carácter de la disciplina, a pesar de su imprecisión.

El esfuerzo de los revisionistas confirma la idea de que nuestras percepciones de las cosas que analizamos son directamente proporcionales a la distancia desde la cual observamos un objeto de estudio e inversamente proporcionales al tiempo que dedicamos a su observación; esto es, que un objeto visto de lejos y durante poco tiempo generalmente se nos presenta como una imagen medianamente homogénea y pareja, aunque un tanto borrosa, mientras que si nos acercamos y observamos con mayor detenimiento, las cosas se nos van aclarando y resaltan con mayor nitidez las características distintivas

1 Doctor en Relaciones Internacionales por la UNAM y en Historia por la UAM. Profesor Investigador del Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*, Universidad del Mar, campus Huatulco. Especialista en Historia y Teoría de Relaciones Internacionales.

y diferenciadoras de lo que estamos observando. La cosa es que esto último requiere de una mayor inversión de tiempo, mismo que los instructores en teoría de RI generalmente no tienen en abundancia, ya que el material de análisis es demasiado voluminoso en cada semestre que se dedica al estudio de la teoría.

Lo que es claro es que a pesar de la distorsión de la narrativa tradicional, su versión simplificadora y superficial de los acontecimientos resulta muy conveniente y convincente, porque facilita el proceso de enseñanza-aprendizaje –sin importar la distorsión, mediante un discurso lógico y aparentemente coherente que dignifica el origen de la disciplina, aunque no corresponda puntualmente con los hechos. Se presta, pues, para contar una historia que tiene sentido y que es fácil de digerir y de memorizar, sobre todo si se omiten los nombres de los supuestos idealistas, se deja de lado el análisis a profundidad de sus obras y se presentan 'en paquete' con una etiqueta falsamente homogeneizante.

Ricardo Villanueva se une a la labor de los revisionistas con este atractivo título de reciente publicación, el cual parece prometer una inmersión profunda en el pensamiento de Marx, normalmente despreciado por la narrativa tradicional, sobre el análisis teórico de las relaciones internacionales, en busca de elementos que ayuden a esclarecer los orígenes de nuestra disciplina y sus fuentes de inspiración con mayor precisión. Es una tarea desafiante, pues la teoría marxista no ha tenido una influencia claramente visible en la narrativa occidental tradicional de Relaciones Internacionales, ni los marxistas buscaron realmente ocuparse de las relaciones internacionales desde una perspectiva disciplinaria propia, además de que su perspectiva de análisis está marcada por la contienda entre capitalismo y comunismo, incluso desde mucho antes del inicio formal de la Guerra Fría (Maclean, 1988: 295; Burchill 2007: 64; Teschke: 2008: 163).

La mayoría de los internacionalistas coinciden, de hecho, en señalar que Marx no escribió específicamente sobre relaciones internacionales. Esta cuestión tampoco es del todo precisa y tiene que matizarse. Quizá pueda decirse que Marx no escribió específicamente sobre Relaciones Internacionales (la disciplina) como tal, porque evidentemente aun no existía, ni él la contemplaba como un proyecto deseable para entender la dinámica de los acontecimientos mundiales. No obstante, siempre estuvo muy atento al devenir de los sucesos internacionales (el objeto material de la disciplina) y los comentó en varios de sus trabajos, (obviamente, desde su propia perspectiva histórico-materialista y dialéctica) especialmente sus artículos periodísticos, de los cuales existe evidencia contundente que manifiesta sus opiniones, por ejemplo, sobre la guerra de México con Estados Unidos, la guerra civil de Estados Unidos y la intervención francesa en nuestro país, o de la revuelta de los cipayos contra el Imperio británico en la India a finales de la década de los cincuenta del siglo XIX, de modo tal que aunque Marx no haya escrito puntual y explícitamente sobre Relaciones Internacionales, como indican Kubálková y Cruikshank (2016: 13) sería

injusto decir que no tuvo nada que decir al respecto, ya que el grueso de su obra tiene un perfil inherentemente internacional claramente perceptible.

Sus artículos para el New York Daily Tribune entre 1853 y 1860 evidencia sus percepciones sobre China y el impacto en esa sociedad "semi-bárbara" del contacto con los europeos en general y los británicos en lo particular. A pesar de la brutalidad del encuentro, Marx se manifiesta convencido de que, a final de cuentas sería benéfico para los chinos, toda vez que los acercaría a "la civilización". Los precios bajos de las mercancías inglesas y su calidad serían la poderosa artillería que derribaría la obstinada reticencia de los bárbaros y, a pesar de su obstinado odio de los extranjeros, los obligaría a capitular en favor del modo de producción capitalista (Wittfogel, 1962: 2).

Si bien es cierto que Marx no desarrolló esos escritos con una intención teórica, los mismos revelan inevitablemente una postura teórica, la cual, desde su perspectiva critica la brutalidad del imperialismo, pero al mismo tiempo la justifica y se muestra convencida de la necesidad de la expansión del capitalismo hasta sus últimas consecuencias, a fin de que éste pudiera mostrar fielmente todas sus contradicciones, para finalmente ser derrotado y sustituido por un nuevo modo de producción. Nos dice Roberto Mesa al respecto:

> Sería totalmente equivoco afirmar que Marx elaboró una teoría de las Relaciones Internacionales en el sentido completo, académico, con que hoy día damos contenido a la denominación. Pero igualmente equívoco, dada la ausencia de clasificación formalista, sería desconocer o silenciar la importancia que en el pensamiento de Marx tuvo la preocupación por la política internacional de su época y las relaciones de poder desarrolladas en su seno (Mesa, 1980: 152).

El problema es que al no haber escrito puntualmente para Relaciones Internacionales sobre las relaciones internacionales, es decir, al no abordar desde la disciplina su objeto material, sus textos dejan un muy amplio margen para la interpretación, cuestión que puede verse prácticamente desde el arranque de la segunda generación de marxistas; Lenin y Kautsky, por ejemplo, no coinciden en algunas de las ideas que podrían considerarse fundamentales para Marx (Kubálková y Cruikshank, 2016: 14) y lo mismo ocurre con Trotsky y Stalin.

El trabajo de Villanueva cumple cabalmente con el cometido inspiracional del movimiento revisionista y demuestra fehacientemente la superficialidad con la que la narrativa tradicional etiqueta a los denominados 'idealistas' del mal llamado 'primer debate', mediante una exhaustiva exposición de su contexto, sus fuentes de inspiración y su obra. Coincido con lo de 'mal llamado', pues el revisionismo en general y Villanueva en lo particular nos proporcionan evidencia contundente de antecedentes sólidos que fueron configurando la aparición de un esfuerzo disciplinario en nuestra área, desde fines del siglo XIX, con obras y publicaciones que polemizaron sobre temas candentes de las relaciones

internacionales, como el imperialismo, causado por la expansión del capitalismo, las crisis económicas recurrentes, las cuestiones relativas al desarrollo y a las razas "inferiores" y la guerra, alertando sobre la necesidad de un estudio sistemático de la realidad internacional, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los seres humanos en general.

El trabajo de Villanueva nos muestra también que los perfiles intelectuales de los autores que eligió para el desarrollo de su obra: John Hobson, Henry Brailsford, Leonard Woolf, Harold Laski y Norman Angell, son difíciles de etiquetar bajo un solo rubro, aunque en todo caso corresponden más a un izquierdismo comprometido con la transformación de la sociedad internacional (aunque no necesariamente en la dirección sugerida por el pensamiento marxista) que a idealistas utópicos o ingenuos, convencidos de que el camino de la legalidad jurídica podría traer equilibrio a un mundo hasta entonces condicionado por una incontenible lucha de poder.

Villanueva hace un análisis detallado de la obra de cada uno de estos autores y muestra, de manera convincente, que la etiqueta de "idealistas" no hace justicia a la diversidad y profundidad real de su pensamiento. Cada uno de ellos, como muestra el autor, es un intelectual conocedor y comprometido con los problemas internacionales más presionantes de su época, todos ellos, en menor o mayor grado, con una visión tendiente hacia el lado izquierdo del espectro político, críticos agudos del modelo capitalista del desarrollo y de la política internacional imperialista fomentada por las necesidades del capital.

Dice mi amigo y colega, Alberto Lozano que el título en cualquier obra es una promesa de contenido que genera expectativas que nos invitan a leerla. En ese sentido el título de esa obra es ciertamente sugerente y prometedor. Mi primera impresión, solo a partir del título, fue que su autor había hecho una inmersión profunda en la obra de Marx para rescatar las ideas que, respecto de *lo internacional* tendría este notable pensador alemán, tan difícil de etiquetar dentro del ámbito de las ciencias sociales, tan prolífico y agudo en sus análisis sobre el desarrollo del capitalismo y sus consecuencias sociales. No obstante, el propio Villanueva señala desde su introducción que su intención es más bien buscar hasta qué punto hay influencia del marxismo entre los ingleses que él eligió revisar en su carácter de pioneros el en ámbito del desarrollo disciplinario de RI.

El trabajo de Villanueva está mucho más orientado a demostrar (exitosamente, por lo demás) que los autores elegidos para su investigación, como ya he señalado, no son idealistas ingenuos, promotores de un orden jurídico internacional para responder a las causas de la guerra y fomentar el tipo de condiciones que garanticen la paz, sino observadores acuciosos de la escena internacional, conocedores a fondo de la problemática internacional de su época y promotores de soluciones prácticas que incluyen –pero no se limitan a– el fortalecimiento de un orden legal internacional. Sus obras, realmente poco conocidas en el ámbito de la narrativa tradicional, comentadas en detalle por Villanueva, representan

una importante contribución para el desarrollo de nuestra disciplina, no obstante, el propio autor reconoce que muy difícilmente se les podría llamar marxistas en el mismo sentido que a Lenin, Trotsky, Luxemburgo, Gramsci, etc. y, efectivamente constituye un reto enorme indagar hasta qué punto estuvieron realmente influidos por el pensamiento de Karl Marx y en qué sentido. Ese reto se magnifica aún más si pensamos que durante más de dos décadas después de su muerte, Marx se convirtió en hombre del pasado del que no valía ocuparse y, aunque durante ese mismo periodo los partidos obreros fundados en su nombre llegaron a captar entre el 15 y el 47 del electorado en países democráticos (excepto en Gran Bretaña) después de la lucha contra el fascismo la mayoría se distanciaron del pensamiento marxista (Hobsbawm, 2010:14-15).

Como muchos otros pensadores de finales del siglo XIX y principios del XX, todos los autores elegidos por Villanueva comparten inquietudes generadas por el desarrollo general del capitalismo. De este modo, todos ellos muestran una palpable consternación por los infortunios de la clase trabajadora que inspira el desarrollo del socialismo decimonónico, pero que no es una mera vertiente del pensamiento marxista. Hay de hecho, desde la época de la revolución francesa, múltiples corrientes de pensamiento preocupadas por la suerte de los obreros y difícilmente podrían agruparse bajo una sola etiqueta, pero no hay muchas que compartan a fondo los supuestos ontológicos, epistemológicos y metodológicos del pensamiento marxista, incuestionablemente original, aun siendo una síntesis de ideas tomadas de la economía política inglesa, el socialismo francés y la filosofía alemana, como nos sugiere la atenta lectura que hicieron Aron (2010) y Hobsbawm (2010:44) de sus obras. También les inquietan los estragos del imperialismo expansivo que atropella a muchas otras culturas en nombre del progreso, pero no vislumbran para resolverlas ninguna medida radical del estilo sugerido por Marx, como se expresa con mayor detalle en el capítulo cuatro de la obra, que es el que más a fondo explora las áreas de la influencia del marxismo entre los pioneros de nuestra disciplina.

Por otra parte, es claro que todos ellos, en menor o mayor grado, tienen simpatía por el socialismo, como señala Villanueva, sin embargo, también es oportuno recordar que Marx nunca se definió a sí mismo como socialista, ni tampoco consideró al socialismo como un modo de producción propiamente dicho. En el mejor de los casos, solo como una fase de transición hacia el comunismo del proletariado. La mayoría de los socialistas, por su parte, no pensaban en eliminar el capitalismo, sino en humanizarlo, como reconoce el propio Villanueva. Ciertamente Marx toma clara distancia, junto con Engels, de los socialistas desde 1848, año en que publican *El Manifiesto Comunista* en el que incluso distinguen varios tipos de socialismo (Marx y Engels, 2007 [1848]: 35 y ss). Desde este punto de vista, todavía hay una brecha amplia entre la obra de Marx y el origen de las Relaciones Internacionales, siempre difícil de compaginar, dadas las diferentes intenciones

de cada desarrollo teórico generado por el trabajo de Marx.

Si el marxismo tiene en efecto, una vena inherentemente internacionalista, la pregunta que en primera instancia me sugirió el título del trabajo de Villanueva, fue: ¿por qué es que el marxismo no es considerado como propuesta teórica para el estudio de las relaciones internacionales por la narrativa tradicional en los orígenes de la disciplina y hasta qué punto es que el pensamiento marxista puede verse reflejado en la obra de los pensadores británicos elegidos para esta obra? Aunque el autor explica que su intención es un tanto diferente en cuanto al objetivo de la obra, estas interrogantes mantienen su vigencia en el desarrollo de la misma, es decir, Villanueva se plantea a sí mismo indagar la influencia de Marx entre los pioneros de la disciplina cuyo trabajo analiza.

Aun cuando no se exploran a fondo en la obra, hay varias razones que explican por qué el marxismo no es considerado como una propuesta teórica viable por los pioneros de Relaciones Internacionales según la narrativa tradicional, dos de las cuales destacan de manera especial como veremos en seguida; volveremos más adelante a la cuestión del grado de influencia del marxismo entre los autores elegidos por Villanueva.

En primer término podemos señalar que, conforme se va desarrollando en su perspectiva disciplinaria, el estudio de la realidad internacional, en la narrativa tradicional, parte del supuesto de una sociedad de Estados, configurados como entidades autónomas, con sentido propio en sí mismas, en donde existe una clara diferencia entre el ámbito de lo doméstico, controlado por una autoridad estatal, y el exterior, caracterizado por una lucha permanentemente entre Estados (debido a la ausencia de una autoridad común) en defensa de sus respectivos intereses nacionales. En otras palabras, en sus inicios, Relaciones Internacionales, según la narrativa tradicional, centra su atención principalmente en la política internacional. Una de las ventajas que nos ofrece la obra de Villanueva es poner de manifiesto que los autores que revisa tienen una clara visión de la importancia de la economía para las Relaciones Internacionales; como los marxistas de su época, especialmente Lenin y Trotsky, ellos también exploran a fondo la problemática del imperialismo como consecuencia del desarrollo del capital y causa, por lo menos indirecta, de la guerra, tema que el propio Marx no trabajó a fondo, pero que puede inferirse a partir de sus escritos.

Marx está consciente de la existencia de grupos políticamente autónomos que buscan defender un territorio propio o expandir su influencia por el exterior, pero, a diferencia de los autores analizados por Villanueva, desde su punto de vista (el de Marx) el proceso expansivo del capital ya estaba resquebrajando los cimientos de la sociedad internacional de Estados desde mediados del siglo XIX. Hasta antes de 1848, Marx todavía contemplaba la dinámica internacional impulsada por la acción interestatal y consideraba que la transformación social llegaría como resultado de los antagonismos entre potencias en defensa de sus propios intereses; de este modo, una revolución burguesa exitosa en

Alemania, por ejemplo, significaría el fin de la Santa Alianza e inclinaría la balanza del poder hacia los países progresistas de Occidente, lo que produciría la división de Europa en un ámbito de potencias revolucionarias frente al de las potencias reaccionarias (Teschke, 2008: 165) todavía vistas desde una perspectiva preferentemente inter-estatal, pero ya más claramente influidas por un efervescente internacionalismo proletario.

En tal escenario, la esperanza del cambio generalizado vendría de la concientización de las clases obreras, primero en un ámbito doméstico, para que de ahí pudiera proyectarse hacia el terreno internacional, donde la expansión del capital contribuiría a desdibujar las identidades nacionales en favor de la conciencia de clase obrera.

Por lo tanto, en la obra de Marx, la dinámica *internacional* es ya parte integral de una realidad única, condicionada por fenómenos predominantemente económicos, derivados de la expansión del sistema de producción capitalista por el mundo. Para él, siguiendo la tradición de los socialistas franceses, el Estado no es ese ente casi místico que agrupa y organiza social y jurídicamente a una determinada población, la cual se reconoce como parte de una misma comunidad y una misma tradición político-social, como pensaba Hegel (Rohrmoser: 1964), sino una instancia de poder político mediante la cual las clases dominantes mantienen bajo control a las dominadas, generando una especie de consciencia común que oculta y minimiza las diferencias de clase, así como los mecanismos de explotación de los que se vale. Villanueva destaca ésta como una de las más importantes influencias del pensamiento marxista entre los pioneros de la disciplina que estudia, aunque de hecho, el propio Marx reconoce su deuda intelectual en este terreno con los socialistas franceses, en especial el Conde de Saint-Simon.

Después de la experiencia de la primavera de los pueblos en 1848, Marx no se ocupa ya preferentemente del análisis de las formas que utilizan los Estados para interaccionar entre sí, la guerra o la diplomacia, no porque los desconozca, sino porque desde su punto de vista, los procedimientos que éstos emplean para avanzar sus intereses de clase, incluso más allá de sus fronteras, y de este modo mantener bajo control a las clases oprimidas en todas las latitudes, se han vuelto mucho más relevantes. No hay pues en Marx un análisis sistemático de la proyección política del Estado hacia el exterior, al margen de los intereses de clase que lo mueven, ni un interés claramente definido en Relaciones Internacionales, porque su visión del escenario internacional es ya otra muy distinta: en él se está desdibujando la diferencia entre lo doméstico y lo internacional; ningún pensador socialista llegó tan lejos.

Adicionalmente, el escenario internacional que ve Marx es un espacio histórico, es decir, cambiante y por lo tanto, una de sus principales preocupaciones es comprender la dinámica del cambio, misma que finalmente atribuye a la manera cómo se organiza la sociedad para producir, ya que de otra forma no podría subsistir. Desde este punto de vista, se esfuerza por aportar una interpretación crítica del capitalismo, entendido más como un

constructo social histórico concreto (es decir, mutable) que como una expresión perenne de una forma esencialista de la naturaleza humana (Rupert, 2016:128). Gramsci recoge esta idea y desarrolla a partir de ella su noción de 'bloque histórico' que es fundamental para el desarrollo ulterior del pensamiento marxista. Marx concluye, a partir de sus observaciones, que los modos de producción reconocibles en la historia se han basado en la explotación del hombre por el hombre, pues propician el surgimiento de clases sociales antagónicas, que se definen por el lugar que ocupan en el proceso productivo y que, en consecuencia, el estudio de la dinámica del cambio debe tener prioridad en todo el espectro de la ciencia social. Para ello emplea el método dialéctico que incorpora a su enfoque como legado de la filosofía alemana, otra de sus principales fuentes de inspiración.

A partir de ello agrega, siguiendo el pensamiento de los socialistas franceses de principios del siglo XIX, que el motor del cambio histórico es la lucha de clases y no la lucha entre Estados. A partir de esta conclusión define su interés por comprender la forma como funciona el modo de producción capitalista y las contradicciones sociales que genera. Ve un capitalismo expansivo que convierte al escenario internacional en un campo de lucha entre propietarios de los medios de producción y desposeídos que no tienen otro recurso más que vender su fuerza de trabajo. Desde este punto de vista, no es tan difícil entender por qué no existe una teoría marxista autónoma de las relaciones internacionales orientada al estudio del comportamiento exterior de los Estados. Como atinadamente ha señalado Calduch:

> Ante todo, porque la finalidad primordial de los trabajos de Marx y Engels es la de desentrañar las leyes y factores que dominan la evolución histórica de las sociedades y, sobre todo, de la sociedad capitalista; por tanto, por su propia finalidad ambos autores excluían el análisis de las relaciones internacionales como un fenómeno con autonomía científica. (Calduch, 1981: 544)

Marx, como hemos dicho, observa con atención el escenario internacional y reconoce las diversas formas de interacción que ocurren en él, pero posa sobre el mismo una mirada distinta a la de los analistas sociales de su tiempo. El nacionalismo era, en su época, una fuerza social incipiente que apenas empezaba a cobrar relevancia (en su vertiente política) después del movimiento revolucionario en Francia y del movimiento del romanticismo alemán (en su versión cultural). En algún punto entre el inicio de la década de los setentas del siglo XVIII y el principio de la década de los treinta del siglo XIX fue cobrando fuerza esa doctrina que privilegia la idea de un mundo plural, poblado por grupos distintos, con su propia cultura y su propia historia como alternativa al mundo de las monarquías universales. Un mundo 'internacional' que tiene su dinámica propia (Mazower, 2013: 24). Todavía en 1848, año de la primavera de los pueblos, Marx confía más en el desarrollo de la consciencia de clase entre los obreros, que en el sentimiento nacional como elemento que define las identidades tanto individuales como colectivas en el mundo. Entre los socialistas

hay ya un evidente predominio del sentimiento nacional.

Los teóricos clásicos de la tradición realista de RI, Carr, Morgenthau, por ejemplo, consideran que es una grave falla del pensamiento marxista desplazar del centro de atención a la política internacional en favor de una visión economicista de la realidad internacional. Como dice Linklater, "los marxistas subestimaron la importancia crucial del nacionalismo, del Estado y de la guerra, así como el significado del equilibrio del poder, el derecho internacional y la diplomacia para la estructura de la política mundial" (Linklater, 2005: 110). A pesar de su interés en la economía internacional, como atinadamente destaca Villanueva, los fabianos británicos nunca hicieron tal cosa. Lo que quiero destacar en este punto es básicamente que, desde mi perspectiva, la influencia directa de Marx entre los autores elegidos por Villanueva es probablemente más tenue de lo que él sugiere, mientras que las diferencias con el marxismo de Marx, como diría Aron, son más marcadas.

Incluso, ante la unificación nacional de Italia y de Alemania entre 1860-1870, Marx promueve la Asociación Internacional de Trabajadores o Primera Internacional a partir de 1864, con la esperanza de fomentar esa conciencia de clase entre el proletariado que pudiera llegar a confrontar al nacionalismo burgués. No maneja, por consiguiente, la perspectiva de Relaciones Internacionales entendida como interacción entre Estados nacionales, porque no representa un interés central para su obra, aunque claramente no la desconoce. Para los socialistas en general la solidaridad del movimiento obrero internacional es ciertamente una necesidad política, pero crecientemente atenuada por el sentimiento nacional. El asesinato del líder socialista Jean Jaures en 1914 marca el incuestionable triunfo del nacionalismo sobre la consciencia de clase.

Ya la frustrante experiencia de la Comuna de París a principios de la década de los setenta del siglo XIX pone de manifiesto para Marx las deficiencias organizativas de la clase obrera, que contrastan con la habilidad del Estado burgués para apoyar sus causas, incluso allende sus fronteras, de este modo explica por qué el ejército prusiano, que tenía sitiado al francés después de la batalla de Sedán, le permite el paso en su retirada, para ir a reprimir el movimiento obrero que había tomado el control de la capital imperial: a los ojos de la burguesía prusiana, la organización proletaria de la comuna es claramente una mayor amenaza que el estado francés. Marx sugiere entonces la necesidad de una organización obrera más eficiente y mejor coordinada, idea que recoge Lenin para la organización del partido comunista.

Ninguno de los autores señalados por Villanueva parece compartir esta perspectiva de análisis sobre el escenario internacional, aunque es claro que no la desconocen. Ellos ven una sociedad internacional configurada por Estados nacionales, mucho más consolidados de lo que estaban en la época de Marx, que operan bajo la guía de su interés nacional. Inspirados por un socialismo fabiano, reconocen las injusticias que genera del

desarrollo del capitalismo, es decir, comprenden perfectamente la dinámica del capital, más no se unen a la perspectiva de un cambio revolucionario radical para modificar la naturaleza del modo de producción capitalista; en todo caso aspiran, como he señalado, a humanizarlo y lograr una sociedad internacional más equilibrada, pero que sigue siendo estatal. Tampoco es claro que compartan la filosofía histórico-materialista y dialéctica del marxismo.

Ello pone claramente de manifiesto las importantes diferencias que separan a Marx y su concepción de la sociedad internacional y de su dinámica con respecto a quienes empezaron a hacer teoría de las relaciones internacionales en la etapa original. Nuevamente señala Calduch: "la obra de Marx y Engels arranca de una exposición de las leyes económicas que imperan en el sistema de producción capitalista para explicar, a partir de ellas, la propia dinámica de la sociedad en los diversos países y en sus relaciones mutuas y, en último extremo, la dinámica histórica del sistema mismo" (Calduch, 1981: 545). Los autores que analiza Villanueva entienden con claridad dicho enfoque e incorporan a su propia visión la variable económica aunque su interpretación parece un tanto distanciada de la visión marxista, si no en su diagnóstico, sí en cuanto a las soluciones que vislumbran.

Por otra parte, en la concepción marxista, la dinámica social se mueve a partir de la lucha de clases y en la época que le tocó vivir a Marx, hay un claro predominio de la clase burguesa, fincado en la apropiación de los medios de producción, el control de las fuerzas productivas de la sociedad y el control de la superestructura social a través de la imposición de sus principios y sus valores. Dado que la sociedad burguesa es eminentemente explotadora, Marx considera que hay que sustituir el modo de producción en que se basa por otro totalmente distinto, en el que se elimina la propiedad privada y se subordinan los derechos individuales a los colectivos (Marx y Engels, 2007 [1848]: 49) y, además, hay que hacerlo mediante una revolución proletaria internacional, tan violenta como sea necesario, ya que la clase dominante jamás cederá sus privilegios de manera voluntaria y no servirá de mucho erradicar el capitalismo en un solo estado nacional, éste tiene que ser eliminado a escala global, idea que recoge Trotsky en *la revolución permanente*.

Marx opina además que las instituciones religiosas son también instrumentos de poder que enajenan a las masas populares (Marx (1968) [1844]: 7). Todo ello conforma una doctrina social (el marxismo) que se vuelve anatema para todos los sectores conservadores de la sociedad burguesa (incluido el del sector proletario, que también tiene su parte conservadora). Y este es otro de los motivos importantes por los que la narrativa tradicional excluye al pensamiento marxista de su explicación sobre el origen y alcance de nuestra disciplina: lo considera meramente una ideología, y peor aún,

después del triunfo de la revolución bolchevique de 1917, la ideología de un enemigo empoderado que busca poner fin a los valores tradicionales de la sociedad occidental, judeo-cristiana que se ha aburguesado en su conjunto, para sustituirlo todo mediante lo que él considera un proyecto emancipador de la humanidad: la revolución proletaria. Esto llevó a que, en Occidente, el pensamiento marxista se asociara a la práctica de los estados supuestamente comunistas, autoritarios, represores y expansionistas del siglo XX, vistos como una amenaza inminente en contra de sus valores democráticos y liberales (Burchill, 2007: 64).

El desarrollo de la teoría de Relaciones Internacionales en la tradición occidental, según la narrativa tradicional, parte de una visión que, de facto, separa a la economía de la política y abandona o desconoce la tradición decimonónica de la economía política de Adam Smith y David Ricardo; otra fuente de inspiración del pensamiento marxista original. Ya para mediados del siglo XIX, bajo la influencia del positivismo, los economistas buscan promover el análisis científico de su objeto de estudio, separándolo del ámbito de la política, con el fin de optimizar los procesos productivos y el empleo de los recursos disponibles para ello.

El pensamiento marxista es contrario a esa separación, en él, economía y política conforman en realidad un solo y único objeto de estudio que debe ser explorado como tal. Las Relaciones Internacionales, según la narrativa tradicional, privilegian en sus inicios la parte de la política y no retoman una perspectiva económica integradora sino hasta la década de los setentas del siglo pasado bajo la forma de Economía Política Internacional. Probablemente la mayor influencia del marxismo que reciben los autores de los que nos habla Villanueva esté dada en este ámbito, ya que ninguno de ellos ignora o minimiza su importancia; todos ellos destacan la importancia de la economía para una mejor comprensión de los asuntos internacionales, tal como pone de manifiesto la obra en comento.

Desde la perspectiva del pensamiento marxista, la sociedad producida por el modo de producción capitalista es, como todas las sociedades del pasado, una estructura definida por la confrontación de las clases sociales que la integran y su órgano regulador, lejos de ser una autoridad imparcial que regula las relaciones sociales, es un instrumento de poder en favor de las clases dominantes. Otra variable que visibiliza el análisis de los pensadores elegidos por Villanueva para demostrar la influencia del marxismo. En cuanto a su proyección exterior, el estado burgués competirá con los que se muestren renuentes a aceptar las reglas del capitalismo internacional pero también podrá trabajar conjuntamente con quienes las aceptan para poder mantenerlas e impulsarlas, tal como se evidenció con la experiencia de la Comuna de París en 1871.

Más aún por su tendencia expansiva, el capitalismo tiende a ir borrando las diferencias socioculturales entre los distintos grupos nacionales que pueblan el planeta,

homogeneizándolos hasta donde resulte posible, a fin de facilitar el funcionamiento de una sociedad internacional de trasfondo capitalista, basada en el libre mercado, la democracia representativa y liberal, así como un individualismo exacerbado que fomenta el híper-consumo de bienes y servicios, incluso en detrimento de la naturaleza. Desde este punto de vista, en la sociedad capitalista, según Marx, no hay ya una separación radical entre los ámbitos 'nacional' e 'internacional' de la realidad social, misma que debe ser abordada como una totalidad integral. Aunque ninguno de los socialistas fabianos llega a ese punto en sus diagnósticos o en sus prescripciones sobre la realidad internacional, todos ellos tienen una clara consciencia del carácter expansivo del capitalismo y critican los mecanismos del imperialismo, otra prueba de la influencia de Marx en los orígenes de RI que Villanueva pone de manifiesto.

Después del triunfo de la revolución bolchevique de 1917, el marxismo adoptó el carácter de doctrina oficial del Estado soviético y la posibilidad del diálogo con el enfoque disciplinario de Relaciones Internacionales se dificultó aún más, prácticamente hasta el final de la Guerra Fría, dado que en ambos extremos de la línea divisoria, el pensamiento del adversario era concebido meramente como una ideología al servicio de intereses políticos y no como una propuesta realmente encaminada a la búsqueda del conocimiento de la realidad internacional. Como dice Morales en relación con el "marxismo" soviético: "El objetivo no era explicar la realidad internacional mediante la formulación de hipótesis y su posterior verificación empírica, como defendía el *mainstream* estadounidense, donde el cientifismo metodológico gozaba de un claro predominio. Por el contrario, en la ciencia soviética se asumía a priori la veracidad de los postulados marxistas-leninistas, los cuales no podían ser sujetos a refutación" (Morales, 2019: 142).

A partir del deshielo bipolar se ha despertado un interés creciente por comprender mejor la perspectiva del pensamiento marxista sobre el escenario internacional, así como la rica y enorme variedad de aspectos que se fueron incorporando a él después de la muerte de Marx. Tal como señalara Teschke en su oportunidad:

> Hoy en día, después de la remoción de las ataduras intelectuales impuestas por la geopolítica de la bipolaridad y liberadas de la imposición doctrinaria de los partidos políticos, las relaciones internacionales interpretadas desde el marxismo se nos presentan como una vibrante y rica opción que genera algunos de los retos más desafiantes a las teorías del *mainstream* en Relaciones Internacionales y a la ciencia social en general (Teschke, 2008: 163).

Para concluir, debo señalar que, en cuanto a su contenido, la obra de Villanueva es muy buena e ilustrativa, está claramente escrita y debidamente documentada. Nos proporciona una visión nítida de lo que ocurre en las primeras fases de desarrollo de nuestra disciplina y dimensiona en toda su valía la aportación de esos pensadores que, de manera simplista

habían sido etiquetados meramente como 'idealistas', y peor aún, de manera injusta habían sido prácticamente ignorados.

En este sentido, es una obra altamente recomendable que vale la pena leer. Aunque no ofrece esa inmersión profunda en el pensamiento marxista que yo esperaba originalmente, sí deja notar con claridad el gran número de inquietudes que generaron en su momento las fecundas ideas de Marx en todo el espectro de las ciencias sociales en lo general y en Relaciones Internacionales en lo particular. Quizá su autor quiera comprometerse ahora con esa búsqueda acuciosa que le caracteriza a explorar en mayor detalle la perspectiva internacional del pensamiento marxista como tal para enriquecer más aún el perfil teórico de nuestra disciplina.☘

Fuentes

Aron, Raymond (2010) *El marxismo de Marx*, México Siglo XXI

Burchill, Scott (2007) "Marxism" in *An introduction to International Relations: Australian perspectives*, (Devetak, Richard et al, eds.) pp. 64-74 Melbourne, Cambridge University Press.

Calduch Cervera Rafael (1981) "Las Relaciones Internacionales en la obra de los dirigentes soviéticos: una reflexión teórica", en *Revista de Estudios Internacionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Vol. 2. Núm. 3. Julio-septiembre, pp. 543-597 Madrid.

Hobsbawm, Eric (2010) *Cómo cambiar el mundo*, México, Paidós.

Kubálková, V. and A. Cruickshank (2016) *Marxism-Leninism and theory of International Relations*, London, Routledge

Linklater, Andrew (2005) "Marxism" in *Theories of International Relations* (Burchill, Scott et al, eds.) pp. 110-136, New York, Palgrave, MacMillan

Maclean, John (1988) "Marxism and International Relations: a strange case of mutual neglect" in *Millennium: Journal of International Studies*, 17(2) pp. 295-319, SAGE.

Marx, Karl y F. Engels (2007 [1848]) *Manifesto Comunista*, Caracas, Monte Ávila.

Marx, Karl (1968 [1844]) "Introducción para la crítica de la filosofía del derecho de Hegel" en G. W. F. Hegel, *Filosofía del Derecho*, Buenos Aires, Claridad.

Mazower, Mark (2013) *Governing the world: the history of an idea*, London, Penguin.

Mesa, Roberto (1980) *Teoría y práctica de las Relaciones Internacionales*. 2da ed. Madrid.

Morales Hdez. J (2019) "Las Relaciones Internacionales en Rusia: desarrollo, enfoques y debates" en *Revista Española de Derecho Internacional Sección Estudios* Vol. 71/1, enero-junio 2019, pp. 139-162, Madrid.

Rohrmoser, Günter (1964) "La teoría del Estado en Hegel y el problema de la libertad en la

sociedad contemporánea", en *Boletín informativo del Seminario de Derecho Político*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-S-1964-20000300013

Rupert, Mark (2016) "Marxism" in *International Relations theory: discipline and diversity*, (Dunn, Tim, et al, eds.) pp. 127-144, U.K. Oxford University Press.

Teschke, Benno (2008) "Marxism" in *The Oxford Handbook of International Relations*, (Reus-Smit, Christian and Snidal, Duncan (eds.) pp. 163-187 New York, Oxford University Press.

Wittfogel, K. A. (1962). The Marxist View of China (Part 1). *The China Quarterly*, 11, 1–20 Cambridge University Press. http://www.jstor.org/stable/651446

Pascal Airault et Antoine Glaser: *Le piège africain de Macron. Du continent à l'Hexagone*. Fayard. Paris. 2021. 226 pp.

Hilda Varela Barraza[1]

"La vie n'est qu'un piège où l'on finit toujours par tomber"

Minou Petrowski[2]

La trampa africana de Macron. Del continente al Hexágono fue escrito por dos periodistas franceses –Pascal Airault y Antoine Glaser–[3] reconocidos por la seriedad y profundidad de sus investigaciones. Con una amplia trayectoria, estos autores se han especializado en temas africanos y, en especial, en la lectura crítica de la relación privilegiada que vincula a los gobiernos de excolonias francesas y francoparlantes en África con los distintos jefes del Estado francés. Este libro se centra en Emmanuel Macron *vis-à-vis* el continente africano (no solo con las excolonias francesas), desde su candidatura a la presidencia hasta sus primeros años en el Palacio del Elíseo (mayo de 2017-inicios de 2021).

Como los autores sostienen, el objetivo del libro es "explorar todos los frentes en los cuales el jefe Estado" ha intentado poner fin a medio siglo de la *Françafrique*[4] (p. 19), término que Macron rechaza y lo califica como "un asunto generacional", anticuado (p. 226), para establecer una nueva relación con una África mundializada y con creciente relevancia geoestratégica. Pero, entre otras circunstancias abordadas en el libro, debido a que desconocía las complejidades estructurales tanto de la escena política en los países africanos como de la Françafrique, a situaciones inéditas y a cambios en el equilibrio de fuerzas regionales, Macron no ha podido escapar de la trampa, históricamente tejida en parte por presidentes africanos y franceses,[5] y a situaciones inéditas y no ha podido evitar dar continuidad a la relación personalizada con los jefes de Estado africanos, como lo hicieron sus antecesores.

---

1 Dra. en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora-Investigadora de tiempo completo en el Centro de Estudios de Asia y África (CEAA), El Colegio de México. Especialista en temas de África.

2 "La vida es solo una trampa en la cual siempre se termina por caer", cita con la que los autores inician el Epílogo (denominado *Le boomerang*) del libro, p. 255.

3 Pascal Airault es autor de numerosos artículos publicados en la revista *Jeune Afrique* (Paris), editorialista de *L'Opinion* y coautor de un libro en torno a la *Françafrique*. Antoine Glaser fue director de redacción de *Africa Intelligence*, es coautor de siete libros y autor de otro más, todos en torno a la relación privilegiada entre el gobierno francés y sus contrapartes africanos.

4 El origen del término *Françafrique* suele ser atribuido al entonces político de Costa de Marfil (más tarde jefe de Estado) Félix Houphouët-Boigny en los años 1950. En su connotación peyorativa adquirió popularidad en la década de 1980, para identificar el interés de algunos jefes de Estado de ex colonias francesas de mantener una situación personalizada y privilegiada con el gobierno francés. Para profundizar en este término puede ser consultado: T. Deltombe, M. Domergue y J. Tatsitsa. *La Guerre du Cameroun. L'Invention de la Françafrique 1948-1971*. Préface de Achille Mbembe. Paris : La Découverte, 2016.

5 Sin una historia familiar que lo vinculara con África (p. 223), el único acercamiento de Macron con ese continente fue cuando, como parte de sus estudios en la ENA (Escuela Nacional de Administración, llamado a partir de diciembre de 2021 Instituto Nacional de Servicio Público, INSP), pidió realizar su pasantía, de seis meses (2002), colaborando en temas económicos en la embajada de Francia en Nigeria, en un ambiente poco francófilo (pp. 13, 24, 74, 77, 225).

Este libro, es producto de una investigación de dos años, muy bien documentada,[6] basada en numerosas entrevistas a personajes clave -conocedores de los intersticios más profundos de la política francesa con África- y consta de una introducción y 12 capítulos. En la parte final se incluye una entrevista con Emmanuel Macron (como presidente de la República) realizada por los autores, además de un epílogo y agradecimientos.

Es un texto bien escrito y sus capítulos están estructurados en forma coherente, sin embargo, es factible que el (la) lector(a) enfrente dos problemas que dificulten su comprensión. Por un lado, en especial en algunos capítulos, hay referencias minuciosas -que pueden resultar complejas y probablemente tediosas- de acontecimientos y personajes muy específicos de la escena política francesa, que sean poco relevantes para los no especialistas en política interna francesa. Por otro, para personas poco familiarizadas con la política africana y sus personajes, los autores no aportan suficientes datos al respecto, dando por un hecho que estos detalles son de dominio público, lo que no sucede ni entre la mayoría de los lectores franceses.

En la Introducción (*Un anniversaire "en famille" à Abidjan*) Airault y Glaser presentan, a grandes rasgos, un panorama histórico de los temas a abordar en el libro, entre los cuales destacan el rechazo de Macron, desde su candidatura presidencial, del término de *Françafrique*, su deseo de poner fin a la Operación Barkhane,[7] que heredó del gobierno de François Hollande, y del papel esencial de algunos jefes de Estado africanos (como el de Côte d'Ivoire y el entonnes presidente de Chad) para la operatividad de la Françafrique. Destacan también los sujetos centrales de la investigación, como el Quai d'Orsay (Ministerio de Relaciones Exteriores).

Los capítulos 1 al 6 y 9 al 11, además de la Entrevista al Presidente Macron y el Epílogo, son las partes más interesantes del libro. En el capítulo 1 (*La démocratie rêvée hors du pré carré*), a partir de casos como Camerún y Chad, los autores explican cómo Macron, en su defensa de la democracia occidental e incluso cuestionando a gobernantes autoritarios,[8] empezó a caer en la "trampa africana" tanto militar como política, al enfrentar a la vieja guardia de jefes de Estado africanos, profundamente francófilos (en especial de la parte central del continente) -con muchos años en el poder y con lo que en términos coloquiales podría ser calificado como"un afilado colmillo político"- que están decididos a evitar que nuevas generaciones alteren el *statu quo*.

6 En esa investigación las entrevistas tuvieron un papel central, pero los autores también se apoyaron en fuentes escritas, como algunas publicaciones periódicas -como *Jeune Afrique*, *L'Opinion Afrique Contemporaine, Tribune* entre otras- y documentos oficiales.

7 La Operación militar francesa Barkhane tenía como finalidad "combatir al terrorismo" en la región del Sahel Central (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger), desarticulada *de facto* -y sin éxito- con el retiro del país africano más importante en esa Operación, cuando una nueva Junta Militar asumió el poder en Mali, el 15 de julio de 2022, durante el gobierno de Macron.

8 Como Paul Biya (Camerún), Idriss Déby (entonces jefe de Estado de Chad, asesinado en condiciones extrañas en abril de 2021), Denis Sassou Ngueso (República del Congo).

Para Macron hay dos problemas: esos autócratas son fundamentales en la estrategia de seguridad de Francia, que se ha auto asignado el papel de "protector regional" de lo que, en el plano histórico, la elite gobernante francesa considera su pré-carré (coto privado), clave de su política hacia sus ex colonias y los países francófilos africanos, iniciada con la descolonización, en la década de 1960.[9] Otro problema es que, ante la creciente importancia en África de potencias extra africanas, como Rusia, Turquía y China, entre otras, la influencia francesa en ese continente se está hundiendo en un proceso de erosión. En su nueva política africana, el presidente francés buscó el acercamiento con otros Estados africanos anglo y luso parlantes, como Egipto, Ghana, Angola, Etiopía, Kenia, Sudáfrica y, sobre todo, Nigeria. Mención especial merece el caso de Ruanda. El presidente francés -de acuerdo con Airault y Glaser- parece tener un aprecio personal por los "hombres fuertes" del continente en países poderosos. En ese contexto se explican sus contactos con Paul Kagamé de Ruanda, a pesar de que los altos mandos militares del país galo desconfían de ese exlíder rebelde (su antiguo enemigo) y de que introdujo el inglés como lengua de la administración y de la educación. Macron reconoce que Kagamé es un jefe de Estado "diferente", pero con cierta "legitimidad".

En el capítulo 2 (*La logique militaire imposé au Sahel*) destaca el hecho de que, a pesar de sus promesas de campaña, ya en la presidencia Macron no ha podido escapar de la "trampa" securitaria. Había afirmado la necesidad de poner fin a la costosa operación militar[10] en el Sahel Central (Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger), herencia del gobierno de Hollande. No obstante, días después de asumir el cargo de jefe de Estado, en su primer viaje internacional, Macron fue al norte de Mali y prometió "golpear más fuerte y rápido" a los terroristas que están desestabilizando esa zona y que están demostrando su capacidad para movilizarse lanzando ataques violentos en otros países francoparlantes de África occidental, fuera de la región del Sahel central.

Ante los informes confidenciales de los servicios secretos franceses, que presentaban una imagen deplorable del presidente, de las violaciones de derechos humanos cometidas por el ejército gubernamental y de la debilidad del Estado en Mali, debido a la fragilidad regional y al papel esencial de ese país, el jefe de Estado galo tuvo que seguir apoyando a un presidente sin futuro.[11] En toda la zona del Sahel crecía un fuerte sentimiento popular antifrancés, no solo por su pasado colonial, sino también por la incapacidad militar de Francia para controlar a los terroristas, con el notable agravamiento de la inseguridad.

9 Jean-Pierre Bat refiere el concepto de pré-carré a los estrategas del rey Luis XIV (siglo XVII), quienes pretendían "armonizar, regularizar y fortalecer las fronteras del reino para resistir mejor a las agresiones externas". Con la descolonización en el contexto de la Guerra Fría, para Francia era esencial mantener su influencia, convirtiendo a esta estrategia en la pieza maestra de su política hacia África subsahariana (*Le syndrome Foccart. La politique française en Afrique de 1959 à nos jours*. Paris: Gallimard, 2012, p.81.)

10 Macron es el primer presidente francés que no hizo servicio militar.

11 En una situación inédita, a pesar de la presencia militar francesa y de una fuerza de paz de la ONU, el presidente de Mali fue derrocado. La Junta militar cambió el apoyo francés por el ruso.

En el capítulo 3[12] (*Franc CFA, la monnaie de tous les malentendus*) se aborda uno de los temas más polémicos, desde hace varios años, de la política francesa en los países francófonos. La moneda que circula en 14 países, denominada franco centroafricano (Franco CFA), es respaldada por el banco central de Francia, debido a que obtiene ventajas políticas y a pesar de que implica un alto gasto económico. En diferentes sectores de la sociedad civil de los países de esa zona ha surgido un fuerte debate en torno a esa moneda única, pidiendo su sustitución por una moneda africana (eco), que sirva para estimular a las economías de la zona y a su comercio exterior. En medio de ese debate, sobresale el lamentable papel que juega el presidente de la Côte d'Ivoire como aliado incondicional de Francia. Airault y Glaser profundizan en críticas externas a la zona -en especial de sectores conservadores italianos- que utilizan al franco CFA para cuestionar a la *Françafrique*.

En el capítulo 4 (*La drague des grands patrons nigérians*) se expone el gran interés de Macron -surgido en su pasantía de seis meses- por expandir la influencia económica de Francia en Nigeria, dirigiendo sus intentos de "conquista" hacia los empresarios locales, incluidos los banqueros (sin intentar atraer a los políticos y activistas de la sociedad civil). A diferencia de lo que sucede en los países del *pré carré* francés, el sector empresarial en Nigeria tiene grandes recursos económicos, trabaja con sus propias redes de negocios y son autónomos frente al Estado. Macron tiene un interés especial en conquistar al hombre más rico de África, el nigeriano Dangote, quien domina las industrias cementera y agroalimentaria en varios países africanos. Invitado a cenar dos veces al Palacio del Elíseo, a juzgar por lo expuesto por los autores, el coqueteo de Macron con Dangote ha tenido poco éxito. El gobierno de F. Hollande calificaba a ese empresario nigeriano como un obstáculo para la penetración de las inversiones francesas en países africanos angloparlantes y por lo tanto su relación era conflictiva.

En sus intentos por expandir las relaciones económicas con países fuera del pré carré, el jefe de Estado galo había planeado una visita a Sudáfrica, que fue pospuesta por la pandemia de Covid-19.[13] Pero intensificó su búsqueda de nuevos socios económicos en Ruanda, Etiopía, Kenia, Angola y Marruecos para intentar cambiar la imagen de Francia en África, sustituyendo a la Françafrique por aliados económicos estratégicos y confiables.

En el capítulo 5 (*La francophonie réinventée avec l'ennemi d'hier*) el tema central es la francofonía –institucionalizada en la OIF–[14] identificada como una "prolongación" de la política francesa, en cuyo ámbito África es la prioridad. Después de una revisión histórica de la francofonía, Airault y Glaser plantean que para atraer a Ruanda, Macron consiguió que la secretaría general de la OIF fuese otorgada a una ruandesa -en sustitución

12 La temática central de este capítulo es muy interesante, pero los autores ahondan en detalles que no son necesarios sobre líderes locales opositores al franco CFA.

13 Esa visita se realizó en mayo de 2021, en donde ofreció vacunas contra la Covid-19. Pero es un terreno difícil, en especial por la desconfianza hacia Francia por su pasado colonial y por sus lazos con el sistema del apartheid.

14 Organización Internacional de la Francofonía.

de una canadiense franco parlante- lo que permitiría proyectar a nivel internacional una nueva imagen de Ruanda, con una agenda ambiciosa de reformas internas, que comprende desde la economía hasta la educación. Además, marcó la reconciliación de Francia con el gobierno ruandés, tratando de superar la memoria del trágico genocidio de 1994 -y del papel jugado por el ejército y gobierno de Francia- y buscando avanzar los intereses económicos galos en esa zona estratégica.

El capítulo 6 (*L'Afrique à l'Élysée*) está dedicado a una estrategia del gobierno de Macron, consistente en involucrar a la élite de la diáspora de origen africano (un número reducido de amigos del círculo presidencial, diplomáticos, empresarios, profesores, líderes de opinión), residente en Francia e identificada como afro optimista, en un ente consultivo no remunerado, denominado Consejo Presidencial por África (CPA). La finalidad es dar "un nuevo *éclairage* (enfoque) a la política del presidente sobre África" (p. 105) para establecer nuevas relaciones con ese continente. Para Macron no solo es importante dar un nuevo impulso a su política con África subsahariana, sino también "repensar" la relación con África del norte. El CPA no ha escapado a las críticas, debido a que carece de un margen de acción y de un proyecto político. En ese mismo contexto, fue creado el Foro de París, para dar visibilidad política a las distintas diásporas que viven en Francia y subrayar las solidaridades multilaterales, en las cuales "la nueva África" ocupa un lugar esencial. La representación de personas de origen africano en cargos de elección popular, como la Asamblea Nacional, es casi insignificante. Estas medidas no pueden contrarrestar el incremento del sentimiento antifrancés en el continente africano, con una operación militar en el Sahel Central empantanada, responsabilizada de cometer excesos en contra de la población civil y en creciente deterioro, a pesar de que militares franceses han logrado "liquidar" a figuras prominentes de los grupos rebeldes armados, identificados como vertientes radicales del islam.

En el capítulo 9 (*La restitution a minima du patrimoine africain*) se plantea un tema polémico: la restitución del patrimonio africano. Airault y Glaser citan un caso muy publicitado, pero que no escapa a las contradicciones y no resuelve la problemática central. Se trató de la entrega de un sable al gobierno de Senegal, perteneciente a uno de los líderes africanos (musulmán) más destacados en África occidental en el siglo XIX, cuando avanzaba la invasión colonial en la zona. Sin embargo, fue tan solo un acto simbólico, debido a que Francia no ha restituido las reliquias y escritos de ese líder. En 2018 fue publicado un "Informe sobre la restitución del patrimonio africano", tarea asignada a dos grandes intelectuales africanos. Se marcó un plazo de cinco años para reunir las condiciones para restituir -en forma temporal o definitiva- ese patrimonio. Varios países africanos han formulado reclamos sobre su patrimonio ubicado en Francia, casi siempre en museos. Dos aspectos conflictivos en te tema son la negativa del gobierno francés a abrir los archivos

referidos, por un lado, a la guerra de Argelia y, por otro, del genocidio ruandés. Entre los principales opositores[15] a regresar las piezas de patrimonio africano se argumenta, entre otros aspectos, la existencia de una ley que prohíbe sacar de los museos franceses piezas clasificadas, la inexistencia de museos adecuados en la mayoría de los países africanos para albergar ese patrimonio, rechazan, además, calificar a los colonizadores franceses como "saqueadores". En el plano político, el debate se enfocó en otro aspecto: el financiamiento francés a museos africanos.

En el capítulo 10 (*La diplomatie sportive à l'épreuve*) los autores inician afirmando que lo que más ama Macron es la victoria, como lo demostró en la final del Campeonato Mundial de fútbol en 2018 (Croacia contra Francia). Los medios masivos de información franceses con frecuencia subrayan el origen de algunos jugadores en equipos de fútbol locales, producto de la inmigración, hecho que parece ser irrelevante para los aficionados que celebran sus triunfos deportivos. Con base en este hecho ha habido presidentes, como J. Chirac, que han buscado mejorar su imagen pública aplaudiendo a jugadores que no nacieron en Francia. Macron ha retomado esa actitud, lo que le ha permitido proyectar una imagen positiva y, al menos temporalmente, "olvidar" la "fractura" en cuanto al origen de los deportistas. El gobierno de Macron[16] ha comprendido la importancia política del deporte y considera que, al igual que la cultura, es un instrumento fundamental del *soft power*, aunque muchas veces se lleva a cabo con patrocinio privado y sin apoyo gubernamental.

El tema central del capítulo 11 (*Réforme de l'Islam: l'Afrique en miroir*) toca aspectos muy sensibles para ciertos sectores de la opinión pública, tanto interna como en países con comunidades musulmanas (como la mayoría de los países africanos). Para introducir el tema, Airault y Glaser citan, en primer término, algunos atentados llevados a cabo en Francia y atribuidos a musulmanes de la diáspora africana; en segundo lugar, las fuertes reacciones de comunidades musulmanas conservadoras (tanto en Francia como en países del norte de África y del Sahel, además del Golfo) cuando fueron publicadas en Francia caricaturas consideradas como un insulto para su Profeta. Para esas comunidades resultó incomprensible la respuesta de Emmanuel Macron, que, defendiendo la laicidad y la libertad de expresión en su país, no censuró las caricaturas. Los autores destacan que los imanes y predicadores musulmanes de Francia tradicionalmente han sido formados en el Instituto Mohammed-VI, en Rabat.[17] Marruecos ha desplegado una dinámica "diplomacia religiosa", en especial en Francia, en donde las federaciones musulmanas identificadas con ese país del norte de África controlan aproximadamente el 28% de las mezquitas, lo que le permite ejercer una cierta forma de control de esos lugares de culto.

Macron está interesado en encontrar formas de limitar el culto musulmán y evitar su

15 Desde coleccionstas de obras de arte africano hasta el director del Museo parisino Quai Branly-Jacques Chirac, especializado en culturas de Africia y Oceanía.

16 Cuando era estudiante de la ENA, Macron jugó fútbol (p. 178).

17 Ese Instituto es reconocido por seguir una línea moderada del islam, no violento.

radicalización. De acuerdo con los autores del libro, el presidente galo tiene informantes musulmanes que lo mantienen al tanto de lo que sucede en el islam en Francia. A la pregunta: ¿quiénes son los musulmanes en Francia", Airault y Glaser -tomando como fuente a uno de los informantes de Macron- responden que el "75% son franceses, concentrados en cuatro grandes metrópolis (Lille, París, Lyon, Marsella) [...] y son incapaces de establecer una organización común eficaz. Son la comunidad más dividida" (p. 200). La lectura de este capítulo permite cuestionar la imagen de los musulmanes franceses que proyectan la mayoría de los medios masivos de información, como un grupo casi monolítico y violento. Se puede deducir que existen dos vertientes de musulmanes franceses: la mayoría son pacíficos, sin fondos propios[18] y, de acuerdo con lo estipulado en la "Carta de principios" del islam en Francia, aprobada en enero de 2021,[19] deben cumplir con sus obligaciones de ciudadanos. La segunda vertiente, minoritaria y que en términos oficiales es denominada como "el separatismo", está fuera de todo control y en las redes sociales que consultan hay predicadores que sirven de informantes para los sectores más radicales del islam en Francia.

La lectura de tres capítulos (7, 8 y 12)[20] es difícil, debido a que proporciona datos muy minuciosos, con nombres de personas, de las pugnas de poder entre dos entidades públicas (AFD: Agencia Francesa de Desarrollo y el Ministerio de Relaciones Exteriores, conocido por su ubicación como Quai d'Orsay), las dificultades para lograr una diputación por parte de personas de origen africano y estrategias implementadas en el gobierno de Macron para convertir en electores activos a personas de origen africano, que habitan en los barrios más pobres (la banlieue), y que suelen no interesarse en la participación política.

El libro concluye con tres apartados. El primero es una valiosa entrevista al presidente Macron, difícil de resumir[21] y que merecería un análisis específico.[22] El segundo es el Epílogo, titulado *Le boomerang*, y que inicia con la cita muy ilustrativa de lo que para los autores significa "la trampa africana", con la cual comienza esta reseña (de Petrowski). Airault y Glaser explican que ni el jefe de Estado galo ni su equipo de asesores intentaron "barnizar" o modificar sus declaraciones cuando se le envió por escrito la entrevista, antes de su publicación.

El tercer y último apartado es una lista de agradecimientos, que comprende los

18 Para obtener dinero, los practicantes tienen que cooperar, debido a que los productos hallal están por lo general en manos de compañías privadas, vinculadas con países del Maghreb.

19 Esa Carta fue aprobada por el Consejo Francés del Culto Musulmán (CFCM), integrado por cinco federaciones musulmanas.

20 7 (*La guerre des ego : AFD versus Quai d'Orsay*), 8 (*Des députés-missionnaires batailleurs et parfois frustrés*) y 12 (*Une stratégie électorale dans les « banlieues africaines?*).

21 La entrevista comprende los principales temas abordados en las encuestas e incluidos en el libro.

22 Llama la atención el hecho de que Macron aclara que no tiene una historia familiar que lo vincule con África, pero que algunas lecturas le permitieron establecer un primer nexo con el continente y cita a tres escritores (p. 224), de los cuales solo uno era un africano (de la entonces denominada Costa de Marfil), opositor del primer jefe de Estado de su país y que encontró refugio en Francia; un escritor francés, premio Nobel de Literatura que vivió temporalmente en Argelia y un escritor franco-argelino, también Nobel de Literatura. Solo en los trabajos del primero se puede encontrar una identificación con África.

nombres de personajes[23] que respondieron a las "largas preguntas" de esta investigación, base del libro. Los autores aclaran que otros participantes en las encuestas optaron por el anonimato, probablemente debido a que ocupan cargos públicos importantes. Se trata, en suma, de un libro que ayuda a comprender la política del actual presidente francés hacia África francoparlante.

23 Diputados, diplomáticos, consejeros del Elíseo (incluido el principal asesor de Macron en temas de África, Frank Paris, experto en temas de seguridad), militares, expertos e historiadores, "hermanos" y colegas, además de otros nombres cuya actividad no se especifica. Los autores aclaran que otros participantes en las encuestas prefirieron el anonimato.



ENTREVISTA



Interview with Professor Kalevi Holsti: Brief Reflections on the Discipline of International Relations and World Problems

By David J. Sarquís Ramírez & Alberto Lozano-Vázquez

***DS & AL*: Why Study International Relations today?**

KH: The Roman god Janus had two faces: one indicated peace, the opposite, war. War has been throughout history almost a constant between tribes, clans, city-states, empires, and nation-states. World War I terminated the common acceptance of war as a normal activity; its horrors gave rise to the field of International Relations as an academic pursuit. The assumption was that systematic research on the causes of war could help build a more peaceful world.

Understanding the structures, processes, and dynamics of the relations between states —and increasingly relations within states— requires more than a familiarity with the daily headlines. Thanks to academic research, today we possess broad knowledge about the sources of international conflict. That has value in itself. The question remains, however: how does academic knowledge of a social problem get incorporated into the minds and preferences of policy-makers, terrorists, militia leaders, and the vast hordes of people who transform social processes into organized violence? That is the crucial question.

But if interstate war as a phenomenon has declined since World War II, is it still necessary to study it? A symptom of the decline in the war/peace/order problematic has been the proliferation of studies outside of this domain. Post-modernism, feminism, queer studies, post-colonialism, and other new areas have pushed aside the Janus-inspired academic agenda of international politics. Russia's aggression against Ukraine and other problems associated with increased international tensions reminds us that, even if decreased in incidence, inter-state war remains a critical possibility in the international system.

***DS & AL*: How Has the Pandemic Affected International Relations?**

KH: It demonstrated that the locus of authority in the world remains with states. The World Health Organization played several roles in the pandemic, but the critical decisions were made by states. The allocation of critical vaccines was not based on need, but on which governments had access to them. The United States withdrew from the WHO and controlled the production and distribution of two vaccines. It negotiated with other states to distribute excuses over its own needs. The British, Chinese, Indian, and Russian producers behaved the same way: national requirements were met first, and surpluses were

negotiated with others. In brief, all the critical decisions were made at the national level. The WHO, representing a universal perspective, was left out of the key decisions. This problem clearly illustrated the error of the thesis that the power of states is declining and that global problems are being handled by global processes.

A second consequence of the pandemic was the significant differences in the various national responses. From the perspective of Chinese-American relations, the Chinese Communist Party scored propaganda points by contrasting its death rate —about six thousand— with the American rate of nearly one million. This difference was used to buttress the Chinese position that the United States is in decline and that, thanks to the draconian Chinese response to the pandemic, the Chinese have a superior model for others to follow.

***DS & AL*: Are We Facing De-globalization?**

KH: International trade and investment continue at a robust rate. However, in certain economic sectors, national retrenchment is taking place. Many governments have concluded that reliance on foreign producers and shipping agents endanger national control over critical resources and products. China, the United States, the European Union (EU) and others provide numerous examples.

1. China announced that it would emphasize self-sufficiency in many aspects of technology within 25 years. These include chips and artificial intelligence.
2. The United States has taken a number of steps to promote the national production of computer chips, battery technology, and semi-conductors, thus reducing or eliminating foreign exposure.
3. EU members have increased national control over Chinese investments, in many cases denying Chinese purchases of sensitive industries;
4. Many countries have excluded Hawei, a Chinese-owned company, from developing 5G Internet technology in their territories.

Many other examples could be cited. They all indicate a re-nationalization of productive processes in key industries with national security implications.

***DS & AL*: Which Models of International Politics are Most Useful?**

KH: The world has become increasingly complex. No single model of it is adequate as a short-hand method of description and explanation. The Realist model helps account for a wide range of behaviors. States define their interests and use a variety of means —including violence— to achieve and protect them. But as the liberal model of international politics

emphasizes, there are vast areas of international cooperation, where sensitivity to global needs modifies national priorities.

From a structural perspective, no single model is adequate. A polar characterization might fit —witness the reaction to Russia's attack on Ukraine or the "cold war" between the United States and China. But there are also elements of multipolarity, where the interests of states do not lead to the leadership of a single hegemon. Latin American trade with China has significantly reduced its dependency on the United States, and European interests have shown similar patterns of diversification. And within regions there are various patterns of rivalry that develop quite independently of the relations between the great powers.

Finally, traditional models of International Politics ignore the trends and problems of domestic politics. Most wars since 1945 have domestic origins: secession movements, ethnic conflicts, state weakness, revolutions (often with outside support), and massive violations of human rights have made up a significant portion of the international agenda. To understand international conflicts, it is no longer adequate to assume that they are comprised solely of clashing state interests. A good example of International conflict being driven by domestic politics is Syria. A purely domestic (and peaceful) protest against the Assad regime escalated to the use of armed force by Russia, Turkey, Israel, Iran, and the United States. Today, domestic violent conflicts are active in Somalia, the Sahel states of Africa, Congo, Nigeria, Yemen, Mozambique, and in many other places.

The long-run trend in the decline of interstate war is notable. Once a common feature of all civilizations and geographical areas, the world since 1945 has featured a very low probability that two or more states would resolve their conflicting interests by armed conflict. The probability that in any given year war between states will occur has declined to less than one percent.

This pattern contrasts with the prevalence of domestic violence since 1945. Wars within states have made up the vast majority of armed conflicts, but our models of International Politics have little to say about them.

But the benign International situation of the post Cold War era has begun to crumble. The Russian attack on the Ukraine, tensions over Taiwan, the lapse of arms control agreements, the arms build-up of China and India are indicators of increased dangers and greater probabilities of armed conflicts between states. Cyber wars, as between Israel and Iran, have also appeared. The certainties of the Cold War era have been replaced by uncertainties and higher risks.❧



MATERIALES AUDIOVISUALES

El Anuario Mexicano de Asuntos Globales no posee los derechos de autor de los materiales audiovisuales aquí reproducidos. La difusión de los mismos tiene fines estrictamente académicos y divulgativos.


UNIVERSIDAD DEL MAR
UMAR
OAXACA

No habrá un mañana



Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (21 de octubre de 2021). *Conferencia magistral "No habrá un mañana"*. Dr. Modesto Seara Vázquez. En línea en https://anuarioasuntosglobalesumar.com/videos/2021-10-21-AMEI-Seara.html

Los imperios de China



SUNEO Oaxaca. [@SUNEOOaxaca]. (18 de noviembre de 2020). *Los Imperios de China – David Sarquís-Universidad del Mar (UMAR)*. YouTube. https://youtu.be/Lajo_UoMagc

La guerra



SUNEO Oaxaca. [@SUNEOOaxaca]. (5 de noviembre de 2020). *La Guerra – Ricardo Villanueva – Universidad del Mar (UMAR)*. YouTube. https://youtu.be/8NKnSCw-XeM

Hermila Galindo



SUNEO Oaxaca. [@SUNEOOaxaca]. (26 de enero de 2022). *Hermila Galindo – Indra Labardini – Universidad del Mar (UMAR)*. YouTube. https://youtu.be/sL41fsdv160

Acidificación de los Océanos



SUNEO Oaxaca. [@SUNEOOaxaca]. (13 de abril de 2021). *Acidificación de los Océanos – Cecilia Chapa – Universidad del Mar (UMAR)*. YouTube. https://youtu.be/g2P25IMKgYM

Los corales



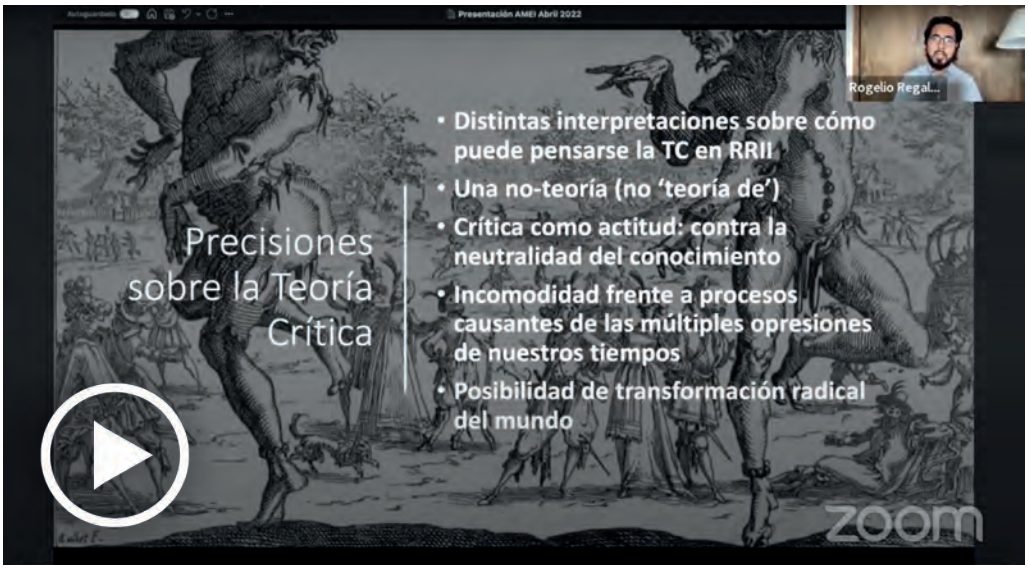
SUNEO Oaxaca. [@SUNEOOaxaca]. (12 de noviembre de 2020). *Los Corales – Gerardo Leyte – Universidad del Mar (UMAR)*. YouTube. https://youtu.be/5c_VHSwMg_A

El conflicto de Rusia y Ucrania visto desde las teorías de Relaciones Internacionales (Perspectivas clásicas)



Asociación Mexicana de Estudios Internacionales. [@asociacionmexicanadeestudi5946]. (7 de abril de 2022). *Conversatorio I Parte 1. El conflicto de Rusia y Ucrania visto desde las teorías de Relaciones Internacionales (Perspectivas clásicas)*. YouTube. https://youtu.be/umahfWB52cc

El conflicto de Rusia y Ucrania visto desde las teorías de Relaciones Internacionales (Perspectivas críticas)



Asociación Mexicana de Estudios Internacionales. [@asociacionmexicanadeestudi5946]. (8 de abril de 2022). *Conversatorio I Parte 2. El conflicto de Rusia y Ucrania visto desde las teorías de Relaciones Internacionales (Perspectivas críticas)*. YouTube. https://youtu.be/XNlK3VGyau8

Dos años del TMEC: balances y perspectivas



Asociación Mexicana de Estudios Internacionales. [@asociacionmexicanadeestudi5946]. (9 de agosto de 2022). *Mesa de análisis. Dos años del TMEC: balances y perspectivas.* YouTube. https://youtu.be/t4INo7cyZ0I

Alexandria: The Greatest City



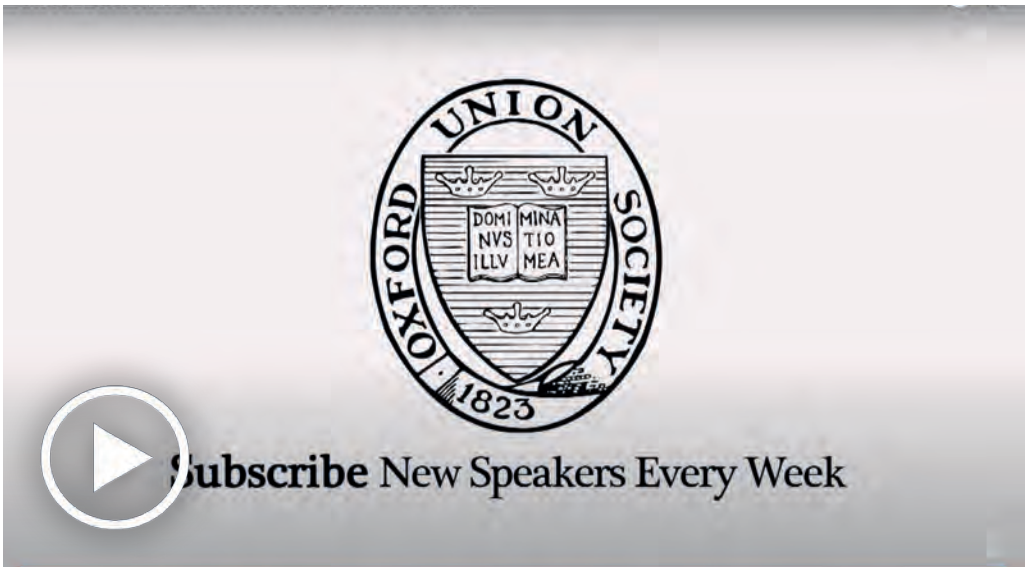
Absolute History (19 de noviembre de 2019). *The Rise and Fall of the Greatest City | Alexandria: The Greatest City by Bettany Hughes*. YouTube. https://youtu.be/weDf9vhiHkM

Diez mil millones



Dir. Peter Webber, Oxford Film & Television Company (Reino Unido, 2015). Idioma. Español. Disponible en: LEBOCACHI. [@lebocachi9670]. (9 de diciembre de 2018). *El mejor documental que verás "Diez mil millones en Español"*. YouTube. https://youtu.be/r9-E00wCRlM

Hierarchy (The political significance of)



Oxford Union Society. (june 24, 2018). *Hierarchy (The political significance of) by Jordan Peterson | Full Address and Q&A | Oxford Union*. [@OxfordUnion]. YouTube. https://youtu.be/UZMIbo_DxJk



Universidad del Mar
Campus Huatulco
Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

COLOFÓN

Anuario Mexicano de Asuntos Globales

AMAG
Anuario Mexicano de Asuntos Globales
2022
Año I, número 1

© Universidad del Mar, Campus Huatulco
Ciudad Universitaria,
Santa María Huatulco, Oaxaca, Méx.
Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

Impreso en México
2023

AMAG

Anuario Mexicano de Asuntos Globales

2022

Universidad del Mar
Campus Huatulco
Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

AMAG

Anuario Mexicano de Asuntos Globales
2022

Universidad del Mar
Campus Huatulco
Instituto de Estudios Internacionales *Isidro Fabela*

ISSN EN TRÁMITE