

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

■ Núm. 138, septiembre-diciembre de 2020 ■

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE RELACIONES INTERNACIONALES

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

Editora responsable:

Alma Rosa Amador Iglesias

Objetivo

El objetivo central de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es difundir trabajos académicos e investigaciones en el área de Relaciones Internacionales, con el fin de contribuir al desarrollo del conocimiento sobre los distintos ámbitos que conforman la realidad internacional, así como aportar a los debates teóricos y empíricos de vanguardia que tienen lugar a nivel mundial.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 138 (septiembre-diciembre de 2020), año 47, es una publicación cuatrimestral, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, Ciudad de México, C. P. 04510, a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, CDMX. Tel. 56 22 94 70 Ext. 84517, <http://investigacion.politicas.unam.mx/rri> Correo electrónico: revistarriunam@politicas.unam.mx, Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2016-062113222800-102, ISSN: 2448-8623 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, Certificado de Licitud de Título y Contenido núm.: 17281, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, impresa por Talleres de Comercial de Impresos MB, Petróleos Mexicanos 11, Col. Petrolera Taxqueña, Coyoacán, CDMX. Este número se terminó de imprimir el 17 de septiembre de 2020, con un tiraje de 300 ejemplares, impresión tipo offset, con papel cultural ahuesado de 75 g. para los interiores y papel couché de 300 g para los forros.

La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* fue fundada en abril de 1973, siendo coordinador del Centro de Relaciones Internacionales el maestro Gastón García Cantú. La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es arbitrada por especialistas en la materia y se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación ni de la UNAM. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando se cite la fuente completa de la publicación.

Director de la Revista

Tomás Milton Muñoz Bravo

Consejo editorial

Leticia Arroyo Peláez, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Bruce Bagley*, Universidad de Miami, Estados Unidos; *Carlos Ballesteros Pérez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Manuel Becerra Ramírez*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México; *Rafael Calduch Cervera*, Universidad Complutense de Madrid, España; *Alejandro Chanona Burguete*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Yleana Margarita Cid Capetillo*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Carlos Contreras Romero*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, México; *Consuelo Dávila Pérez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Mariana Beatriz García Quiroga*, Universidad Nacional de Rosario, Argentina; *Daniel Edgar Muñoz Torres*, Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM, México; *Edmundo Hernández-Vela Salgado*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Irma Manrique Campos*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México; *Lelio Alberto Mármora*, Universidad Nacional Tres de Febrero, Argentina; *José Ignacio Martínez Cortés*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Dámaso Morales Ramírez*, Centro de Estudios Europeos, UNAM, México; *Adriana Sletza Ortega Ramírez*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México; *Olga Pellicer Silva*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México; *Roberto Peña Guerrero*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Graciela Pérez Gavilán*, Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Xochimilco, México; *Claudia Liliana Ramos Quintero*, Universidad Santo Tomás Tunja, Colombia; *Adalberto A. Ronda Varona*, Centro de Investigación de Política Internacional, Cuba; *Alejandra Salas-Porras Soulé*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Alfonso Sánchez Mugica*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Ma. de Lourdes Sierra Kober*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Karla Angélica Valenzuela Moreno*, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, México; *Rafael Velázquez Flores*, Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California, México; *Sandra Kanety Zavaleta Hernández*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Zidane Zeraoni*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México.

El acervo histórico y el contenido actualizado de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* pueden consultarse en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri> y en investigacion.politicas.unam.mx/rri/

Además puede visitarnos en  *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM.*

Versión electrónica

Michaela Esther Campos del Prado

Cuidado de la edición

Domingo Cabrera Velázquez

Asistencia Coordinación Editorial

Paulina García Chavira

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM
Núm. 138 (septiembre-diciembre de 2020)

9

Presentación

ARTÍCULOS

15

Un siglo de Relaciones Internacionales: la necesidad
de una reconceptualización en el marco del siglo XXI
Carlos Murillo Zamora

51

La expansión del imaginario del desarrollo.
Algunas consideraciones desde la política internacional
Sandra Kanety Zavaleta Hernández

77

El Grupo de Visegrado en la Unión Europea
del siglo XXI: euroescepticismo, ultranacionalismos y exclusión social
Pedro Manuel Rodríguez / Arely González Pérez

99

El régimen de no proliferación nuclear
y las sanciones de la ONU contra Corea del Norte
María Cecilia Añaños Meza

139

El proceso de reforma de la Organización
Mundial del Comercio: reto urgente e inevitable
Roberto Corona Guzmán

175

La reconfiguración bilateral Brasil-México en la era Trump
Rebeca Rodríguez Minor

197

La acción internacional de los gobiernos locales en la Alianza del Pacífico.
Una propuesta de Acuerdo Interinstitucional entre Antioquia
y Jalisco sobre PYMES y Foro de Localidades inter-Alianza
Daniel García Magallón

RESEÑAS

227

Global Energy Politics, de Thijs Van de Graaf y Benjamin Sovacool
Jhovany Amastal Molina

233

Diplomacia e interés nacional. Una experiencia personal, de Sergio González Gálvez
Rosa Isabel Gaytán Guzmán

243

*Granos de arena. Ideas y marco conceptual en la seguridad nacional de México. Contexto
internacional y cambio político y México en el mundo.*
Entre el peligro y la emergencia, desafíos y propuestas de la seguridad nacional,
de Abelardo Rodríguez Sumano
Pedro González Olvera

249

*Los clásicos de las Relaciones Internacionales: ideas y conceptos para la construcción
teórica de la disciplina*, de Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon
y Dámaso Morales Ramírez (coords.)
Gabriela Mata-Sánchez

**MEMORIAS DE FOROS VIRTUALES SOBRE
LAS CONSECUENCIAS DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19
EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

257

Memorias del Primer Foro Virtual
de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*,
titulado “Los migrantes en el Continente Americano
frente a la COVID-19: realidades y perspectivas”

■	275
Memorias del Segundo Foro Virtual de la <i>Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM</i> , titulado “Evaluación de la política exterior de México frente a la pandemia”	
	297
Cronología de la política exterior de México Mayo-agosto 2020	
	305
Normas editoriales Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM	
	309
Principios de ética y Declaración sobre negligencia	

Artículos

Un siglo de Relaciones Internacionales: la necesidad de una reconceptualización en el marco del siglo XXI

A century of International Relations: the necessity of a reconceptualization within the 21st century frame

Carlos Murillo Zamora*

Resumen

La celebración del centenario de la cátedra de política internacional en el Colegio Universitario de Aberystwyth, Gales, en abril de 1919, y las transformaciones que ha tenido el mundo, en particular el sistema internacional, en las últimas décadas, es un momento propicio para revisar el marco de referencia que posee la disciplina de Relaciones Internacionales. Por eso se cuestiona la idea de una “ciencia anglosajona”, al igual que la persistencia del *mainstream* del enfoque teórico –dominado por el realismo–, dando paso a la idea de varias escuelas nacionales o de múltiples Relaciones Internacionales regionales, frente a la tesis de una disciplina de Relaciones Internacionales global. Por ello se comienza con un recuento de cuándo iniciaron las relaciones internacionales como campo de estudio, y cuándo como la disciplina. De igual forma se revisa si se ha superado la cosmovisión eurocéntrica, lo que implicaría un cambio en el enfoque westfaliano del sistema internacional. Esto conduce a valorar la cuestión de los niveles de análisis y la diversidad de actores. A partir de tales consideraciones se identifican los retos y desafíos de la disciplina a inicios del siglo XXI, considerando la necesidad de una reconceptualización de Relaciones Internacionales.

Palabras clave: disciplina científica, siglo XXI, perspectiva anglosajona, origen y evolución, relaciones internacionales.

Abstract

The celebration of the centenary of the Chair of International Politics at the College of Aberystwyth, Wales, in April 1919, and the world transformations in recent decades, in particular those related to the international system, entails a perfect moment to review the frame of International Relations as discipline. For that reason, the idea of an “Anglo-

* Doctor en Gobierno de Políticas Públicas y maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional, Costa Rica. Catedrático e investigador de la Escuela de Administración Pública en la Universidad de Costa Rica y de la Escuela de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional, Costa Rica. Correo electrónico: camuza@gmail.com

Saxon science” is questioned, as well as the persistence of the mainstream theoretical approach –dominated by realism–, giving way to the idea of several national schools or multiple regional International Relations, contrasting the thesis of a Global International Relations. Thus, this article is structured as it follows: a summary of the beginning of international relations as a field of study and their origins as discipline. Then, the argument of overcoming the Eurocentric worldview and the possibilities of change in the Westphalian approach is reviewed. After that, some reflections on levels of analyses and actors are discussed. Based on the previous considerations, the challenges of the discipline at the beginning of the 21st century are identified implying also the need for a reconceptualization of International Relations.

Key words: Scientific discipline, 21st century, Anglo-Saxon perspective, origin and evolution, international relations.

Introducción

A lo largo de la historia de las relaciones internacionales ha habido una serie de puntos de inflexión que no sólo constituyen un cambio en el orden sistémico, sino un momento de aparición de nuevas dinámicas que inciden en los actores internacionales y en las relaciones de poder; por ende, repercuten en el sistema internacional. Por supuesto, algunas de estas dinámicas han sido más determinantes que otras, como 1648, con los Tratados de Paz de Westfalia –aunque, como señalo más adelante, tiene mucho de mito la relevancia que se le otorga a esa coyuntura europea–, y 1945 con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el establecimiento de un esquema de organización intergubernamental de carácter global. No obstante, otras dinámicas no han sido reconocidas por la historiografía de las relaciones internacionales, tal es el caso de las transformaciones del siglo XIX, que sentaron las bases del sistema internacional global moderno. Precisamente ello le otorgó un carácter eurocéntrico al estudio de la política internacional.

A partir de 1945 ha habido dos puntos de inflexión (o *flash point*): el fin de la Guerra Fría en 1989 y los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington D. C. Sin embargo, más allá de ello el siglo XXI inició con una serie de profundas transformaciones que no ha sido reconocida en toda su magnitud y que tiene, incluso, un carácter de cambio civilizatorio. De ahí que la pregunta sea: ¿cuánto cambiarán las relaciones internacionales y, por ende, ello obligará a variaciones conceptuales y teóricas en Relaciones Internacionales, en las próximas décadas, a partir de los puntos de inflexión recientes y la dinámica sistémica que han tenido lugar en los inicios del siglo XXI, considerando el centenario de la cátedra de Aberystwyth?

Sin duda ello implicará no sólo la revisión de los principales constructos y premisas ontológicas, epistemológicas y metodológicas de la disciplina, sino la construcción de Relaciones Internacionales global (también aludido como “Relaciones Internacionales

mundial” o “más allá de Occidente”¹), superando la fase hegemónica de Relaciones Internacionales como ciencia estadounidense —si se sigue la tesis de Stanley Hofmann— o incluso los argumentos de un proceso de decolonización de la disciplina que distintos autores promueven, no sólo en este campo sino en las Ciencias Sociales en general.² Al analizar esto surge, incluso, el siguiente cuestionamiento: ¿acaso el cambio será tan radical que obligará a revisar los fundamentos de la ciencia, incluida la humana y la social?

Lo anterior porque ya no se trata sólo de un punto de inflexión como los anteriores, sino de una variación en la noción clásica del *homo sapiens*³ que comenzó hace unos 70 mil años con la revolución cognitiva, o bien con la aparición de la escritura, el dinero y las religiones politeístas, 5 mil años atrás, sumándose a un cambio que se ha producido en las últimas décadas con el surgimiento del *homo deus*, cuando el ser humano logra crear y destruir vida, remodelando el cuerpo y la mente.⁴ ¿Será, acaso, la superación de la era antropocéntrica o era de la humanidad? Una era geológica que, por cierto, es de reciente inicio, cuyos orígenes se logran ubicar con la Revolución Industrial en el siglo XIX, y sustituye al Holoceno, periodo iniciado hace 11 700 años y caracterizado por el desarrollo de la sociedad humana, como se conoce hoy.

Tales argumentos de potencial cambio geológico y civilizatorio se basan en las variaciones que se observan a escala global y que Yuval Harari⁵ resume en que estamos en un mundo global con cambios en la conducta personal y los valores, al mismo tiempo que cada persona influye en el resto, aunque haya “medio mundo de distancia”, generándose movimientos como #MeToo.

Pero también la humanidad está frente a la propuesta de Mark Zuckerberg, fundador de Facebook, sobre la necesidad de construir una comunidad global (¿o ya somos parte de tal esquema?) en el marco de la Cumbre de las Comunidades (junio de 2017, Chicago), cuyo propósito es superar la desintegración de la sociedad humana.⁶ A

¹ Eerie Blanchard y Shuang Lin, “Gender and non-Western ‘global’ IR: where are the women in Chinese International Relations theory?” en *International Studies Review*, vol. 18, núm. 1, Oxford University Press, Reino Unido, 2016.

² Zynop Capan, “Decolonising International Relations?” en *Third World Quarterly*, vol. 38, núm. 1, Taylor & Francis, Reino Unido, 2017, pp. 1-15; Siphamandla Zondi, “Decolonising International Relations and its theory: a critical conceptual meditation” en *Politikon*, vol. 45, núm. 1, South African Association of Political Studies, Sudáfrica, 2018, pp. 16-31; Felix Rösch y Atsuko Watanabe, “Introduction. Japan as potential: communicating across boundaries for a global International Relations” en Felix Rösch y Atsuko Watanabe (eds.), *Modern Japanese Political Thought and International Relations*, Rowman and Littlefield, Londres, 2018, disponible en <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/lib/leidenuniv/detail.action?docID=5477523>.

³ Yuval Harari, *De animales a dioses. Una breve historia de la humanidad*, Debate, Barcelona, 2016.

⁴ Yuval Harari, *Homo Deus. Breve historia del mañana*, Debate, Barcelona, 2016, p. 59.

⁵ Yuval Harari, *21 lecciones para el siglo XXI*, Debate, Barcelona, 2018, pp. 13-14.

⁶ *Ibidem*, p. 107.

ello se suma la idea de una “civilización global” que supere la división humana en civilizaciones que ha caracterizado los últimos milenios de la historia del *homo sapiens*, así como la dicotomía entre occidentalismo y orientalismo que ha sido referente de conceptos e interpretaciones de los hechos en los distintos países, porque se pretende utilizar constructos de la ciencia social occidental para la situación en otros países y regiones.⁷

Con ese trasfondo, en este trabajo propongo revisar el “origen” de la disciplina al celebrarse su centenario, a lo que me refiero en la próxima sección. Luego, en la segunda sección, reseño los principales fundamentos de Relaciones Internacionales y los nuevos niveles de análisis y actores, así como las variaciones que han surgido en las últimas décadas. Concluyo con los retos para Relaciones Internacionales, incluyendo la tesis de la decolonización. Las partes de este artículo sobre fundamentos y los retos y desafíos de la disciplina se basan en mi libro *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*.⁸

Algunas consideraciones sobre el origen de Relaciones Internacionales

Hay un consenso generalizado de que la disciplina comenzó en abril de 1919 con la cátedra de política internacional creada en el Colegio Universitario de Aberystwyth, en Gales, como reacción a la Primera Guerra Mundial y en el marco de la Conferencia de París; sin embargo, este hecho tiene bastante de mito y corresponde más a un momento de formalización y sistematización de los estudios internacionales porque, como ocurre con cualquier disciplina, se trató de una serie de pasos acumulativos que resulta en la aparición de un campo de estudio específico o programa de investigación —para usar el lenguaje lakatosiano—. Incluso Nicholas Michelsen⁹ afirma que es un mito, pero uno que produjo un legado y sirvió de base para construir la disciplina, marcando el “nacimiento” de Relaciones Internacionales, aunque el periodo entre guerras introdujo algunas variables que reorientaron las primeras iniciativas. Desde esa perspectiva, sí es cierto que los eventos de ese año constituyeron un punto de

⁷ Esto se hace más evidente en el caso de China (y en general en los países orientales con cosmovisiones particulares). Stephen Chan y Peter Mandaville, “Introduction: within International Relations itself, a new culture rises up” en Stephen Chan, Peter Mandaville y Roland Bleiker (eds.), *Zen of International Relations*, Palgrave Macmillan Limited, Nueva York, 2011, disponible en <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/lib/leidenuniv/detail.action?docID=736735>.

⁸ Carlos Murillo, *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2017.

⁹ Nicholas Michelsen, “International Relations scholarship at 100: publicism, truth-pluralism and the usefulness problem” en *New Perspectives. Interdisciplinary Journal of Central & East European Politics & International Relations*, vol. 26, núm. 3, Instituto de Relaciones Internacionales, Praga, 2018, p. 107.

inflexión en las relaciones internacionales, complementado con el proyecto de la Liga de las Naciones del presidente Woodrow Wilson.¹⁰

La cuestión es que ese momento inicial se produjo al calor de las lecciones del conflicto armado, lo cual pronto se desvaneció con el fracaso de la organización intergubernamental, el inicio de las tensiones en varias regiones y los argumentos académicos y teóricos que cuestionaban las tesis institucionalistas e idealistas de Gales y luego de Oxford. Ejemplo de ello son las ideas de Edward Carr,¹¹ que sirvieron de base a la escuela realista, que dominó la disciplina durante varias décadas, llegando a constituirse como el *mainstream* teórico.

El otro mito es el de Westfalia como origen del sistema internacional.¹² Pero es un mito que también hizo aportes valiosos, pues introdujo un modelo para Europa que permitió entender algunos aspectos de las relaciones internacionales,¹³ modelo que luego la academia extendió (¿o impuso?) a escala global.

La cátedra en Aberystwyth se logró gracias a la donación del político y filántropo galés David Davies y sus hermanas. Davies reconoció que se requería un orden mundial justo para desarrollar una maquinaria internacional que evitara la guerra, porque para construir el “templo de la paz” era necesaria energía, buena voluntad y gente de mente abierta en todo el mundo.¹⁴ Esas preocupaciones se venían manifestando desde inicios de la década de 1910, que para Carr¹⁵ fue el momento en que se dieron los primeros pasos de la “ciencia de la política internacional” y tras la Primera Guerra Mundial se entendió que tal política no podía ser dejada sólo en manos de los diplomáticos profesionales.¹⁶ Incluso Reinsch¹⁷ aborda temas sobre las grandes

¹⁰ William Bain, “Continuity and change in international relations 1919-2019” en *International Relations*, vol. 33, núm. 2, Universidad de Aberystwyth, Reino Unido, 2019, pp. 132-133.

¹¹ Edward Carr, *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Los libros de la catarata, Madrid, 2004.

¹² Michael Axworthy y Patrick Milton, “The myth of Westphalia. Understanding its true legacy could help the Middle East” en *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 2016, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-12-22/myth-westphalia>; Andreas Osiander, “Sovereignty, International Relations, and the Westphalian myth” en *International Organization*, vol. 55, núm. 2, The MIT Press, Estados Unidos, 2001; y Charles Kegley y Gregory Raymond, *Exorcising the Ghost of Westphalia. Building World Order in the New Millennium*, Prentice Hall, New Jersey, 2002.

¹³ Michael Axworthy y Patrick Milton, *op. cit.*; Charles Kegley y Gregory Raymond, *op. cit.* En un buen número de casos se alude al “sistema westfaliano” y a los acuerdos de paz se les atribuye la categoría de pilares; sin embargo, es un mito. Véase Andreas Osiander, *op. cit.*, p. 251.

¹⁴ Véase F. S. Marvin, “Science and armaments” en *Nature*, núm. 127, Nature Research, Reino Unido, 1931.

¹⁵ Edward Carr, *op. cit.*, p. 33.

¹⁶ *Ibidem*, p. 34.

¹⁷ Paul Reinsch, *World Politics. At the End of the Nineteenth Century*, The Macmillan Company, Nueva York, 1900, disponible en <https://archive.org/details/worldpoliticsate01rein/page/n6>

potencias colonizadoras, el imperialismo, la apertura de China a los asuntos políticos mundiales, los intereses de Estados Unidos en Medio Oriente y las relaciones internacionales.

Ahora bien, como señala Michelsen “(...) los eventos de la Primera Guerra Mundial alentaron un movimiento para institucionalizar el debate académico acerca de lo que podría ser hecho para resolver los temas político-globales”.¹⁸ Pero tal movimiento se vinculó a las tesis del imperialismo y el control de las potencias europeas en el esquema colonial, enfatizando tesis ideológicas y racistas.¹⁹

Pero más que Davies, el primer expositor de la cátedra en abril de 1919 fue Alfred Zimmern, quien trabajó en el proyecto, aunque pasando desapercibido en muchos textos,²⁰ dándole mayor importancia al aporte de Carr, considerado uno de los más influyentes autores en los primeros momentos de la disciplina.²¹ Para Zimmern²² es necesario entender el mundo anterior a 1919 y, sobre todo, las relaciones entre superpotencias, para lo cual se requieren métodos que superen la “vieja diplomacia” y reconozcan los múltiples aspectos que están en juego en los asuntos internacionales. La “nueva diplomacia” contempla los mecanismos de la Liga de las Naciones, principalmente los acuerdos entre Estados, como constante del juego político, pero también es necesario que los individuos asuman el rol que les corresponde para confrontar la grave situación de la guerra como factor destructor.²³

Para Booth²⁴ “[n]uestra disciplina está interesada en el futuro, un tiempo enmarcado a través de lentes moldeados y atenuados por la historia” producto de una dinámica circular en la compleja interacción entre pasado, presente y futuro.²⁵ Y el pasado se presenta más como un aporte filosófico para ratificar las tesis disciplinarias, puesto que “(...) no sólo han ignorado el contexto imperial de los orígenes modernos de la disciplina, sino también autoconscientemente han localizado la herencia o canon

¹⁸ Nicholas Michelsen, *op. cit.*, p. 109.

¹⁹ Branwen Jones, “Introduction: International Relations, eurocentrism, and imperialism” en Branwen Jones (ed.), *Decolonizing International Relations*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2006, p. 2.

²⁰ Donald J. Markwell, “Sir Alfred Zimmern revisited: fifty years on” en *Review of International Studies*, vol. 12, núm. 4, Cambridge University Press, Reino Unido, 1986; Paul Rich, “Reinventing peace: David Davies, Alfred Zimmern and liberal internationalism in interwar Britain” en *International Relations*, vol. 16, núm. 1, Universidad de Aberystwyth, Reino Unido, 2001.

²¹ Tim Dunne, Michael Cox y Ken Booth, “Introduction: the eighty years’ crisis” en *Review of International Studies*, vol. 24, núm. 5, Cambridge University Press, Reino Unido, 1998, p. vii.

²² Alfred Zimmern, *The League of Nations and the Role of Law. 1918-1935*, Macmillan Company, Londres, 1931.

²³ Alfred Zimmern, *Europe in Convalescence*, Mills & Boon, Londres, 1922, p. 19.

²⁴ Ken Booth, “International Relations: the story so far” en *International Relations*, vol. 33, núm. 2, Universidad de Aberystwyth, Reino Unido, 2019, p. 364.

²⁵ John Mearsheimer, “Back to the future. Instability in Europe after the Cold War” en *International Security*, vol. 15, núm. 1, The MIT Press, Estados Unidos, 1990, pp. 8-9.

en el pensamiento clásico desde la antigua Grecia hasta la Ilustración –Tucídides, Maquiavelo, Bodino, Grocio, Hobbes, Rousseau, Kant, Hegel, etc.”.²⁶ Por ello, Celestino del Arenal señala que “(...) el desarrollo y aparición de una ciencia que se ocupa expresamente de los problemas internacionales, bien desde una perspectiva específica, bien globalmente, es relativamente reciente, pudiéndose afirmar que coincide con la aparición del Estado soberano”.²⁷ De ahí que los antecedentes de una “ciencia de la sociedad internacional” haya que buscarlos en el derecho internacional, la historia diplomática y la diplomacia”.²⁸

Ahora bien, contrario a la creencia generalizada, el aporte de Gales no fue un enfoque puramente idealista que integra las perspectivas kantiana y wilsoniana, sino el desarrollo del rol de las instituciones intergubernamentales y el marco legal internacional como mecanismo para proteger los derechos individuales y nacionales con Carr a la cabeza.²⁹ Desde la perspectiva de Zimmern el fortalecimiento del Concierto de Europa y el Pacto Kellogg-Briand contribuiría a incrementar la acción a favor de la paz, reconociendo el poder de la opinión pública y la actividad moral de los estadistas.³⁰ Así, las publicaciones de quienes defienden una postura contraria a las tesis realistas fueron numerosas, pero han sido obviadas por la academia. Por eso, Relaciones Internacionales es una disciplina con una importante cantidad de mitos, que se reproducen en diferentes textos.

De ahí la necesidad de tener en cuenta que “(...) el desarrollo de toda ciencia responde a una problemática concreta que se presenta a los ojos del estudioso y a la toma de conciencia de la necesidad de explicarla, que lleva a teorizar sobre la misma”, al mismo tiempo que una disciplina supone más que la existencia de escritos esporádicos en torno a un tema.³¹

Por supuesto, en la perspectiva de la cátedra en Gales no se puede obviar el papel del poder, que se convierte en uno de los conceptos claves de la disciplina, con tres dimensiones que contribuyen al análisis internacional: factor de relación entre actores, capacidad cuantitativa y juego de suma cero.³² Y en el periodo 1919-1999, o la “crisis de los ochenta años”, el poder, el poder militar y el poder económico centraron la atención de la mayoría de los análisis. Así el *mainstream* de la academia fue

²⁶ Branwen Jones, *op. cit.*, p. 3.

²⁷ Celestino del Arenal, “La génesis de las Relaciones Internacionales como disciplina científica” en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, núm. 4, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1981, p. 852.

²⁸ *Ibidem*, p. 853.

²⁹ Paul Rich, *op. cit.*

³⁰ *Ibidem*, p. 124.

³¹ Celestino del Arenal, *op. cit.*, pp. 882-883.

³² Paul Hirst, “The eighty years’ crisis, 1919-1999-power” en *Review of International Studies*, vol. 24, núm. 5, Cambridge University Press, Reino Unido, 1998, p. 133.

el realismo que, tras Carr, recibió el espaldarazo de Hans Morgenthau con su libro *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*.

Un factor que condicionó la evolución de la disciplina en la primera mitad del siglo xx fue la elaboración historiográfica, dominada por una tendencia reconocida por Hedley Bull y John A. Vasquez³³ a concebir el progreso en las primeras décadas en tres fases: la idealista de los años veinte e inicios de los treinta; la realista de finales de la década de los treinta y hasta el decenio de los cincuenta; y la revuelta conductista de los años cincuenta y sesenta. Así, la academia enmarca la evolución de Relaciones Internacionales en términos de fases y debates. Y se sumó la tesis de las tradiciones de pensamiento, forma de interacción y evolución, que John Gunnell³⁴ denomina el “mito de la tradición”. La Segunda Guerra Mundial le dio un fuerte impulso al desarrollo de la disciplina, con el decidido respaldo de los centros en Estados Unidos,³⁵ lo cual le llegó a valer el calificativo de “ciencia estadounidense”.³⁶ Los otros dos grandes impulsos a la disciplina son la Guerra Fría y el fin de ésta, aunque esto último más bien parece constituir un punto de giro en las premisas fundamentales y no una simple inflexión.

En síntesis, la cátedra de política internacional fue la formalización académica del estudio de las relaciones internacionales, pues ya había una amplia literatura sobre Relaciones Internacionales.³⁷ Esto porque en una disciplina científica la historia no es un proceso lineal, sino una “compleja e intrincada genealogía” con avances y retrocesos, a lo que se suma la pluralidad conceptual, sobre todo en términos claves como el Estado-nación territorial y muchas teorías que se fundamentan en interpretaciones simplistas, puesto que se limitan a ver el espacio estatal como el escenario de los procesos sociales objeto de estudio.³⁸

Pero, de igual forma, una disciplina no surge en una fecha o momento específico, sino que es una construcción que implica: i) un periodo con características particulares que lo distingue de otros momentos; y ii) el campo adopta una “coloración” de las condiciones sociales, lo cual implica que el contexto permite descubrir la lógica y los patrones que subyacen y trascienden el tiempo, lugar y personalidad.³⁹ En el caso de

³³ Brian Schmidt, “The historiography of academic international relations” en *Review of International Studies*, vol. 20, núm. 4, Cambridge University Press, Reino Unido, 1994, p. 351.

³⁴ *Ibidem*, p. 352.

³⁵ *Ibidem*, p. 361.

³⁶ Stanley Hofmann, “An American Social Science: International Relations” en *Daedalus*, vol. 106, núm. 3, The MIT Press, Estados Unidos, 1977, disponible en <http://www.jstor.org/stable/20024493>

³⁷ Ken Booth, *op. cit.*, p. 361.

³⁸ Or Rosenboim, “State, power and global order” en *International Relations*, vol. 33, núm. 2, Universidad de Aberystwyth, Reino Unido, 2019, p. 231; Celestino del Arenal, *op. cit.*

³⁹ Kal Holsti, “Scholarship in an era of anxiety: the study of international politics during the Cold War” en *Review of International Studies*, vol. 24, núm. 5, Cambridge University Press, Reino Unido, 1998, p. 17.

Relaciones Internacionales, sin duda fue la Guerra Fría y el contexto de la segunda mitad del siglo xx el que dio forma a la disciplina y le otorgaron un sello particular a Relaciones Internacionales como campo de estudio académico independiente, que ahora enfrenta un prolongado periodo de transición para consolidarse, tras el centenario de la cátedra de política internacional, como una disciplina científica, en el amplio sentido de esta expresión.

¿Cuándo comenzaron las relaciones internacionales?

Con este recuento del origen de la disciplina se evidencia que las relaciones internacionales, como objeto de estudio, comenzaron con el orden europeo creado por los Tratados de Westfalia y adquirieron fuerza y formalidad en 1919, por lo que más que una ciencia anglosajona sería un campo y una ciencia europea. Nada más distante de la realidad.

Determinar la fecha o el momento exacto es una cuestión compleja —como ocurre en prácticamente todos los campos de estudio—, pues se pueden identificar presistemas internacionales vinculados con la revolución agrícola, pero, fundamentalmente, con la aparición de la escritura.⁴⁰ En la Antigüedad, en China, Grecia e India y más tarde en Medio Oriente y luego en Europa, entre 400 y 250 a. c., hubo textos sobre la guerra, el poder y el orden; la guerra y la justicia entre Estados; el carácter de la paz, su significado y condiciones; la naturaleza humana y el conflicto; las causas de la guerra, el nacionalismo y el conflicto; el valor del territorio; el balance de poder; y la diplomacia.⁴¹ Para Buzan y Little el primer sistema internacional se estableció hace 5 500 años por la interacción de las ciudades-Estado sumerias.⁴² Por consiguiente, mucho antes de 1919 se analizaron las relaciones internacionales y se generaron estudios sobre los temas centrales de la disciplina.

Incluso, sin ir muy lejos, el siglo xix constituyó el momento de la “transformación global” que replanteó la estructura básica del orden internacional. Ello involucró “(...) una compleja configuración de la industrialización, la construcción racional del Estado

⁴⁰ Barry Buzan y Richard Little, *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*, Oxford University Press, Nueva York, 2000; Ken Booth, *op. cit.*

⁴¹ *Ibidem*, pp. 359-360.

⁴² Barry Buzan y Richard Little, *op. cit.*, p. 1.

⁴³ Barry Buzan y George Lawson, *The Global Transformation. History, Modernity and the Making of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 2015, p. 1.

⁴⁴ Barry Buzan y George Lawson, “Rethinking benchmark dates in International Relations” en *European Journal of International Relations*, vol. 20, núm. 2, Universidad de Amsterdam, Países Bajos, 2014, p. 438.

y las ideologías del progreso”, producto, entre otras causas, del cambio en “(...) la distribución del poder por la generación de un desplazamiento del ‘mundo policéntrico sin un centro dominante’ a un orden ‘centro-periferia’ en el cual el centro de gravedad es Occidente”.⁴³ Lo anterior implicó una variación en el “modo de poder”, lo que estimuló el surgimiento de la “modernidad global”.⁴⁴ Pero también, y me referiré a esto más adelante, la consolidación del eurocentrismo de la disciplina.

Como indiqué en la introducción, el fin de la Guerra Fría constituye un punto de inflexión, pues se abrieron nuevas áreas de estudio y se ensanchó el foco de las teorías, incorporando nuevos temas, como democracia y democratización, soberanía y cambio en el marco de la modernización y la globalización, y un renovado interés en la economía política internacional.⁴⁵ Y no hay que dejar de lado los enfoques bajo la idea del pospositivismo,⁴⁶ que aportaron nuevos parámetros para el análisis y favorecieron la perspectiva metateórica, generando el debate positivismo-pospositivismo. La ruptura que generó el fin de la Guerra Fría permitió una mayor claridad ontológica y epistemológica en distintos enfoques teóricos, así hoy “(...) hay más claridad acerca de lo que conocemos y respecto a lo que no conocemos”, complementado con una apertura de la disciplina a otras áreas de las Ciencias Sociales y humanas”.⁴⁷

Durante 100 años hemos sido cautivos por el *Big Bang* epistemológico⁴⁸ con el Departamento de Política Internacional en la Universidad de Aberystwyth seguido, en 1920, del Instituto Británico de Asuntos Internacionales (luego se denominó Real Instituto) —ahora es conocido como Chatam House— en Londres, dando lugar a una disciplina cuya premisa fue “(...) la creencia que el ‘estudio científico de la política internacional’ ayudará a evitar futuros conflictos y promoverá la paz global”.⁴⁹ Desde el siglo XIX hubo atisbos de la necesidad de una nueva ciencia.⁵⁰ Antes de la Primera Guerra Mundial se estableció el Carnegie Endowment for International Peace y su revista *International Conciliation*; también World Peace Foundation of Boston y, en 1900, Paul Reinsch publicó su libro *World Politics*.

⁴⁵ Georg Sørensen, “IR theory after the Cold War” en *Review of International Studies*, vol. 24, núm. 5, Cambridge University Press, Reino Unido, 1998, p. 83.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 84.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 100.

⁴⁸ Benjamin Carvalho, Halraxd Leira y John Hobson, “The Big Bangs of IR: the myths that your teachers still tell you about 1648 and 1919” en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 39, núm. 3, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, 2011, p. 736.

⁴⁹ Vincent Thakur, Alexander Davis y Peter Vale, “Imperial mission, ‘scientific’ method: an alternative account of the origins of IR” en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 46, núm. 1, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, 2017, p. 6.

⁵⁰ Celestino del Arenal, *op. cit.*, p. 884.

De la disciplina estadounidense y la cosmovisión eurocéntrica a Relaciones Internacionales global

Como señalé, Relaciones Internacionales ha sido considerada una disciplina estadounidense, e incluso angloestadounidense, porque en los pasados 100 años la mayoría de los centros de estudios y las publicaciones se han ubicado en Estados Unidos y Reino Unido,⁵¹ aunque haya crecido su número en el resto del mundo (pero tienden a verse como instancias apegadas al discurso y los enfoques angloestadounidenses). También se debe a que los conceptos centrales fueron acuñados antes de 1919 en las acciones gubernamentales y no en los institutos de enseñanza, en particular mediante las redes del Imperio británico, las cuales comenzaron a ser difundidas desde 1909 por Round Table Movement, con sede en Londres, bajo la tesis de promover el “método para el estudio científico de los asuntos internacionales”, principalmente por la revista *The Journal of Race Development*.⁵² El primer número de la revista, que aún se publica, es de julio de 1910 y contiene un análisis sobre la situación en países como China, Corea, India y Filipinas. Eso le dio a Relaciones Internacionales un origen basado en los asuntos étnicos y los imperios. Pero también generó una “hegemonía lingüística”, porque el inglés se convirtió en la *lingua franca* de la disciplina.⁵³ Ello hace que ahora exista la tendencia a traducir los textos originales en español al inglés para lograr publicarlos en las revistas especializadas.

Por eso Robert Vitalis señala que, a inicios del siglo xx, en Estados Unidos, particularmente Relaciones Internacionales se concebía como “relaciones de raza”, vinculadas con la cuestión de imperio e imperialismo, básicamente ejercido por blancos. Esto hace que se aluda a un “orden mundial blanco”, derivado del mito westfaliano.⁵⁴ Pero junto con esas construcciones el abordaje de Relaciones Internacionales en las distintas academias ha introducido distorsiones históricas, facilitando el predominio de la visión eurocéntrica, sobre todo al concentrarse en la observación de las grandes potencias, los hegemones y el poder, al mismo tiempo que recurre al pensamiento clásico europeo.

⁵¹ Ole Wæver, “The Sociology of a not so international discipline: American and European developments in International Relations” en *International Organization*, vol. 52, núm. 4, The MIT Press, Estados Unidos, 1998, pp. 697-698.

⁵² Vincent Thakur, Alexander Davis y Peter Vale, *op. cit.*, p. 7.

⁵³ Sarah Bertrand, Kerry Goettlich y Christopher Murray, “Translating International Relations: on the practical difficulties of diversifying the discipline” en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 46, núm. 2, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, 2018, p. 94.

⁵⁴ Robert Vitalis, *White World Order, Black Power Politics: The Birth of American International Relations*, Cornell University Press, Nueva York, 2015, p. 1.

Así, “(...) el campo de Relaciones Internacionales ha sido dominado por académicos estadounidenses, europeos y, en mucho menor medida, australianos”.⁵⁵ Por esto, en Relaciones Internacionales los procesos de descolonización, como el de la década de los sesenta, han ocupado poco espacio y más bien se concibe como el resultado de la expansión de la sociedad internacional mediante la incorporación de nuevos Estados y no como resultado de las luchas independentistas.⁵⁶ Asimismo, el foco de atención fueron las grandes potencias occidentales y su forma de proyección a escala global, dejando los fenómenos no occidentales como algo ajeno a su objeto de estudio.⁵⁷ Ello condujo a que la teoría también se centrara en los hechos occidentales para construir sus modelos.⁵⁸ De esa forma se obvia la realidad del resto del mundo, la cual genera un problema conceptual para el análisis de los hechos fuera del escenario europeo-estadounidense.

Recientes trabajos han comenzado a cuestionar la hegemonía angloestadounidense,⁵⁹ pero no sólo en la disciplina, porque, por ejemplo, el canciller ruso Sergey Lavrov ha reiterado que “(...) nosotros estamos en un orden mundial posoccidental”, que puso fin a cinco siglos de dominación occidental.⁶⁰ O bien, de acuerdo con Kupchan, sobre los pasados 200 años, tras las Guerras Napoleónicas que dieron paso a Occidente como anclaje del orden internacional que condujo a la *Pax Britannica*, por lo que “(...) el orden fue construido por y para el Occidente”.⁶¹ Ello hizo que muchos analistas y tomadores de decisiones plantearan una perspectiva mundial limitada a una lucha geopolítica entre Occidente democrático y liberal y el resto del mundo caracterizado por potencias no occidentales que son autocráticas e iliberales, por lo que se asumió que “(...) las partes liberales del orden global derivan exclusivamente de la influencia occidental” y que “(...) la lucha entre democracia y autocracia —o liberalismo e iliberalismo— inherentemente se define como occidentales

⁵⁵ Branwen Jones, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 3.

⁵⁷ Ersel Aydinli y Gonca Biltekin, “Introduction. Widening the world of IR” en Ersel Aydinli y Gonca Biltekin (eds.), *Widening the World of International Relations. Homegrown Theorizing*, Routledge, Londres, 2018, p. 1.

⁵⁸ Ersel Aydinli y Gonca Biltekin, “A typology of homegrown theorizing” en Ersel Aydinli y Gonca Biltekin (eds.), *op. cit.*, p. 15.

⁵⁹ Sarah Bertrand, Kerry Goettlich y Christopher Murray, *op. cit.*; Vincent Thakur, Alexander Davis y Peter Vale, *op. cit.*

⁶⁰ Joel Gehrke, “Russia: ‘We are in the post-West world order’” en *Washington Examiner*, Estados Unidos, 2018, disponible en <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/russia-we-are-in-the-post-west-world-order> fecha de consulta: 17 de septiembre de 2019.

⁶¹ Charles Kupchan, “Reordering order: global change and the need for a new normative consensus” en Trine Flockhart, Charles Kupchan, Christian Lin *et al.* (eds.), *Liberal Order in a Post-Western World*, Transatlantic Academy, Washington D. C., 2014, p. 1, disponible en <http://www.gmfus.org/publications/liberal-order-post-western-world>

contra no occidentales”, lo cual distorsiona las influencias de ambas partes en la construcción del orden mundial.⁶²

En ese contexto se ha comenzado a aludir a Relaciones Internacionales regionales y a la decolonización. Pero más allá de esos cuestionamientos, la realidad es que los análisis revisionistas han mostrado que fenómenos como la soberanía estatal y el origen de la disciplina resultan de un proceso dinámico, complejo y acumulativo, y no ha habido diálogo entre revisionistas y quienes mantienen los mitos contenidos en la historia y la historiografía de Relaciones Internacionales.⁶³ Esto hace pensar que lo que puede surgir del revisionismo sea una disciplina diferenciada de la angloestadounidense, incrementado la fragmentación de Relaciones Internacionales. Por supuesto, hay que evitar tal situación, pues de lo que se trata es de reconocer “(...) cómo las culturas y sus problemas locales específicos contribuyen a distintas prácticas académicas, y cómo este reconocimiento en cambio desafía la dada por hecho hegemonía de la ‘universalizada’ teoría angloestadounidense de Relaciones Internacionales”.⁶⁴

De acuerdo con John Hobson, la visión eurocéntrica ha permeado no sólo la observación desde la disciplina, sino que la teoría internacional desarrollada en el contexto de Relaciones Internacionales, junto con aportes externos de otros campos científicos, ha sido un constructo eurocéntrico, producto de concepciones europeas de la política mundial.⁶⁵ Por eso, “(...) la teoría internacional no explica la política internacional en una forma objetiva, positivista y universalista”.⁶⁶

En pocas palabras, la disciplina se ha caracterizado por un enfoque de hegemonía, insularidad y falta de diversidad disciplinaria, principalmente, en las pasadas cuatro décadas –fundamentalmente en el marco del sistema internacional de posguerra mundial–, situación que ha ido en ascenso en los albores de este siglo.⁶⁷ Es decir, Relaciones Internacionales ha padecido, y continúa, de “(...) una falta de diversidad intelectual y/o geográfica”.⁶⁸ Lo paradójico de esa situación es que se trata de una de las disciplinas más abiertas que hay, con mucha crítica, interdisciplinariedad⁶⁹ y aportes

⁶² Richard Youngs, *Upholding Democracy in a Post-Western Order*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D. C., 2019, p. 1, disponible en <https://carnegieeurope.eu/2019/02/13/upholding-democracy-in-post-western-order-pub-78334> fecha de consulta: 17 de septiembre de 2019.

⁶³ Benjamin Carvalho, Halraxd Leira y John Hobson, *op. cit.*, p. 736.

⁶⁴ Eric Blanchard y Shuang Lin, *op. cit.*, p. 49.

⁶⁵ John Hobson, *The Eurocentric Conception of World Politics. Western International Theory, 1760-2010*, Cambridge University Press, Nueva York, 2012 [Kindle DX version], disponible en Amazon.com

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ Daniel Maliniak, Susan Peterson, Ryan Powers y Michael Tierney, “Is International Relations a global discipline? Hegemony, insularity, and diversity in the field” en *Security Studies*, vol. 27, núm. 3, Taylor & Francis, Estados Unidos, 2018.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 450.

⁶⁹ Ersel Aydinli y Gonca Biltekin, *op. cit.*, p. 1.

de fuentes no académicas, por lo que a lo largo de décadas “(...) varios debates, múltiples paradigmas, un número de nuevos métodos y formas de datos, también como la incorporación de contribuciones de otras disciplinas, han dado a Relaciones Internacionales un notable nivel de sofisticación”.

La principal organización que agrupa a especialistas en las relaciones internacionales, la International Studies Association (ISA), comenzó a finales de la década de los noventa a buscar una diversificación geográfica, estableciendo asociaciones nacionales, como la British ISA (BISA) y la Japan Association of International Relations,⁷⁰ pero sin lograr el auge esperado. Lo que sí logró fue la celebración de conferencias anuales en un número creciente de países en Europa, Asia, África y América Latina. Esto evidencia el lento avance de los cambios y ajustes en la academia de Relaciones Internacionales, pues otros campos muestran mayores y mejores interpretaciones de la transición del modernismo al posmodernismo, aunque ha habido más resistencia a los aportes de perspectivas teóricas críticas y una ruptura con la visión “clásica”.⁷¹

Uno de los autores que más esfuerzo dedica a proponer la visión de Relaciones Internacionales global es Amitav Acharya,⁷² Incluso se ha comenzado a hablar de Relaciones Internacionales “no occidental”, que conduciría a dos ámbitos ontológico-epistemológico-geográficos: uno occidental con la visión angloestadounidense y otro del “resto del mundo”, mostrado como algo distinto de la perspectiva occidental.⁷³ En ese contexto, Eun anota que un número importante de especialistas de las relaciones internacionales pide “ensanchar” el horizonte teórico, “problematizando el parroquialismo occidental de la disciplina”, lo cual se logra al incorporar “(...) un amplio rango de historias, experiencias, afirmaciones de conocimiento y perspectiva teóricas, particularmente aquellas fuera de Occidente”, incrementado la diversidad teórica y el pluralismo.⁷⁴ Tal interés por la “teorización no Occidental” resulta del descontento con lo “occidental” o, más específicamente, “eurocéntrico” de todas las teorías principales, cuando lo innegable es que “(...) Asia tiene culturas, instituciones, normas y cosmovisiones que son inherentemente diferentes de aquellas derivadas de o promovidas en Europa”.⁷⁵ Lo mismo sucede en África y América Latina.

⁷⁰ Ole Wæver, *op. cit.*, p. 687.

⁷¹ Stephen Chan y Peter Mandaville, *op. cit.*; Roland Bleiker, “Forget IR theory” en Stephen Chan, Peter Mandaville y Roland Bleiker (eds.), *op. cit.*

⁷² Amitav Acharya, “Global International Relations (IR) and regional worlds: a new agenda for International Studies” en *International Studies Quarterly*, vol. 58, núm. 4, Oxford University Press, Reino Unido, 2014; Amitav Acharya, “Advancing global IR: challenges, contentions, and contributions” en *International Studies Review*, vol. 18, núm. 1, Oxford University Press, Reino Unido, 2016.

⁷³ Yong-Soo Eun, *What Is at Stake in Building “Non-Western” International Relations Theory?*, Routledge, Londres, 2018.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 1.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 2.

La cuestión es que ello implica generar una serie de “Relaciones Internacionales regionales”, que conducirían a una disciplina fragmentada, con teorías sobre Relaciones Internacionales asiáticas, africanas y latinoamericanas,⁷⁶ o perspectivas nacionales como las que proponen en China y Japón. Por supuesto, como lo advierte Acharya, “[la] disciplina de Relaciones Internacionales no refleja las voces, experiencias, las afirmaciones de conocimiento y contribuciones de la vasta mayoría de las sociedades y Estados en el mundo, y a menudo marginaliza aquellos fuera de los países centrales de Occidente”.⁷⁷

Desde esa posición cabe recordar el cuestionamiento de Martin Wight en 1966 sobre el por qué no había una “teoría internacional”.⁷⁸ Ahora que el desarrollo teórico es significativo, Acharya y Buzan preguntan “por qué no hay una teoría internacional no occidental” y su respuesta pasa por entender qué es una teoría y los patrones dominantes sobre la teorización en Relaciones Internacionales.⁷⁹ Jean-Baptiste Duroselle advierte que una teoría general no es posible, como tampoco lo es en otras ciencias.⁸⁰ Sin duda esta cuestión requiere un mayor desarrollo que el espacio de este trabajo.

La tesis de Relaciones Internacionales global se basa en seis dimensiones: i) universalismo pluralista; ii) historia universal; iii) redefinir las teorías y métodos, construyendo nuevos enfoques y metodologías sobre las relaciones internacionales; iv) estudio de regiones y regionalismos; v) evitar el etnocentrismo y excepcionalismo; y vi) reconocer una concepción de agencia con elementos materiales e ideacionales y construcciones locales del orden global.⁸¹

Ello requiere estudios comparativos sobre los sistemas internacionales más allá de la forma westfaliana y la conceptualización del orden postwestfaliano, propio de un “mundo múltiple” y también “(...) expandir el estudio de los regionalismos y órdenes regionales más allá de los modelos europeos”, al mismo tiempo que ampliando las investigaciones y la difusión de ideas y normas e indagando las múltiples y diversas formas de encuentros entre civilizaciones.⁸²

⁷⁶ Sophie Harman y William Brown, “In from the margins? The changing place of Africa in International Relations” en *International Affairs*, vol. 89, núm. 1, Oxford University Press, Reino Unido, 2013, p. 69.

⁷⁷ Amitav Acharya, “Global International Relations (IR) and regional worlds: a new agenda for International Studies”, *op. cit.*, p. 649.

⁷⁸ Martin Wight, “Why is there no international theory?” en Herbert Butterfield y Martin Wight (eds.), *Diplomatic Investigations. Essays in the Theory of International Politics*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, 2019.

⁷⁹ Amitav Acharya y Barry Buzan, “Why is no non-Western International Relations theory? An introduction” en Amitav Acharya y Barry Buzan (eds.), *Non-Western International Relations Theory. Perspectives on and Beyond Asia*, Routledge, Nueva York, 2010, p. 1.

⁸⁰ Jean-Baptiste Duroselle, “El estudio de las Relaciones Internacionales: objeto, método, perspectivas” en *Relaciones Internacionales*, vol. 37, Universidad Autónoma de Madrid, España, 2018, p. 186.

⁸¹ Amitav Acharya, “Global International Relations (IR) and regional worlds: a new agenda for International Studies”, *op. cit.*, p. 649.

⁸² *Ibidem*, p. 647.

Asimismo, demanda ampliar la visión clásica de la disciplina, incorporando perspectivas como la de Immanuel Wallerstein sobre el análisis de sistemas-mundo.⁸³ ¿Por qué? Porque es necesario “comprender el mundo en el que vivimos” y reconocer las construcciones ontológicas y epistemológicas que hemos hecho sobre la realidad y los hemos agrupado en distintos compartimentos con nombres especiales;⁸⁴ y porque se clasifica el conocimiento en la forma que más conviene a quien lo formula. Bien lo decía Robert Cox: “[la] teoría es siempre por alguien y para algún propósito”, porque “(...) toda teoría tiene una perspectiva” y ésta deriva de “(...) una posición en el tiempo y el espacio, específicamente tiempo y espacio social y político”.⁸⁵

Por consiguiente, se requieren: i) nuevos patrones, teorías y métodos; ii) analizar los cambios en la distribución de poder e ideas; iii) explorar los mundos regionales y sus diversidades e interconexiones; iv) atender materias y métodos de conocimiento disciplinarios y temáticos; v) examinar la circulación de las ideas y normas de los niveles global y local; y vi) investigar aprendizajes mutuos entre civilizaciones.⁸⁶ Ello implica adoptar un nuevo enfoque global para lograr una disciplina verdaderamente inclusiva y universal.⁸⁷

Entonces, el debate sobre Relaciones Internacionales global implica, entre otras cosas, reconocer la influencia estadounidense/occidental, el tema de la especialización geográfica y regional, el cual se evidencia cuando son las academias occidentales las que hacen la mayoría del trabajo teórico y las contrapartes no occidentales suplen la materia con sus estudios regionales y temáticos.⁸⁸

Distinto es pensar en la decolonización de la disciplina a partir de las tesis de la necesidad de decolonizar el conocimiento y el poder, por lo que Zondi se cuestiona “(...) ¿cómo se podrá cambiar la geografía de la razón en Relaciones Internacionales de un monólogo eurocéntrico a un multilogó pluriversal epistemológico?”, reconociendo que los métodos y prácticas académicas son construidas en situaciones influidas por distintos factores (relaciones de poder, agendas ideológicas, motivaciones de clase, consideraciones patriarcales, diseños imperiales y desafíos éticos).⁸⁹ Luego

⁸³ Immanuel Wallerstein, *World-Systems Analysis. An Introduction*, Duke University Press, Durham, 2006.

⁸⁴ *Ibidem*, p. x.

⁸⁵ Robert Cox, “Social forces, States and world orders: beyond International Relations theory” en *Millennium-Journal of International Studies*, vol. 10, núm. 1, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, 1981, p. 128.

⁸⁶ Amitav Acharya, “Global International Relations (IR) and regional worlds: a new agenda for International Studies”, *op. cit.*, p. 652.

⁸⁷ Amitav Acharya, “Advancing global IR: challenges, contentions, and contributions”, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 5.

⁸⁹ Siphamandla Zondi, *op. cit.*, pp. 16-18.

hay que repensar los métodos, los fenómenos ocultos y complejos, entre otros, lograr formulaciones para entender los procesos y dinámicas, rompiendo con la “monocultura eurocéntrica del conocimiento científico”.⁹⁰

Ello pasa también por la revisión de las premisas de la modernidad europea-occidental y de las construcciones que se produjeron a partir de “(...) las diferencias espaciales y temporales que fueron construidas por el ‘descubrimiento’ del ‘Nuevo Mundo’ y [Relaciones Internacionales] se constituye para definir tiempo y espacio a través de esquemas binarios y dicotomías”, teniendo en cuenta que “[la] alteridad que fue establecida con el ‘descubrimiento’ estableció una ‘división geo-cultural de la producción de conocimiento espacial y temporalmente’”.⁹¹ Lo anterior, sin perder de vista que no es una división geocultural, como tampoco un único “resto del mundo” o Sur global, sino múltiples espacios geoculturales y cosmovisiones.

Entonces es necesario dar un paso atrás, como anotan Arlene Tickner y Ole Wæver: “[p]ese a su autoentendimiento como una disciplina global que estudia una realidad global (o la disciplina de las ‘Relaciones Internacionales’ estudiando ‘relaciones internacionales’), la comunidad académica tiene muy poco conocimiento sobre cómo esta misma es configurada por relaciones de poder, conocimiento y recursos globales e internacionales”.⁹² Entonces se requiere identificar mecanismos concretos que dan forma al campo en distintos espacios geoculturales y atender las epistemologías geoculturales.⁹³ Ello implica revisar los fundamentos del campo de estudio y de su sistematización, superando lo que Brian Schmidt considera la historia convencional del campo basada en una serie de fases, de grandes debates y de un recuento cronológico.⁹⁴

No se trata de generar una fragmentación a partir de los debates teóricos y la creciente cacofonía que está apareciendo entre académicos sobre las capacidades de las narrativas de Relaciones Internacionales para describir, explicar y comprender los eventos de inicios del siglo XXI.⁹⁵ La autorreflexión que se ha venido dando sobre las

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 19-20.

⁹¹ Zynop Capan, *op. cit.*, p. 3.

⁹² Arlene Tickner y Ole Wæver, “Introducción: epistemologías geoculturales” en *Relaciones Internacionales*, vol. 22, Universidad Autónoma de Madrid, España, 2013, disponible en <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5168> fecha de consulta: 7 de septiembre de 2019, p. 168.

⁹³ *Idem*.

⁹⁴ Brian Schmidt, “On the History and Historiography of International Relations” en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, SAGE, Londres, 2003, pp. 3-4.

⁹⁵ Véase Peter Kristensen, “Discipline admonished: on International Relations fragmentation and the disciplinary politics of stocking” en *European Journal of International Relations*, vol. 22, núm. 2, Universidad de Amsterdam, Países Bajos, 2016; Roland Bleiker, *op. cit.*

narrativas provoca que se considere que es una “disciplina fragmentada”,⁹⁶ obviando el hecho que se trata de “(...) un conjunto de narrativas que nos proveen con significado y coherencia”.⁹⁷ Y la intención no es superar la hegemonía angloestadounidense con la introducción de múltiples perspectivas, porque para Acharya de lo que se trata es de ir más allá de cuestionar el dominio occidental y el eurocentrismo, evitando el riesgo de división, de creación de múltiples escuelas de Relaciones Internacionales, o de un “Sur global” o no occidental como contrapartida al “Norte global” occidental.⁹⁸

Tampoco se trata de decolonización como ruptura total de las construcciones ontológicas, epistemológicas y metodológicas que se han formulado a partir del siglo XVI en Europa. De ahí que Ersel Aydinly y Julie Mathews se pregunten si es posible construir conceptos teóricos basados en las diferencias nacionales y la idea de teorizar en la periferia de un país o región, explorando factores locales, porque no se trata de pensar en la dicotomía “centro-periferia”, sino más bien en lo que se puede denominar el “dilema de Relaciones Internacionales como una auténtica disciplina global”, y porque “(...) no importa cuántos departamentos de Relaciones Internacionales sean abiertos en universidades alrededor del mundo”, pues lo que importa son “las ideas fundamentales investigadas y enseñadas en esos departamentos, que son los productos exclusivos de un limitado número de académicos”. La clave está en “quién crea las teorías y controla la agenda”.⁹⁹

El problema no es la agenda estadounidense,¹⁰⁰ sino que este listado de temas y enfoques se adopte en los centros de estudios de otros países. La cuestión en este aspecto es que “[el] poder de contar historias es el poder para definir el sentido común”.¹⁰¹ Esto hace que las construcciones discursivas hechas fuera del centro no tengan acogida en el espacio hegemónico y las eurocéntricas no sean aplicables a la periferia; por tanto, es un hecho que no requiere mayor prueba que “(...) el estudio de Relaciones Internacionales –sus principales teorías, sus centros dominantes de enseñanza e investigación, sus publicaciones líderes– abandonan o marginalizan el mundo más allá de Occidente”.¹⁰²

⁹⁶ Peter Kristensen, *op. cit.*, p. 244.

⁹⁷ Roland Bleiker, *op. cit.*, p. 37.

⁹⁸ Amitav Acharya, “Advancing global IR: challenges, contentions, and contributions”, *op. cit.*, pp. 12-14.

⁹⁹ Ersel Aydinly y Julie Mathews, “Periphery theorizing for a truly internationalised discipline: spinning IR theory out of Anatolia” en *Review of International Studies*, vol. 34, núm. 4, Cambridge University Press, Reino Unido, 2008, p. 694.

¹⁰⁰ Roland Bleiker, *op. cit.*, pp. 37-38.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 38.

¹⁰² Amitav Acharya, “Dialogue and discovery: in search of International Relations theory beyond the West” en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 39, núm. 3, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, 2011, p. 620.

Así, en el caso de América Latina,¹⁰³ los esfuerzos, con excepción de la Teoría de la dependencia formulada en las décadas de los sesenta y setenta, han estado orientados a crear centros y escuelas de estudios internacionales, pero manejando un discurso angloestadounidense. Las iniciativas latinoamericanas, como el Proyecto de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina, establecido en 1977, perdieron impulso en la década de los noventa, pasando por un periodo centrado en el análisis de las relaciones América Latina-Estados Unidos.¹⁰⁴ Desde esa perspectiva, no se contribuye, realmente, a respaldar una disciplina de Relaciones Internacionales global, sino un enfoque latinoamericano sobre los asuntos globales.

Fundamentos de Relaciones Internacionales, niveles de acción y actores

Como señalo en varias oportunidades en este trabajo, considero que en el centenario de la sistematización y formalización del estudio de Relaciones Internacionales como disciplina se está frente a un punto de inflexión—¿será otro *Big Bang*?—que resulta de la acumulación de varios eventos—fin de la Guerra Fría, atentados del “9-11” y las iniciativas en contra del multilateralismo y a favor de un neoproteccionismo, cuestionando el sistema de alianzas de la Guerra Fría—,¹⁰⁵ poniendo fin al corto periodo de hegemonía estadounidense y al orden bipolar de la segunda mitad del siglo xx.¹⁰⁶ A partir de esquemas como el momento unipolar de la década de los noventa—tras el colapso de la Unión Soviética—¹⁰⁷ y el multipolarismo del decenio pasado, pero también el reacomodo de fuerzas en la competencia entre las superpotencias en una época de regímenes autoritarios y gobernantes duros y populistas que hacen recordar las dictaduras del siglo pasado,¹⁰⁸ sin obviar que la agenda internacional cada vez tiene

¹⁰³ Carlos Murillo, “Los Estudios Internacionales en Latinoamérica. La fase de incertidumbre” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 16, núm. 1, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2016.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 51.

¹⁰⁵ Véase Boonce Glaser y Oriana Mastro, “How an alliance systems withers” en *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 2019, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-09-09/how-alliance-system-withers>

¹⁰⁶ Farek Zakaria, “The self-destruction of American power. Washington squandered the unipolar moment” en *Foreign Affairs*, vol. 98, núm. 4, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 2019.

¹⁰⁷ Gein Lundestad, “Introduction: the past” en Gein Lundestad (ed.), *International Relations Since the End of the Cold War: New and Old Dimensions*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 2, disponible en <http://search.ebscohost.com.ezproxy.leidenuniv.nl:2048/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=502825&site=ehost-live>

¹⁰⁸ Richard Fontaine, “Great-power competition is Washington’s top priority-but not the public’s” en *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 2019, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-09-09/great-power-competition-washingtons-top>

más y complejos temas, algunos redimensionados como los del cambio climático, terrorismo y retorno de las epidemias y pandemias, por la magnitud de sus consecuencias sobre las relaciones interestatales, intergubernamentales y transnacionales.

Ahora se suman los efectos del SARS-COV-2. Sin duda los cambios son profundos y ello repercute en Relaciones Internacionales, pero no se puede perder de vista que “[las] semillas de un nuevo periodo histórico son siempre encontradas en el periodo precedente”,¹⁰⁹ por lo que no hay una ruptura total entre las distintas épocas. De ahí que aluda¹¹⁰ a una transformación y a la necesidad de una reconceptualización, porque la Unión Soviética regresó a interactuar como Rusia, y si bien “(...) relativamente nuevos temas incrementaron en importancia –tales como globalización, terrorismo, el rol de China y los desafíos del crecimiento económico– ninguno de estos temas fue realmente nuevo”.¹¹¹

Por eso es por lo que en otro trabajo¹¹² señalo que estamos ante “(...) un punto de inflexión en la arquitectura global y el inicio de la transición hacia un nuevo orden mundial”, lo cual ocurre, como anota Peter Schulze, en una coyuntura definida por “[la] transitoriedad del periodo contemporáneo, caracterizado por la evolución del orden mundial multipolar, difiere fundamentalmente, tanto de, la ahora obsoleta aunque de larga vida era bipolar y el corto intermedio del mundo unipolar”.¹¹³ Pero sin perder de vista que “[los] elementos del orden bipolar aún están con nosotros, como el callejón sin salida nuclear. Por lo que el periodo transitorio de un nuevo orden global emergente tiene múltiples capas y es aún más complicado que el precedente”. Se trata de un orden mundial en su fase formativa, que carece de normas reconocidas y aceptadas universalmente.¹¹⁴ Así, tras la euforia de la década de los noventa, que para muchos fue la reivindicación del modelo occidental, la reafirmación de la cosmovisión estadounidense en Relaciones Internacionales y el inicio de la construcción de un “nuevo orden mundial” conducido por la “benevolente hegemonía estadounidense”. De acuerdo con Stewart Patrick, para el inicio de la presente década se debe reconocer que fuerzas como la globalización y otras están transformando la política mundial, alterando los contextos de seguridad, económico, normativo e

priority-not-publics; Gideon Rose, “What’s inside. Profiles of the new strongmen” en *Foreign Affairs*, vol. 98, núm. 5, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 2019.

¹⁰⁹ Gein Lundestad, *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁰ Carlos Murillo, *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*, *op. cit.*

¹¹¹ Gein Lundestad, *op. cit.*, pp. 5-6.

¹¹² Carlos Murillo, *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*, *op. cit.*, p. 77.

¹¹³ Peter Schulze, *The Crisis of the Old West: Views from Germany*, Dialogue of Civilizations Research Institute, Berlin, 2019, p. 1, disponible en <https://doc-research.org/2019/03/crisis-old-west-views-germany-world-order/>

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 1-2.

institucional de los Estados, complicando la construcción de un nuevo orden mundial.¹¹⁵

Desde mi perspectiva, como mencioné, ello demanda una reconceptualización de los eventos y fenómenos globales, porque se alteraron las fronteras ontológicas de la disciplina, haciendo necesaria la revisión de los conceptos y constructos usados en las pasadas centurias, para lograr una mejor descripción, explicación y entendimiento de los hechos, eventos, procesos y fenómenos del mundo transformado de inicios del siglo XXI.¹¹⁶

Es decir, en la conmemoración del centenario se deben revisar preguntas ontológicas y epistemológicas centrales a la disciplina, tales como: ¿qué estudian los especialistas en Relaciones Internacionales? ¿Qué comprende el objeto de estudio? ¿Qué es central? ¿Qué es marginal? O también preguntas más complejas, como: ¿para qué estudiar Relaciones Internacionales? ¿Cuál es el aporte que hace un especialista en esta disciplina? ¿Cómo puedo describir, explicar y entender los fenómenos “internacionales”? ¿Se requieren referentes teóricos y paradigmáticos para estudiar esos fenómenos?¹¹⁷ Y las denominadas “preguntas w” (por las palabras en inglés *why, what, whom, where, which*) formuladas por Kal Holsti.¹¹⁸

La premisa es que toda disciplina debe evolucionar, especialmente en los momentos críticos, adaptando sus pilares ontológicos, epistemológicos y metodológicos a las nuevas dinámicas e interacciones, de manera particular si hay una variación o ajuste en la unidad de análisis y en la unidad de tiempo. Si el cambio es de tal magnitud se requiere atender la evolución teórica como ocurre “(...) en las pasadas dos décadas; aunque persiste una tendencia a repetir los fundamentos disciplinarios y mantener la perspectiva estadounidense, sobre todo en las aulas universitarias”.¹¹⁹

La disciplina está frente a un profundo cambio, de naturaleza sistémica (arquitectura, estructura, orden y ajustes en algunos actores), por lo que no es sólo una variación conceptual. Así, la academia de Relaciones Internacionales requiere, tras 100 años, aprender “(...) cómo cruzar fronteras en todos los aspectos del proceso de investigación” e incorporar múltiples dimensiones y enfoques, al igual que diversos niveles de análisis.¹²⁰

Por ello considero que la magnitud del cambio ocurrido en las últimas dos décadas, y que aún está en proceso, ha sido profunda y notoria. Se trata de

¹¹⁵ Stewart Patrick, “The evolving structure of world politics, 1991-2011” en Gein Lundestad (ed.), *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁶ Carlos Murillo, *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*, *op. cit.*, p. 78.

¹¹⁷ *Ibidem*, pp. 78-79.

¹¹⁸ Kal Holsti, *op. cit.*, p. 18.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 79.

¹²⁰ Harvey Starr, “Introduction: the future study of International Relations; two-level games, and internal-external linkages” en Harvey Starr (ed.), *Approaches, Levels, and Methods of Analysis in International Politics. Crossing Boundaries*, Palgrave Macmillan, Gordonsville, 2006, p. 2.

transformaciones en aspectos medulares, no una cuestión coyuntural, sino también estructural, pues “(...) vivimos en una era no de alteraciones y adaptaciones marginales, de desarrollo y declinación, sino en una era de discontinuidad con el pasado”;¹²¹ por eso se puede hablar de un cambio en fundamentos y arquitectura del sistema internacional, de una redefinición del rol de los actores estatales y no estatales,¹²² y de la influencia y condicionamiento de las estructuras internacional y global sobre los actores y los ámbitos/niveles/órdenes, de forma que hoy la diada interno/externo y la analogía de construir lo externo a partir de la imagen de lo doméstico no es relevante.¹²³

Por lo anterior es necesario tener en cuenta, según James Rosenau, que “(...) los asuntos domésticos y extranjeros siempre han formado parte de una red entera”, por lo que su desvinculación, al concebirlas como ámbitos separados, es erróneo.¹²⁴ Esto se hace más evidente en tiempos confusos y de transición, en los que la frontera estatal se torna más porosa y aumenta el traslape entre lo interno y lo externo, genera el fenómeno de las “proximidades distantes”.¹²⁵ De ahí que es válido preguntarse, en tiempos turbulentos, si es necesaria una confrontación sistémica para restablecer el equilibrio y replantear las bases de la disciplina.

Se requiere revisar las premisas teórico-conceptuales y sus vinculaciones con otras disciplinas. Porque se hace evidente lo que denomino el “problema de fronteras”: esto es, los hechos y dinámicas que tienen lugar en las zonas fronterizas de los objetos de estudio y ámbitos disciplinarios no son atendidos en forma apropiada o se les trata desde la perspectiva de los “tipos ideales” y los conceptos centrales. Pero también implica una revisión de los paradigmas dominantes para lograr una mejor y apropiada

¹²¹ Kal Holsti, *The Problem of Change in International Relations Theory*, working paper núm. 26, Institute of International Relations, The University of British Columbia, Vancouver, 1998, p. 3, disponible en <http://www.ligi.ubc.ca/sites/liu/files/Publications/webwp26.pdf0>

¹²² Ariel Colonomos, “Transnational networks: old game, new rules” en Marie-Claude Smouts (ed.), *The New International Relations. Theory and Practice*, Palgrave, Nueva York, 2001; Daphne Josselin y William Wallace (eds.), *Non-State Actors in World Politics*, Palgrave, New York, 2001; Richard Mansbach, Yale Ferguson y Donald Lampert, *The Web of World Politics. Nonstate Actors in the Global System*, Prentice-Hall, New Jersey, 1976; Esther Barbé, “Introducción: multipolaridad, multilateralismo y vecindad” en Esther Barbé (dir.), *La Unión Europea más allá de sus fronteras: ¿hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?* Tecnos, Madrid, 2010; Esther Barbé, “La Unión Europea en las Relaciones Internacionales. Debates para el análisis” en Esther Barbé (dir.), *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014.

¹²³ David Chandler, *After the Interregnum: Sovereignty and International Relations in Flux*, paper presented to the Centre for Defence Studies, King's College, Londres, 2004, p. 5.

¹²⁴ James Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 4.

¹²⁵ James Rosenau, *Distant Proximities. Dynamics Beyond Globalization*, Princeton University Press, Princeton, 2003.

aproximación al objeto de estudio, que ya no se puede limitar a las relaciones interestatales/intergubernamentales y al juego del poder político. Sin duda no es una tarea fácil, porque implica romper muchos estereotipos disciplinarios y abrir diversas cajas negras, superando cosmovisiones muy arraigadas en la concepción y metodología de las Ciencias Sociales para lograr explicar y comprender las dinámicas de la realidad social y la complejidad del objeto de estudio.¹²⁶

Pero no se trata sólo de revisar las cosmovisiones de Relaciones Internacionales, sino de mundos construidos por la gente, que orienta sus vidas, luchas y proyectos individuales y colectivos, así como de fracturas que degeneran en conflictos, sobre todo armados –pero no en los términos del siglo pasado, en donde predominaron guerrillas y movimientos insurgentes– y que afectan la denominada “seguridad ontológica”,¹²⁷ sino que la realidad ha cambiado en gran extensión y profundidad. Entonces, como advirtió Donald Puchala, “[c]onceptualizar las relaciones internacionales como interacciones entre Estados soberanos” hoy no es adecuado, porque la variedad de actores es amplia y también lo es la variedad de consecuencias de las interacciones; sin embargo, la academia continúa empleando vocabulario que conlleva a la descripción de relaciones interestatales, reiterando viejas dinámicas.¹²⁸

Por eso, en términos de las disciplinas científicas no se trata de un simple cambio en la descripción de la realidad objeto de estudio, sino de una reconceptualización, que coloca a Relaciones Internacionales como un referente para otros campos de estudio, entrelazándolos y uniéndolos a través de una nueva visión de la realidad global.¹²⁹ Lo anterior, teniendo en cuenta que la realidad incide de forma diferente para los distintos actores y en los distintos niveles –local, societal, estatal, regional–.

Como señalé,¹³⁰ los fundamentos de Relaciones Internacionales están vinculados directamente con el hecho de tener un carácter científico y disciplinario en la multi, trans, inter y *cross* disciplinariedad. Esta disciplina posee un objeto de estudio central y programas de investigación o subcampos de estudio adscritos que se traslapan con los de otras Ciencias Sociales, por lo que no es un campo autónomo de otra ciencia social, sino una disciplina con su propia construcción ontológica, epistemológica y

¹²⁶ Carlos Murillo, *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*, op. cit., pp. 84-85.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 85.

¹²⁸ Donald Puchala, “Introduction. Visions of International Relations. Project and procedure” en Donald Puchala (ed.), *Visions of International Relations: Assessing an Academic Field*, University of South Carolina Press, South Carolina, 2002, p. vii.

¹²⁹ Graciela Arroyo, “Sistema global, Ciencias Sociales y postdisciplinariedad” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 99, FCPYS-UNAM, México, 2007, p. 18.

¹³⁰ Carlos Murillo, *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*, op. cit., p. 122.

metodológica. A ello se suma el hecho de que la dinámica del objeto de estudio de Relaciones Internacionales responde a múltiples y complejas diadas, como las de guerra-paz, conflicto-cooperación y orden centralizado (doméstico)-orden descentralizado (anarquía internacional), y varios dilemas –encabezados por el de seguridad–,¹³¹ advirtiendo que se trata de conceptos “espacio-temporalmente” condicionados.¹³²

Por otra parte, el cambio descrito también tiene repercusiones sobre un componente de Relaciones Internacionales que se considera básico: niveles de análisis y de acción. Estos se derivan de los trabajos, principalmente, de Kenneth Waltz, Morton Kaplan y David Singer, cuando se alude a un ámbito individual/local que se refleja en lo doméstico o interno, al estatal –el actor por antonomasia– y el nivel internacional/externo, que corresponde al sistema internacional anárquico. Sobre esto considero que los niveles están relacionados con los ámbitos de acción en los que se desenvuelven e interactúan los agentes y actores, tanto propios del nivel individual como del global.¹³³ Esta cuestión es relevante porque permite tratar de buscar el origen y la causa de los eventos y fenómenos internacionales, en el sentido del ámbito en el que se originan y cuáles factores inciden en su naturaleza y dinámica.

Ello hace necesario formular algunos cuestionamientos. ¿En cuál ámbito o nivel se deben centrar los expertos para describir, entender y explicar la realidad internacional? ¿Los hechos ocurren en el plano individual, el estatal, el internacional o en otros niveles y repercuten en los otros, o resultan de la convergencia de esos tres planos? ¿En dónde aparecen las causas del conflicto y de la cooperación que caracterizan las relaciones internacionales? ¿Los eventos y fenómenos internacionales tienen una sola causa originada en un escenario específico o, más bien, resultan de múltiples causas provenientes de distintos contextos? ¿Se debe enfatizar en alguno de esos niveles o es necesario atender las acciones que tienen lugar en los tres? ¿Existen factores o situaciones originadas en alguno de esos contextos que sean más importantes para las relaciones internacionales? ¿A pesar de los cambios ocurridos a finales del siglo xx e inicios del xxi, es posible continuar utilizando los tres niveles, o es imprescindible incorporar otros ámbitos para lograr un análisis más cercano a la realidad?

Esta última interrogante es analizada por los especialistas de Relaciones Internacionales, por lo que aquí traigo el tema a colación para señalar que no es posible hoy mantener una visión en función de tres niveles como los propuso Waltz. Es necesario reconocer que la realidad es mucho más compleja. Por eso considero

¹³¹ *Ibidem*, p. 123.

¹³² Felix Rösch y Atsuko Watanabe, *op. cit.*, p. 1.

¹³³ Carlos Murillo, *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*, *op. cit.*, p. 161.

que se deben atender seis niveles: individual, societal, gubernamental/estatal, regional, internacional y global. El conjunto de estos seis ámbitos de acción, en el que el Estado ocupa una posición intermedia entre los extremos del *continuum* local/global, es lo que constituye el sistema mundial.¹³⁴ Es necesario tener en cuenta que entre cada uno de esos ámbitos existe comunicación, hay interacciones y traslapes, y no se trata de que uno contenga estrictamente al anterior y lo aísle de los demás, como si fuera un modelo de círculos concéntricos. Ello porque los límites de cada uno son porosos e incluso difusos, resultado del proceso de “fragmenintegración”.

Otro aspecto que merece la atención son los actores internacionales. A diferencia del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, hoy los escenarios supraestatales son compartidos por los gobiernos con una gran cantidad de actores y agentes transnacionales, tanto supraestatales como subestatales. Sobre todo en las últimas décadas, el incremento en el número de esas agencias ha sido exponencial. Pero no sólo se trata de agentes no gubernamentales, sino de algunos –*n. gr.* municipios y gobiernos regionales e incluso ciudades– que forman parte de la estructura gubernamental del Estado, pero participan activamente en los ámbitos internacional y global. Por ello, se habla de paradiplomacia (*parallel diplomacy*) o diplomacia subestatal, que consiste en aquellas actividades realizadas por actores subestatales que van en paralelo a las de los Estados, pues no actúan en nombre del Estado, sino en el suyo propio.¹³⁵

Así, lo que se observa no es sólo la fragmentación del Estado como actor unitario –en la concepción realista–, sino un aumento de actores no estatales con proyección internacional. Por eso no es posible continuar clasificando a los actores sólo en términos de estatales y no estatales, pues sería insistir en el enfoque estatocéntrico y otorgar un predominio a la agencia estatal que no necesariamente es cierto. Incluso las organizaciones intergubernamentales ocupan posiciones más relevantes y tienen una mayor capacidad de acción que la gran mayoría de sus integrantes –en una clara contradicción con la concepción realista del Estado–. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio dictan algunas políticas que los Estados, en particular los micro y pequeños, sencillamente acogen sin mayor objeción, porque su margen de maniobra y respuesta es mínimo.

De acuerdo con Thomas Risse,¹³⁶ los actores transnacionales o agentes no gubernamentales con operaciones transfronterizas son variados y se clasifican en i) organizaciones no formales (corporaciones multinacionales y organizaciones internacionales no gubernamentales) y ii) redes, que van desde grupos de individuos a ciertas estructuras organizacionales formales.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 165.

¹³⁵ *Ibidem*, pp. 409-410.

Se advierte que a pesar de las variaciones en las interacciones transfronterizas y en el número de actores, lo cierto es que no estamos ante el fin del mundo interestatal, sino ante un escenario de complejas interacciones entre actores transnacionales y corporativos en los distintos niveles y ámbitos de acción. La cuestión es que la mayor parte de la literatura persiste en la visión reduccionista estatocéntrica.¹³⁷

Cuando uno observa el conjunto de Estados es necesario preguntarse si el Estado está en crisis, porque cada vez más se observan variaciones significativas entre Estados: ya no es sólo cuestión de tamaño o del grado de apertura económica, sino de la difusión del poder y de compartir espacios con agentes subnacionales, transnacionales y supranacionales. Es necesario mirar la capacidad estatal para determinar el potencial que tiene como actor internacional. Y no se puede obviar la situación de los gobiernos, muchos de los cuales muestran un grave deterioro y debilitamiento, sobre todo para controlar los flujos transfronterizos y atender las demandas de la sociedad y otros actores domésticos no gubernamentales, públicos y privados.

En definitiva, como señalo en otro trabajo,¹³⁸ si la crisis de un tipo particular de actores se determina por el número de casos fracasados, por el grado de debilitamiento e incapacidad de la estructura para satisfacer las demandas y responsabilidades que le corresponden y por la dificultad para explicar los principales eventos a partir de ese referente, entonces puede afirmarse que el Estado-nación, basado en la “perspectiva westfaliana” que predominó durante la mayor parte del siglo xx, está en crisis. Y pareciera que las consecuencias son más graves de lo que muchos consideran, principalmente para Relaciones Internacionales en términos de disciplina.

Retos y desafíos para Relaciones Internacionales como disciplina

Persiste el cuestionamiento de si Relaciones Internacionales es una disciplina o más bien es un subcampo de las Ciencias Políticas o un “rejuntado” de distintas ciencias (como indicaban académicos a inicios de la década de los ochenta). Algunas de estas preocupaciones y aportes de otros campos los menciona Jean-Baptiste Duroselle,¹³⁹ quien propone una visión restringida de Relaciones Internacionales en la que enfatiza la política exterior, aunque reconoce los aportes de Historia, Derecho y Economía

¹³⁶ Thomas Risse, “Transnational actors and world politics” en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons, *op. cit.*, pp. 255-256.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 268.

¹³⁸ Carlos Murillo, *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*, *op. cit.*, p. 418.

¹³⁹ Jean-Baptiste Duroselle, *op. cit.*

política. Ello evidencia que no se trata de una disciplina en la que existe un consenso generalizado sobre sus premisas fundamentales y su estructura. Por consiguiente, parece más bien estar en una prolongada adolescencia, en la que busca definir su identidad para confrontar los retos y desafíos de las relaciones internacionales en el siglo XXI.

Por su parte, Barry Buzan y Richard Little¹⁴⁰ señalan que “RI ha fracasado como proyecto intelectual”. A pesar del auge de áreas temáticas, desarrollo teórico y trabajo académico, el problema es que no ha logrado desarrollar un marco histórico holístico con un enfoque interdisciplinario, complementando con una metodología propia. Es manifiesto que la teoría de Relaciones Internacionales no ha traspasado las fronteras disciplinarias e influido en otros campos, ni generado debate público fuera de la academia,¹⁴¹ por lo que los nombres como Hedley Bull, Hans Morgenthau, Robert Keohane, James Rosenau y Kenneth Waltz no son conocidos fuera de la disciplina. Ha habido dificultad para disminuir la dependencia del Estado como el actor central y desplazar sus focos para abarcar áreas aledañas al núcleo disciplinario. Entonces se trata de una tarea pendiente para demostrar la capacidad para influir en otras Ciencias Sociales, pero sobre todo que incorpore voces y enfoques fuera de Occidente, para darle una unidad global a la disciplina y no se limite a un “Sur global”.¹⁴²

Por ello, Relaciones Internacionales se presenta y autodefine más como un conglomerado interdisciplinario que recibe aportes de varias disciplinas, pero no contribuye a ellas, por lo que Buzan y Little señalan que se tiene el potencial y la obligación para constituirse en una clase de metadisciplina, vinculada con las macroáreas de las Ciencias Sociales, por lo que “(...) si Relaciones Internacionales tiene un obvio rol en la división intelectual y académica del trabajo, es preciso construir puentes y establecer un terreno común en formas que trasciendan las fronteras disciplinarias”.¹⁴³ Ello resulta, en buena medida, de las camisas de fuerza con que nace, porque como campo de estudio fue definido por la Primera Guerra Mundial con un enfoque presentista y algo de futurista, descuidando el pasado y centrada en la concepción westfaliana, delimitada en el tiempo y el espacio.¹⁴⁴ Hoy ello demanda romper con esas cadenas ontológicas, epistemológicas y metodológicas, por eso hablo de reconceptualización en el contexto del siglo XXI.

¹⁴⁰ Barry Buzan y Richard Little, “Why International Relations has failed as an intellectual project and what to do about it” en *Millennium-Journal of International Studies*, vol. 30, núm. 1, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, 2001, p. 19.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 21.

¹⁴² Karen Smith, “Reshaping International Relations. Theoretical innovations from Africa” en Ersel Aydinli y Gonca Biletekin (eds.), *op. cit.*, p. 142.

¹⁴³ Barry Buzan y Richard Little, “Why International Relations has failed as an intellectual project and what to do about it”, *op. cit.*, p. 22.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 24-25.

Entonces, si el Estado ha sido la unidad de análisis y, por tanto, el núcleo del trabajo de los especialistas en Relaciones Internacionales y el mismo se ha transformado –uniéndose otros actores internacionales–, para convertirse en una nueva categoría agencial, puedo afirmar que Relaciones Internacionales debería dejar de ser concebida como una disciplina que estudia las interacciones –casi exclusivamente de naturaleza política– entre actores internacionales; es decir, debe abandonarse la idea de que Relaciones Internacionales es sinónimo de política internacional, avanzando hacia Relaciones Internacionales global.

Por consiguiente, se requiere una visión holística de las relaciones internacionales, que integre todos los ámbitos de acción, así como diversas áreas temáticas y observe la totalidad de las interacciones entre actores con acciones y conductas transfronterizas. Esto no significa que se convierta en una disciplina que pretenda abarcar, observar, analizar, explicar y entender la naturaleza de todas las interacciones en cada uno de los ámbitos y agencias –existen Ciencias Sociales domésticas específicas–, sino que debe constituirse en la disciplina que observa, explica y comprende las fuerzas, flujos e interacciones que ocurren a través de las fronteras de comunidades políticas entre los distintos ámbitos de acción, pero manteniendo una perspectiva global y un enfoque integral y holístico. Esta perspectiva debe tener en cuenta los problemas que afectan a los miles de millones de personas que carecen de las oportunidades básicas para aspirar a una vida digna, al mismo tiempo que influyen en los grandes temas de “alta y baja política” y los intereses de las superpotencias.

En ese sentido, es necesario que se tengan en cuenta los dos componentes de los tres problemas básicos de la disciplina: agente-estructura, interno-externo y micro-macro, junto con los niveles de acción y análisis; a diferencia de lo que ha ocurrido en la mayor parte de los 100 años de la disciplina, en donde cada enfoque se inclinaba por uno de los dos, obviando o minimizando el otro. El punto medular es tratar de explicar y entender el complejo mundo de hoy, que opera en una arquitectura sistémica modificada, analizando todos los componentes de la realidad en lo micro y en lo macro, identificando la diversa gama de actores, comprendiendo sus enfoques, motivaciones, intereses y recursos, de forma que se logre sistematizar los resultados de sus acciones y así trazar conclusiones a las preguntas esenciales de la disciplina. Esto, repito, implica reconceptualizar Relaciones Internacionales en el centenario de su formalización.

Fuentes consultadas

- Acharya, Amitav, "Dialogue and discovery: in search of International Relations theory beyond the West" en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 39, núm. 3, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, 2011.
- Acharya, Amitav, "Global International Relations (IR) and regional worlds: a new agenda for International Studies" en *International Studies Quarterly*, vol. 58, núm. 4, Oxford University Press, Reino Unido, 2014.
- Acharya, Amitav, "Advancing global IR: challenges, contentions, and contributions" en *International Studies Review*, vol. 18, núm. 1, Oxford University Press, Reino Unido, 2016.
- Acharya, Amitav y Barry Buzan, "Why is no non-Western International Relations theory? An introduction" en Amitav Acharya and Barry Buzan (eds.), *Non-Western International Relations Theory. Perspectives on and Beyond Asia*, Routledge, Nueva York, 2010.
- Arenal, Celestino del, "La génesis de las Relaciones Internacionales como disciplina científica" en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, núm. 4, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1981.
- Arroyo, Graciela, "Sistema global, Ciencias Sociales y postdisciplinariedad" en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 99, FCPYS-UNAM, México, 2007.
- Axworthy, Michael y Patrick Milton, "The myth of Westphalia. Understanding its true legacy could help the Middle East" en *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 2016, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-12-22/myth-westphalia>
- Aydinli, Ersel y Gonca Biltekin, "Introduction. Widening the world of IR" en Ersel Aydinli y Gonca Biltekin (eds.), *Widening the World of International Relations. Homegrown Theorizing*, Routledge, Londres, 2018.
- Aydinli, Ersel y Gonca Biltekin, "A typology of homegrown theorizing" en Ersel Aydinli y Gonca Biltekin (eds.), *Widening the World of International Relations. Homegrown Theorizing*, Routledge, Londres, 2018.
- Aydinli, Ersel y Julie Mathews, "Periphery theorizing for a truly internationalised discipline: spinning IR theory out of Anatolia" en *Review of International Studies*, vol. 34, núm. 4, Cambridge University Press, Reino Unido, 2008.
- Bain, William, "Continuity and change in international relations 1919-2019" en *International Relations*, vol. 33, núm. 2, Universidad de Aberystwyth, Reino Unido, 2019.

- Barbé, Esther, "Introducción: multipolaridad, multilateralismo y vecindad" en Esther Barbé (dir.), *La Unión Europea más allá de sus fronteras: ¿hacia la transformación del Mediterráneo y Europa Oriental?*, Tecnos, Madrid, 2010.
- Barbé, Esther, "La Unión Europea en las Relaciones Internacionales. Debates para el análisis" en Esther Barbé (dir.), *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2014.
- Bertrand, Sarah, Kerry Goettlich y Christopher Murray, "Translating International Relations: on the practical difficulties of diversifying the discipline" en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 46, núm. 2, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, 2018.
- Bertrand, Sarah, Kerry Goettlich y Christopher Murray, "The politics of time in International Relations" en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 46, núm. 3, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, 2018.
- Blanchard, Eric y Shuang Lin, "Gender and non-Western 'global' IR: where are the women in Chinese International Relations theory?" en *International Studies Review*, vol. 18, núm. 1, Oxford University Press, Reino Unido, 2016.
- Bleiker, Roland, "Forget IR theory" en Stephen Chan, Peter Mandaville y Roland Bleiker (eds.), *Zen of International Relations*, Palgrave Macmillan Limited, Nueva York, 2001, disponible en <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/lib/leidenuniv/detail.action?docID=736735>
- Booth, Ken, "International Relations: the story so far" en *International Relations*, vol. 33, núm. 2, Universidad de Aberystwyth, Reino Unido, 2019.
- Buzan, Barry y George Lawson, "Rethinking benchmark dates in International Relations" en *European Journal of International Relations*, vol. 20, núm. 2, Universidad de Amsterdam, Países Bajos, 2014.
- Buzan, Barry y George Lawson, *The Global Transformation. History, Modernity and the Making of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.
- Buzan, Barry y Richard Little, *International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.
- Buzan, Barry y Richard Little, "Why International Relations has failed as an intellectual project and what to do about it" en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 30, núm. 1, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, 2001.
- Capan, Zynop, "Decolonising International Relations?" en *Third World Quarterly*, vol. 38, núm. 1, Taylor & Francis, Reino Unido, 2017.
- Carr, Edward, *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Los libros de la catarata, Madrid, 2004.

- Carvalho, Benjamin, Halruxd Leira y John Hobson, "The Big Bangs of IR: the myths that your teachers still tell you about 1648 and 1919" en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 39, núm. 3, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, 2011.
- Chan, Stephen y Peter Mandaville, "Introduction: within International Relations itself, a new culture rises up" en Stephen Chan, Peter Mandaville y Roland Bleiker (eds.), *Zen of International Relations*, Palgrave Macmillan Limited, Nueva York, 2011, disponible en <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.leidenuniv.nl/2443/lib/leidenuniv/detail.action?docID=736735>
- Chandler, David, *After the Interregnum: Sovereignty and International Relations in Flux*, paper presented to the Centre for Defence Studies, King's College, Londres, 2004.
- Colonomos, Ariel, "Transnational networks: old game, new rules" en Marie-Claude Smouts (ed.), *The New International Relations. Theory and Practice*, Palgrave, Nueva York, 2001.
- Cox, Robert, "Social forces, States and world orders: beyond International Relations theory" en *Millennium-Journal of International Studies*, vol. 10, núm. 1, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, 1981.
- Dunne, Tim, Michael Cox y Ken Booth, "Introduction: the eighty years' crisis" en *Review of International Studies*, vol. 24, núm. 5, Cambridge University Press, Reino Unido, 1998.
- Duroselle, Jean-Baptiste, "El estudio de las Relaciones Internacionales: objeto, método, perspectivas" en *Relaciones Internacionales*, vol. 37, Universidad Autónoma de Madrid, España, 2018.
- Eun, Yong-Soo, *What is at Stake in Building "Non-Western" International Relations Theory?*, Routledge, Londres, 2018.
- Fontaine, Richard, "Great-power competition is Washington's top priority-but not the public's" en *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 2019, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-09-09/great-power-competition-washingtons-top-priority-not-publics>
- Gehrke, Joel, "Russia: 'We are in the post-West world order'" en *Washington Examiner*, Estados Unidos, 2018, disponible en <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/russia-we-are-in-the-post-west-world-order>
- Glaser, Boonce y Oriana Mastro, "How an alliance systems withers" en *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 2019, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-09-09/how-alliance-system-withers>

- Harari, Yuval, *De animales a dioses. Una breve historia de la humanidad*, Debate, Barcelona, 2016.
- Harari, Yuval, *Homo Deus. Breve historia del mañana*, Debate, Barcelona, 2016.
- Harari, Yuval, *21 lecciones para el siglo XXI*, Debate, Barcelona, 2018.
- Harman, Sophie y William Brown, "In from the margins? The changing place of Africa in International Relations" en *International Affairs*, vol. 89, núm. 1, Oxford University Press, Reino Unido, 2013, disponible en <https://www.jstor.org/stable/23479334>
- Hirst, Paul, "The eighty years' crisis, 1919-1999-power" en *Review of International Studies*, vol. 24, núm. 5, Cambridge University Press, Reino Unido, 1998.
- Hobson, John, *The Eurocentric Conception of World Politics. Western International Theory, 1760-2010*, Cambridge University Press, Nueva York, 2012 [Kindle DX version], disponible en Amazon.com
- Hofmann, Stanley, "An American Social Science: International Relations" en *Daedalus*, vol. 106, núm. 3, The MIT Press, Estados Unidos, 1977, disponible en <http://www.jstor.org/stable/20024493>
- Holsti, Kal, "Scholarship in an era of anxiety: the study of international politics during the Cold War" en *Review of International Studies*, vol. 24, núm. 5, Cambridge University Press, Reino Unido, 1998.
- Holsti, Kal, *The Problem of Change in International Relations Theory*, working paper núm. 26, Institute of International Relations, The University of British Columbia, Vancouver, 1998, disponible en <http://www.ligi.ubc.ca/sites/liu/files/Publications/webwp26.pdf>
- Jones, Branwen, "Introduction: International Relations, eurocentrism, and imperialism" en Branwen Jones (ed.), *Decolonizing International Relations*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2006.
- Josselin, Daphne y William Wallace (eds.), *Non-State Actors in World Politics*, Palgrave, Nueva York, 2001.
- Kegley, Charles y Gregory Raymond, *Exorcising the Ghost of Westphalia. Building World Order in the New Millennium*, Prentice Hall, Nueva Jersey, 2002.
- Kristensen, Peter, "Discipline admonished: on International Relations fragmentation and the disciplinary politics of stocking" en *European Journal of International Relations*, vol. 22, núm. 2, Universidad de Amsterdam, Países Bajos, 2016.
- Kupchan, Charles, "Reordering order: global change and the need for a new normative consensus" en Trine Flockhart, Charles Kupchan, Christian Lin *et al.* (eds.), *Liberal Order in a Post-Western World*, Transatlantic Academy, Washington D. C., 2014, disponible en <http://www.gmfus.org/publications/liberal-order-post-western-world>

- Lundestad, Gein, "Introduction: the past" en Gein Lundestad (ed.), *International Relations Since the End of the Cold War: New and Old Dimensions*, Oxford University Press, Oxford, 2013, disponible en <http://search.ebscohost.com.ezproxy.leidenuniv.nl:2048/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=502825&site=ehost-live>
- Maliniak, Daniel, Susan Peterson, Ryan Powers y Michael Tierney, "Is International Relations a global discipline? Hegemony, insularity, and diversity in the field" en *Security Studies*, vol. 27, núm. 3, Taylor & Francis, Estados Unidos, 2018.
- Mansbach, Richard, Yale Ferguson y Donald Lampert, *The Web of World Politics. Nonstate Actors in the Global System*, Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1976.
- Markwell, Donald J., "Sir Alfred Zimmern revisited: fifty years on" en *Review of International Studies*, vol. 12, núm. 4, Cambridge University Press, Reino Unido, 1986.
- Marvin, F. S., "Science and armaments" en *Nature*, núm. 127, Nature Research, Reino Unido, 1931.
- Mearsheimer, John, "Back to the future. Instability in Europe after the Cold War" en *International Security*, vol. 15, núm. 1, The MIT Press, Estados Unidos, 1990.
- Michelsen, Nicholas, "International Relations scholarship at 100: publicism, truth-pluralism and the usefulness problem" en *New Perspectives. Interdisciplinary Journal of Central & East European Politics & International Relations*, vol. 26, núm. 3, Instituto de Relaciones Internacionales, Praga, 2018.
- Murillo, Carlos, "Los Estudios Internacionales en Latinoamérica. La fase de incertidumbre" en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 16, núm. 1, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2016.
- Murillo, Carlos, *Reconceptualización de Relaciones Internacionales en un mundo transformado*, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2017.
- Osiander, Andreas, "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian myth" en *International Organization*, vol. 55, núm. 2, The MIT Press, Estados Unidos, 2001.
- Patrick, Stewart, "The evolving structure of world politics, 1991-2011" en Gein Lundestad (ed.), *International Relations Since the End of the Cold War: New and Old Dimensions*, Oxford University Press, Oxford, Reino Unido, 2013, disponible en <http://search.ebscohost.com.ezproxy.leidenuniv.nl:2048/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=502825&site=ehost-live>
- Puchala, Donald, "Introduction. Visions of International Relations. Project and procedure" en Donald Puchala (ed.), *Visions of International Relations: Assessing an Academic Field*, University of South Carolina Press, South Carolina, 2002.
- Reinsch, Paul, *World Politics. At the End of the Nineteenth Century*, The Macmillan

- Company, Nueva York, 1900, disponible en <https://archive.org/details/worldpoliticsate01rein/page/n6>
- Rich, Paul, "Reinventing peace: David Davies, Alfred Zimmern and liberal internationalism in interwar Britain" en *International Relations*, vol. 16, núm. 1, Universidad de Aberystwyth, Reino Unido, 2001.
- Risse, Thomas, "Transnational actors and world politics" en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons, *Handbook of International Relations*, SAGE, Londres, 2003.
- Rösch, Felix y Atsuko Watanabe, "Introduction. Japan as potential: communicating across boundaries for a global International Relations" en Felix Rösch y Atsuko Watanabe (eds.), *Modern Japanese Political Thought and International Relations*, Rowman and Littlefield, Londres, 2018, disponible en <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.leidenuniv.nl:2443/lib/leidenuniv/detail.action?docID=5477523>.
- Rose, Gideon, "What's inside. Profiles of the new strongmen" en *Foreign Affairs*, vol. 98, núm. 5, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 2019.
- Rosenau, James, *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido, 1997.
- Rosenau, James, *Distant Proximities. Dynamics Beyond Globalization*, Princeton University Press, Princeton, 2003.
- Rosenboim, Or, "State, power and global order" en *International Relations*, vol. 33, núm. 2, Universidad de Aberystwyth, Reino Unido, 2019.
- Russett, Bruce, "Reintegrating the subdisciplines of International and Comparative Politics" en *International Studies Review*, vol. 5, núm. 4, Oxford University Press, Reino Unido, 2003.
- Schmidt, Brian, "The historiography of academic international relations" en *Review of International Studies*, vol. 20, núm. 4, Cambridge University Press, Reino Unido, 1994.
- Schmidt, Brian, "On the History and Historiography of International Relations" en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage Publications, Londres, 2003.
- Schulze, Peter, *The Crisis of the Old West: Views from Germany*, Dialogue of Civilizations Research Institute, Berlín, 2019, disponible en <https://doc-research.org/2019/03/crisis-old-west-views-germany-world-order/>
- Smith, Karen, "Reshaping International Relations. Theoretical innovations from Africa" en Ersel Aydinli y Gonca Biltekin (eds.), *Widening the World of International Relations. Homegrown Theorizing*, Routledge, Londres, 2018.
- Sørensen, Georg, "IR theory after the Cold War" en *Review of International Studies*, vol. 24, núm. 5, Cambridge University Press, Reino Unido, 1998.

- Starr, Harvey, "Introduction: the future study of International Relations; two-level games, and internal-external linkages" en Harvey Starr (ed.), *Approaches, Levels, and Methods of Analysis in International Politics. Crossing Boundaries*, Palgrave Macmillan, Gordonsville, 2006.
- Thakur, Vincent, Alexander Davis y Peter Vale, "Imperial mission, 'scientific' method: an alternative account of the origins of IR" en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 46, núm. 1, London School of Economics and Political Science, Reino Unido, 2017.
- Tickner, Arlene y Wæver, Ole, "Introducción: epistemologías geoculturales" en *Relaciones Internacionales*, vol. 22, Universidad Autónoma de Madrid, España, 2013, disponible en <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5168> fecha de consulta: 7 de septiembre de 2019.
- Vitalis, Robert, *White World Order, Black Power Politics: The Birth of American International Relations*, Cornell University Press, Nueva York, 2015.
- Wæver, Ole, "The Sociology of a not so international discipline: American and European developments in International Relations" en *International Organization*, vol. 52, núm. 4, The MIT Press, Estados Unidos, 1998.
- Wallerstein, Immanuel, *World-Systems Analysis. An Introduction*, Duke University Press, Durham, 2006.
- Wight, Martin, "Why is there no international theory?" en Herbert Butterfield y Martin Wight (eds.), *Diplomatic Investigations. Essays in the Theory of International Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2019.
- Youngs, Richard, *Upholding Democracy in a Post-Western Order*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D. C., 2019, disponible en <https://carnegieeurope.eu/2019/02/13/upholding-democracy-in-post-western-order-pub-78334>
- Zakaria, Farek, "The self-destruction of American power. Washington squandered the unipolar moment" en *Foreign Affairs*, vol. 98, núm. 4, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 2019.
- Zimmern, Alfred, *Europe in Convalescence*, Mills & Boon, Londres, 1922.
- Zimmern, Alfred, *The League of Nations and the Role of Law. 1918-1935*, Macmillan Company, Londres, 1931.
- Zondi, Siphamandla, "Decolonising International Relations and its theory: a critical conceptual meditation" en *Politikon*, vol. 45, núm. 1, South African Association of Political Studies, Sudáfrica, 2018.

La expansión del imaginario del desarrollo. Algunas consideraciones desde la política internacional

The expansion of the imaginary of development. Some considerations from international politics

Sandra Kanety Zavaleta Hernández*

Resumen

El interés en el desarrollo no es un fenómeno reciente en las disciplinas sociales: la Economía, la Sociología, la Historia o la Antropología se han mostrado interesadas en su estudio desde mucho tiempo atrás. En Relaciones Internacionales, sin embargo, su estudio se encuentra inmerso en una temporalidad más reciente. Sería en los inicios de la llamada Guerra Fría, en un complejo contexto de competencia por la hegemonía entre dos superpotencias, que el desarrollo se situara en la agenda de la disciplina y despertara un súbito interés entre diversos actores de la política internacional. A partir de ese momento, el imaginario del desarrollo será propagado alrededor de prácticamente todo el mundo sirviendo, desde entonces, como un instrumento de preservación del orden dominante. Así, el objetivo principal en esta investigación será plantear, de forma somera, el proceso de expansión de la idea occidental de desarrollo a través de algunas de sus estrategias más significativas, mostrando con ello, su papel en la instauración y mantenimiento del ordenamiento global contemporáneo. De esta manera, se podrá constatar que el desarrollo, en sus discursos y prácticas, ha servido para mantener las condiciones de desigualdad convirtiéndose en una promesa inalcanzable para millones alrededor del planeta.

Palabras clave: desarrollo, Guerra Fría, modernidad, dominación, política internacional, relaciones internacionales

Abstract

The interest in development is not a recent phenomenon in social disciplines: Economy, Sociology, History or Anthropology have been interested in studying it for a long time. In International Relations, however, its study is immersed in a more recent temporality. It would be at the beginning of the Cold War, in a complex context of competition for

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Integrante de Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1). Responsable del proyecto de investigación PAPIIT “El desarrollo humano y la seguridad humana en el orden mundial del siglo XXI”. Correo electrónico: sandra kanety@politicas.unam.mx

hegemony between two superpowers, that development be placed on the discipline's agenda and arouse a sudden interest among various actors in international politics. From that moment, the imaginary of development will be propagated around practically the entire planet serving, since then, as an instrument for preserving the dominant order. Thus, the main objective of this research will be to briefly outline the process of expansion of the western idea of development through some of its most significant strategies, thereby showing its role in the establishment and maintenance of the contemporary global order. In this way, it will be possible to verify that development, in its speeches and practices, has served to maintain the conditions of inequality, becoming an unattainable promise for millions around the world.

Key words: development, Cold War, modernity, domination, international politics, international relations.

Introducción

Los problemas relacionados con el “desarrollo” se inscriben en lo más profundo del imaginario occidental. Que el crecimiento o el progreso pueden continuar indefinidamente, es una afirmación que distingue de manera radical a la cultura occidental de todas las demás. Esta característica establece entre los pueblos una fractura cuya importancia va mucho más allá que cualquiera de las que se han forjado a lo largo de la historia para justificar, de manera sociocéntrica, la pretendida superioridad de Occidente (salvajes/civilizados; culturas orales/culturas escritas; sociedades sin historia/sociedades históricas). Por muchas razones (...) esta anticipación de un futuro mejor se ha extendido por todo el mundo. Sin embargo, la hegemonía del “desarrollo” sólo ha podido establecerse gracias a una forma de ilusionismo semántico: el establecimiento y la difusión de la idea de “subdesarrollo” (...) que fabrica un “pseudocontrario”, haciendo creer en la posible universalización del modo de producción occidental (...)

Gilbert Rist

Por tradición, la concepción de “desarrollo” se ha edificado alrededor de valores estrechamente vinculados a la modernidad, al capitalismo o a la cosmovisión occidental, privilegiando a la acumulación como su elemento central. No obstante que al interior de los debates ha existido y coexistido multiplicidad de concepciones, enfoques y perspectivas teóricas sobre el desarrollo, ha prevalecido, por encima de otras, una concepción unidimensional, homogeneizante y ahistórica.

Si bien en un sentido amplio el desarrollo podría estar vinculado, por ejemplo, con aspectos de carácter cultural, social, medio ambiental o humano, el arquetipo tradicional ha priorizado su carácter economicista, colocando a la riqueza (material) como su elemento central y al crecimiento económico como su más significativo indicador. Es así que, bajo esta concepción unidimensional, aspectos socialmente valorados como la inclusión, el reconocimiento, la identidad, la justicia, la libertad, etc., han sido soslayados o marginados.

Edificado desde y por la modernidad, el desarrollo ha significado, entonces, la implantación de valores propios del imaginario occidental –como el progreso, el orden, la racionalidad, la civilización, la individualidad–,¹ así como de pautas de comportamiento y actitudes arraigadas al mercado que, superponiéndose de manera violenta incluso a otros imaginarios posibles –bajo una lógica en apariencia aglutinadora o inclusiva– están orientadas, por un lado, a la homologación de formas de pensamiento, de organización sociocultural, de interacción, de modos de vida, y por otro, a la invisibilización de la otredad y a la negación de las relaciones históricas de dominación colonial.

En este sentido, al afirmar que el “subdesarrollo”² es un problema de atraso que resulta de una inserción tardía a la economía capitalista –pudiendo ser superado además a través de la incorporación al proceso de modernización siguiendo una serie de etapas–³, el imaginario de desarrollo oculta el pasado histórico colonial y las relaciones

¹ Marcel Valcárcel, *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Lima, 2006, p. 10.

² La noción de “subdesarrollo” comenzaría a utilizarse en un contexto bien determinado en medio del naciente orden internacional de la segunda posguerra. Después de dos guerras mundiales y de una crisis económica internacional, Estados Unidos, como naciente potencia mundial, vería en el mundo subdesarrollado, es decir, en aquellos “necesitados” de desarrollo, una posibilidad invaluable para expandir su poderío. Como afirma Dos Santos, “Una vez terminado el ciclo depresivo se restablecía, a través de la hegemonía norteamericana, la integración de la economía mundial. El capital, concentrado en aquel momento en Estados Unidos, se expandió hacia el resto del mundo en busca de oportunidades de inversiones que se concentraran en el sector industrial (...) La oportunidad de un nuevo ciclo expansivo de la economía mundial exigía la expansión de estas características económicas a nivel planetario. Esta fue la tarea que el capital internacional asumió, teniendo como base de operación la enorme economía norteamericana y su poderoso Estado nacional, además de un sistema de instituciones internacionales establecido en Bretton Woods. Esta nueva realidad respondía a la noción de que subdesarrollo significaba la falta de desarrollo. Se abría el camino para comprender el desarrollo y el subdesarrollo, como resultado histórico del desarrollo del capitalismo, un sistema mundial que produce al mismo tiempo desarrollo y subdesarrollo”. Theotonio Dos Santos, *Imperialismo y dependencia*, Era, México, 1982.

³ En 1947, el economista y político estadounidense Walter W. Rostow, en el trabajo *Las etapas del crecimiento económico, un manifiesto no comunista*, aseveraba que el “subdesarrollo” era un problema de atraso y de “inserción tardía” a la economía capitalista. Desde su perspectiva, dejar atrás el “subdesarrollo” podría ser una posibilidad para los países con economías estancadas por medio de su incorporación al proceso de modernización. Según Rostow, “alcanzar” el desarrollo sería posible entonces cumpliendo ciertas condiciones y siguiendo una serie de etapas: 1) primera etapa: sociedad tradicional. Los países atrasados se caracterizan por ser sociedades tradicionales en donde se realizan actividades de subsistencia (como la agricultura) y en donde se carece de conocimientos técnicos avanzados, lo que determina que la totalidad de la producción se destine al autoconsumo más que para el comercio; 2) segunda etapa: de transición (condiciones previas para el “despegue económico”). En esta etapa el papel del Estado será muy importante para actuar en connivencia con un nuevo tipo de clase (compuesta por empresarios) y lograr el aumento de especialización del trabajo para poder generar excedentes suficientes e invertirlos en infraestructura en los transportes y comenzar así un

de poder resultantes de este proceso de despojo, que durante siglos sirvieron como palanca de progreso de las ahora consideradas “sociedades o economías desarrolladas”.⁴

Frente a la ahistoricidad del paradigma dominante, sin embargo, se encuentra el hecho de que:

la relación entre desarrollo y subdesarrollo no es simplemente comparativa, en el sentido de que algunos espacios están más desarrollados o subdesarrollados que otros; desarrollo y subdesarrollo también están, y esto es lo más importante, relacionados a través del proceso histórico común que han compartido durante los últimos siglos. Y además, desarrollo y subdesarrollo, están relacionados a través de la influencia mutua, es decir recíproca, que han tenido, tienen y tendrán uno sobre otro en el transcurso de la historia (...) El subdesarrollo se desarrolló en estrecha relación con el desarrollo de países hoy desarrollados como resultado simultáneo del proceso histórico del desarrollo capitalista en los últimos siglos.⁵

Así, dentro de su perspectiva unidimensional, homogeneizante y ahistórica, diversas sociedades han quedado al margen de un desarrollo inclusivo, digno y justo, entre otras cuestiones, porque el “desarrollo”—en el discurso y en sus prácticas—ha funcionado históricamente como un instrumento de dominación ejercido desde los centros de poder hacia el resto del mundo para mantener su propia condición de desarrollo a costa del “subdesarrollo” o “no desarrollo” de otras tantas poblaciones.

intercambio comercial a mayor escala; 3) tercera etapa: el despegue económico. Con el aumento de la industrialización, la mano de obra se irá desplazando rápidamente al sector industrial e irá dejando el sector agrícola. Las industrias se multiplican, así como los empresarios atrayendo mayor inversión hacia el sector privado; 4) cuarta etapa: camino de la madurez. Gracias al avance de la tecnología, la economía se diversifica en nuevas áreas que proporcionan gran diversidad de servicios y bienes; 5) quinta etapa: consumo a gran escala o consumo de masas. La capacidad adquisitiva y el ahorro será tal que la población comenzará a comprar productos y servicios de todo tipo. Es en esta etapa que, según Rostow, el Estado debe reasignar presupuesto a esferas públicas como la seguridad social.

⁴ Acorde a la percepción tradicional de desarrollo, las “sociedades desarrolladas” o “economías avanzadas” se caracterizan por tener niveles altos de industrialización, estabilidad política, elevada esperanza de vida, altos niveles de educación, altos niveles de ingreso, entre otros. Aquellas sociedades o economías consideradas “subdesarrolladas” o “en vías de desarrollo”, contrariamente, se caracterizan por tener un incipiente desarrollo industrial, alto grado de dependencia del sector agrícola, bajos niveles de ingreso, altas tasas de analfabetismo, altas tasas de mortalidad, inestabilidad política, desigualdad social, entre otras cuestiones. El FMI, por ejemplo, establece como margen *per capita* para los países desarrollados 20 mil dólares. Cabe mencionar que, de acuerdo con dicha institución financiera mundial, sólo los países de Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur y Australia cumplen con esta condición de ingreso. Es decir que, bajo estos parámetros de medición e indicadores de “desarrollo”, más de 80 por ciento de los países del mundo estarían clasificados como “subdesarrollados” o “en vías de desarrollo”.

⁵ André Gunder Frank, *Sobre el subdesarrollo capitalista*, Anagrama, Barcelona, 1977, p. 11.

Si bien existen sociedades que mantienen un nivel de vida satisfactorio, como consecuencia incluso de la aplicación del modelo occidental, cierto es también que para millones de personas alrededor del planeta el desarrollo sigue siendo una promesa inalcanzable.

El objetivo central de esta investigación será, entonces, plantear someramente el proceso de expansión de la idea occidental de desarrollo a través de algunas de sus estrategias más significativas (Plan Marshall, Programa de Truman, Alianza para el Progreso, Consenso de Washington), mostrando con ello su papel en la instauración y el mantenimiento del ordenamiento global contemporáneo, para luego entonces visibilizar, a través de diversos datos, las condiciones de “subdesarrollo” y desigualdad que imperan en el mundo. En otras palabras, se podrá constatar cómo la implementación de múltiples estrategias desarrollistas no ha conducido, en efecto, a un desarrollo igualitario y digno para todos, sino a un mundo aún más desigual.

La expansión del imaginario llamado “desarrollo”

El desarrollo es un proceso dirigido a preparar el terreno para reproducir en la mayor parte de Asia, África y América Latina las condiciones que se suponía que caracterizaban a las naciones económicamente más avanzadas del mundo (...) Definido de este modo, el desarrollo conlleva simultáneamente el reconocimiento y la negación de la diferencia (...) El hecho de que esta dinámica de reconocimiento y desaprobación de la diferencia se repita inacabablemente en cada nueva estrategia de desarrollo no sólo es un reflejo del fracaso del desarrollo en cumplir sus promesas sino un rasgo esencial de todo el concepto de desarrollo en sí mismo.

Arturo Escobar

El interés en el desarrollo —o por lo que de él se ha entendido— no es un fenómeno reciente en las disciplinas sociales: la Economía, la Sociología, la Historia o la Antropología se han mostrado interesadas en su estudio desde mucho tiempo atrás. En Relaciones Internacionales, sin embargo, su estudio se encuentra inmerso en una temporalidad más reciente. Sería en los inicios de la llamada Guerra Fría, en un complejo contexto de competencia entre dos superpotencias, que el “desarrollo” se situara en la agenda de la disciplina y despertara un súbito interés entre diversos actores de la política internacional.

Al término de la Segunda Guerra Mundial se produciría, entonces, una gran efervescencia en el “desarrollo” siendo éste utilizado, por una parte, como un mecanismo de atracción hacia a alguno de los dos bloques imperantes: capitalista o socialista y, por otra, como una estrategia de las superpotencias para el mantenimiento de su respectiva hegemonía.

Una vez finalizada la guerra, y siendo muy reciente la catastrófica experiencia de la crisis internacional de 1929, el desarrollo —principalmente de carácter económico— sería visto como una parte fundamental en la configuración del orden mundial.

La estructuración del sistema internacional de la segunda postguerra que consistió, por un lado, en la creación de instituciones de alcance global —como la Organización de las Naciones Unidas (ONU)— y de instituciones reguladoras o normativas de la economía global —como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la entonces Organización Internacional de Comercio (hoy Organización Mundial de Comercio, OMC)— y, por otro, en la conformación de Estados Unidos y la Unión Soviética como súper potencias poseedoras de armamento nuclear y la consolidación de sus bloques con sistemas económicos, políticos e ideológicos antagónicos—, daría la pauta para que, junto con otros factores (como el militar o el tecnológico), el “desarrollo” fuera considerado desde entonces piedra angular en las relaciones internacionales.

La consolidación de Estados Unidos como centro articulador del sistema capitalista determinó su estrategia expansionista hacia zonas consideradas vulnerables y fácilmente penetrables debido a su condición de subdesarrollo. Frente a la percepción del “comunismo” como una amenaza a su hegemonía, la potencia concentraría todos sus esfuerzos para insertar (o mantener) en la esfera de influencia occidental tanto a países europeos como al llamado “mundo no desarrollado”; es decir, territorios independientes de América Latina, Asia, Medio Oriente y África.

Planeado desde la guerra misma como instrumento de contención, en el mes de julio de 1944 en Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos) el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) —hoy conocido como BM—⁶, se daría a la tarea de ayudar a la reconstrucción y al desarrollo de sus miembros a través de la inversión de capital en las áreas destruidas por la guerra.⁷ Rebasado en sus expectativas y con una inversión inicial de 10 mil millones de dólares, el Banco reduciría de manera importante, sin embargo, los préstamos a países europeos, orientándose prácticamente desde 1947 al diseño y la ejecución de programas de desarrollo, modernización e industrialización en los países subdesarrollados de otras regiones.⁸

Sin un apoyo efectivo del Banco, Europa —destruida y necesitada de materias

⁶ El BM está compuesto por el BIRD —creado en 1944— y la Asociación Internacional de Fomento —constituida en 1960—. Sin embargo, el Grupo del BM abarca otros tres organismos: la Corporación Financiera Internacional, creada en 1956; el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, construido en 1966 y, finalmente, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, creado en 1988.

⁷ Los primeros préstamos del BIRD serían canalizados a los proyectos de reconstrucción en Francia, Países Bajos, Dinamarca y Luxemburgo. Véase “World Bank Group historical chronology” en *World Bank Group Archives*, sitio oficial del Banco Mundial, disponible en http://siteresources.worldbank.org/EXTARCHIVES/Resources/World_BankGroup_Historical_Chronology_19944_2005_.pdf fecha de consulta: 27 de enero de 2020.

primas, alimentos, infraestructura industrial, etc.— dependería en alto grado de la ayuda externa, apoyo que se consolidaría a través del Plan Marshall de Recuperación Europea o del Consejo de Ayuda Económica Mutua.⁹ Los países de Europa Occidental aceptarían la ayuda capitalista y los europeos orientales la de corte socialista. En cualquier caso, Europa en su conjunto quedaría sometida a los designios de las dos grandes potencias durante muchos años al comprometer su soberanía política, económica y militar.

En la inmediatez de la postguerra, con una inversión de 13 600 millones de dólares (lo que representó en su momento únicamente entre 5% y 8% del Producto Nacional Bruto de los países receptores), apoyado en los ideales occidentales de paz, seguridad y libertad, y bajo el supuesto de ayudar a la salud económica del mundo, combatiendo el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos,¹⁰ el Plan Marshall, más allá del discurso, se tradujo en una efectiva estrategia económico-política de desarrollo para la potencia americana.

⁸ Baste mencionar, por ejemplo, los préstamos otorgados a Chile en 1948, a México y a Brasil en 1949 y a India un año más tarde para la instalación de estaciones hidroeléctricas, o aquellos dirigidos a la ampliación de líneas férreas o carreteras en Etiopía o a la construcción de diques en Irán. Véase “World Bank Group historical chronology”, *op. cit.*, consultado el 27 de mayo de 2020.

⁹ Si bien este artículo se refiere únicamente a la perspectiva de desarrollo occidental, en particular aquella implementada a partir de la segunda posguerra bajo la batuta de Estados Unidos, vale la pena mencionar que la Unión Soviética llevó a cabo estrategias políticas y económicas similares a las estadounidenses, con el propósito de mantenerse en la disputa hegemónica de la Guerra Fría. El Consejo de Ayuda Mutua Económica, creado en 1949 como alternativa al Plan Marshall, se constituyó como una institución fundamental en este proceso. Por medio del desarrollo socialista planificado de la economía, del aceleramiento del progreso económico y científico-técnico y del crecimiento de la productividad, el Consejo buscó equilibrar los niveles de desarrollo de sus miembros y propiciar, en teoría, el bienestar de sus sociedades. Véase Manuel A. Ramos Cuza, Lourdes Visozo, Enrique Lama y Nereida Morejón, *Historia contemporánea*, Pueblo y Educación, La Habana, 1990, p. 145. Con aproximadamente 1 500 millones de dólares destinados a la ayuda y a la reconstrucción de los países europeos orientales, la Unión Soviética intentaría contener a sus aliados dentro de la esfera socialista.

¹⁰ Discurso pronunciado por el general George Marshall el 5 de junio de 1947 en la Universidad de Harvard. Aquí un poco más de su contenido: “No necesito decirles (...) que la situación mundial es muy grave (...). Al considerar lo que se necesita para la rehabilitación de Europa, la pérdida física de vida, la destrucción de ciudades, factorías, minas y ferrocarriles, fueron correctamente estimadas, pero se ha hecho evidente en los últimos meses que esta destrucción visible era probablemente menos seria que la dislocación de toda la estructura económica europea (...) Es lógico que Estados Unidos haga cuanto esté en su poder para regresar la salud económica en el mundo, sin la cual no puede haber estabilidad política ni paz segura. Nuestra política no va dirigida contra ningún país o doctrina, sino contra el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos. Su objetivo debe ser la reactivación de la economía en el mundo, de forma que permita la aparición de condiciones políticas y sociales en las que puedan existir instituciones libres (...) La pasión política y los prejuicios no deben intervenir. Con previsión, y con la voluntad de nuestro pueblo para hacer frente a la enorme responsabilidad que la historia ha puesto claramente sobre nuestro país, las dificultades que he señalado pueden ser superadas, y lo serán (...)”. Véase “The ‘Marshall Plan’ speech at Harvard University, 5 June 1947”, disponible en http://www.oecd.org/document/10/0,3343,en_2649_201185_1876938_1_1_1_1,00.html, fecha de consulta: 17 de mayo de 2020 (trad. libre).

Aunque sin duda Europa Occidental se vería beneficiada con la ayuda capitalista, Estados Unidos encontró en la estrategia enormes bondades. El Plan Marshall contribuyó, por un lado, a la contención del “comunismo” ganando aliados, impidiendo la proliferación de partidos de corte socialista en la zona y difundiendo los ideales capitalistas de democracia, progreso, libertad y seguridad. Como eficaz instrumento de desarrollo, por otro, encontraría en los países europeos mercados importantes para colocar su excedente de capital y su creciente producción industrial.

Luego entonces de la implementación del Plan en Europa, el 20 de enero de 1949, Harry S. Truman, presidente de Estados Unidos, inauguraría la “década de incubación del desarrollo”,¹¹ acelerando con ello la creación de toda una serie de instituciones y proyectos (de carácter económico, financiero o industrial, básicamente) por entero consagrados a su promoción ahora en el “mundo en desarrollo”:

(...) Debemos lanzarnos a un nuevo y audaz programa que permita que nuestros avances científicos y progresos industriales procuren el mejoramiento y el crecimiento de las “regiones subdesarrolladas” (...)

Más de la mitad de la población mundial vive en condiciones de miseria (...) Su alimento es inadecuado (...) su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas (...)

(...) debemos fomentar el desarrollo en las regiones más necesitadas.

Nuestro objetivo debe ser el de ayudar a los pueblos libres del mundo para que puedan producir más alimentos, más vestidos (...) para aliviar sus pesadas cargas (...)

(...) Debe suponer un esfuerzo mundial que asegure la existencia de la paz, la abundancia y la libertad.

Con la colaboración de las corporaciones, del capital privado, de la agricultura y el trabajo de este país, este programa podrá incrementar la actividad industrial de otras naciones y elevar sustancialmente sus niveles de vida (...)

El antiguo imperialismo —la explotación al servicio del beneficio exterior— no tiene cabida en nuestros planes (...)

(...) Una gran producción es la clave de la prosperidad y de la paz. Y la clave de una gran producción es la aplicación más vigorosa del conocimiento científico y técnico moderno. Sólo la democracia puede suministrar la fuerza que impulse a los pueblos del mundo entero hacia el triunfo, no sólo contra sus opresores humanos, sino también contra sus viejos enemigos, el hambre, la miseria y la desesperanza (...)

(...) esperamos contribuir a la creación de las condiciones que conduzcan, finalmente, a la libertad y a la felicidad de toda la humanidad (...).¹²

Harry S. Truman, 1949.

¹¹ Gilbert Rist, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Catarata, Madrid, 2002, p. 107.

¹² Discurso inaugural del presidente estadounidense Harry S. Truman del 20 de enero de 1949, disponible en <http://www.trumanlibrary.org/calendar/viewpapers.php?pid=1030> fecha de consulta: 12 de enero de 2020.

En un contexto de conmoción internacional, con secuelas aún de la crisis del 29 y de la conflagración mundial, el “llamado a la causa del desarrollo” tuvo gran aceptación. La idea de seducción de la modernidad difundida en el citado discurso de Truman se explicaría de dos formas: “para los países del norte justificaba el mantenimiento de políticas que favorecían el crecimiento interno y la ayuda internacional destinada a contrarrestar las ambiciones comunistas; y para los países del sur era la promesa de un futuro mejor encomendado a la nueva clase dirigente que, mientras se enriquecía, multiplicaba sus signos de occidentalización”.¹³

Debe recordarse que, para ese momento, Europa se encontraba devastada por la guerra y muy cerca geográficamente de la Unión Soviética, mientras que, al mismo tiempo, pueblos en Asia y África¹⁴ comenzarían la batalla por su independencia de las metrópolis europeas con la esperanza de lograr mejores condiciones de vida una vez liberadas de la tutela colonial.

Es así que, para afrontar el poderío y ascenso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y contener la expansión de su influencia internacional, Estados Unidos vería en el “desarrollo” de los “no desarrollados” una necesidad estratégica.¹⁵ Sería entonces que bajo la visión de la modernidad el desarrollo prosperaría dentro de las élites académicas de las universidades estadounidenses¹⁶ que, en contubernio con gobiernos e instituciones de corte económico financiero de alcance regional o global, intentarían legitimar diversas prácticas capitalistas de acumulación, a través de programas de ayuda, asistencia o acuerdos de cooperación para el desarrollo.

El creciente expansionismo soviético durante los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, determinaría que Estados Unidos volcara todos sus esfuerzos para insertar al “mundo subdesarrollado” (llamado así desde el discurso de Truman) a la esfera de influencia capitalista.

Si bien en la inmediata posguerra el Punto Cuatro¹⁷ se había constituido como una estrategia inicial de desarrollo, la subsecuente implementación de otras tantas estrategias desarrollistas se haría sentir en gran parte del mundo. Baste mencionar que entre 1949 y 1965 se crearían diversas instituciones como el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, el Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico, la Sociedad Financiera Internacional, la Asociación Internacional para el Desarrollo o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (constituido

¹³ Gilbert Rist, *op. cit.*, p. 129.

¹⁴ Por ejemplo, Líbano obtuvo su independencia de Francia en 1943; de Reino Unido, Jordania en 1946, India y Pakistán en 1947 e Israel en 1948; Indonesia obtuvo su independencia de Países Bajos en 1949, entre otros.

¹⁵ Pablo Bustelo, *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Síntesis, Madrid, 2000, p. 106.

¹⁶ Véase Marcel Valcárcel, *op. cit.*, p. 6.

¹⁷ Es decir, el cuarto punto del discurso inaugural del presidente Harry S. Truman del 20 de enero de 1949.

mediante la Resolución 2029/xx llamada “Al servicio del progreso”) que, junto con los ya existentes BM o FMI, serían las encargadas de dirigir, en aquellos territorios “subdesarrollados”, planes, programas o medidas de desarrollo con el firme objetivo de frenar la “amenaza comunista” y, a su vez, ganar “aliados”, obtener materias primas, asegurar mercados para el capital y en definitiva, legitimar, divulgar y expandir políticas y modelos de desarrollo de corte capitalista que pudieran fortalecer la hegemonía estadounidense en medio del punto más álgido de la Guerra Fría.

Aunada a la creciente precepción del “comunismo” como amenaza a la estabilidad estadounidense, acontecimientos gestados en los países del Sur, como la Conferencia de Bandung,¹⁸ la Revolución Cubana,¹⁹ la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales de las Naciones Unidas²⁰ y los movimientos de liberación en colonias asiáticas y africanas, llevarían a la renovación de los intereses desarrollistas bajo el liderazgo de Estados Unidos.

La Alianza para el Progreso, por ejemplo, denominada así luego del discurso que el presidente Kennedy diera en la Casa Blanca frente a embajadores latinoamericanos en marzo de 1961, sería la estrategia que permitiera a Estados Unidos tener injerencia en América Latina a través de formas ampliamente consensuadas con gobiernos y élites corporativas de la región:

Nos reunimos como buenos y viejos amigos unidos por la historia y la experiencia, y por nuestra determinación a impulsar los valores de la civilización americana (...)

A través de la América Latina, continente rico en recursos (...) millones sufren a diario la degradación del hambre y la pobreza. Son millones los desprovistos de albergue adecuado y de protección contra la enfermedad, y sus hijos carecen de la instrucción o del empleo que les permita mejorar su vida (...)

El crecimiento de la población sobrepasa al desarrollo económico; los niveles de vida, bajos de por sí, se ven aún más amenazados y crece el descontento, el descontento de un pueblo que sabe que por fin están a la mano la abundancia y los instrumentos de progreso (...)

¹⁸ Celebrada en Indonesia del 18 al 24 de abril de 1955, la Conferencia de Bandung serviría como impulso a una consecuente oleada de reuniones, conferencias, encuentros —en el seno de los gobiernos, de las organizaciones internacionales o de organizaciones sociales— en donde los países del Sur intentarían fijar —con mayor autonomía frente a las potencias— sus posturas, intereses y demandas en diversas materias relacionadas directamente con su propio desarrollo. Además de ser la base de la cooperación Sur-Sur, en los fundamentos ideológicos de la Conferencia Afroasiática se sustentarían, por ejemplo, el Movimiento de los Países No Alineados en 1961 y, un año más tarde, la Conferencia sobre los Problemas de Desarrollo Económico. A la Conferencia asistirían 29 delegados representantes de países de África y Asia: Afganistán, Camboya, Costa de Oro (Ghana), República Popular de China, Egipto, Etiopía, Irán, Irak, Japón, Jordania, Laos, Líbano, Liberia, Libia, Nepal, Filipinas, Arabia Saudita, Sudán, Siria, Siam (Tailandia), Turquía, República Popular de Vietnam (Vietnam del Norte), Estado de Vietnam (Vietnam del Sur) y Yemen.

¹⁹ Triunfante en 1959.

²⁰ Aprobada el 14 de diciembre de 1960 en la Resolución 1514 de la ONU.

(...) he hecho un llamado a todos los pueblos del hemisferio para que nos unamos en una Alianza para el Progreso, en un vasto esfuerzo de cooperación (...) a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de los pueblos de América, las necesidades fundamentales de techo, trabajo y tierra, salud y escuelas.

Propongo un plan destinado a transformar la década del 1960 en una década de progreso democrático (...) Un Consejo Interamericano Económico y Social en colaboración con la Comisión Económica para la América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo, puede reunir a los principales economistas y expertos (...) para que ayuden a mantener el progreso económico del hemisferio.

(Debemos) (...) combatir el analfabetismo, aumentar la producción y mejorar el uso de la tierra, extirpar la enfermedad, modificar los arcaicos sistemas tributarios y de tenencia de tierras y proporcionar oportunidades educativas (...) Debemos (...) establecer un mercado común centroamericano y zonas de libre comercio en la América Latina (...)

Reafirmamos nuestro compromiso de acudir en ayuda de cualquier nación americana cuya independencia se vea en peligro. Al ampliarse la confianza en el sistema de seguridad colectiva de la OEA, será posible consagrarse al empleo constructivo de una mayor parte de aquellos recursos actualmente utilizados con instrumentos bélicos (...) Ha llegado el momento de dar el primer paso hacia una apreciable limitación de los armamentos (...) Para lograr este objetivo, la libertad política debe acompañar al progreso material. Nuestra Alianza para el Progreso es una alianza de gobiernos libres y debe esforzarse por eliminar la tiranía del hemisferio (...)

John F. Kennedy, 1961.

Con un presupuesto de 20 mil millones de dólares, provenientes de agencias gubernamentales de “ayuda al desarrollo”, de agencias financieras multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, y de capital privado, vía Fundación Panamericana para el Desarrollo (afiliada desde su origen a la Organización de Estados Americanos, OEA), la Alianza para el Progreso, que pretendía “mejorar la vida de la población del continente” a través de la democratización, la industrialización, la implementación de severas reformas agrarias, el control de la inflación, etc.,²¹ fungió en efecto como un instrumento de contención y disuasión altamente eficaz para la potencia capitalista en medio de su disputa contra el socialismo.

Por un lado, sirvió para contener la amenaza expansionista de los ideales de la Revolución Cubana y, en consecuencia, de las estrategias soviéticas de expansión del

²¹ La Alianza para el Progreso tendría como objetivos fortalecer las instituciones democráticas; acelerar el desarrollo económico y social sustentable, disminuyendo la desigualdad con los países industrializados; desarrollar planes de viviendas rurales y urbanas; impulsar la reforma agraria; asegurar salarios justos y condiciones de trabajo satisfactorias; erradicar el analfabetismo y promover el desarrollo de la iniciativa privada y la estabilidad de los precios, tanto internos como de exportación. Para mayor referencia véase Ana Esther Ceceña, *Alianza para el progreso*, Enciclopedia Latinoamericana, disponible en <http://latinoamericana.wiki.br/es/entradas/a/alianza-para-el-progreso> fecha de consulta: 29 de enero de 2020.

socialismo en el Continente Americano. Por otro, impulsó la creación y propagación de varias instituciones gubernamentales de “cooperación para el desarrollo”, como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development, USAID), la cual ha sido relacionada, desde entonces, con el Departamento de Estado y la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos, CIA. Y, no menos importante, serviría para justificar el intervencionismo estadounidense en los procesos políticos de América Latina a través de golpes militares o el uso de la fuerza armada.²²

Si bien tanto el Programa de Truman como la Alianza para el Progreso de Kennedy serían instrumentos determinantes para sostener la hegemonía de Estados Unidos durante la Guerra Fría, una vez terminado el enfrentamiento capitalismo vs socialismo y erradicada la “amenaza comunista” se hubiera pensado que la expansión del imaginario del desarrollo ya no tendría cabida.

Sin embargo, el “Nuevo Orden Mundial”²³ traería consigo un renovado interés en el desarrollo. No obstante que las políticas desarrollistas aplicadas a los países del Sur desde los años cuarenta no sólo no condujeron al mejoramiento de la calidad de vida de sus poblaciones, sino que las deterioraron notablemente,²⁴ la “victoria” del capitalismo

²² De acuerdo con Ana Esther Ceceña, entre 1960-1969 se destinaron alrededor de 6 500 millones de dólares en materia de asistencia económica y cerca de 980 millones de dólares en el rubro de asistencia militar, lo que coadyuvó a instaurar en América Latina regímenes propensos al gobierno estadounidense. Para mayor referencia, véase Ana Esther Ceceña, *op. cit.*

²³ No debe confundirse con el llamado Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), iniciativa creada en 1974 que, bajo los principios de equidad, soberanía, intereses compartidos y cooperación, los países del Sur harían reclamo de la instauración de un orden económico más justo apoyado en un desarrollo igualitario. Para mayor referencia, remitirse al texto de la “Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional” en *Nueva Sociedad*, núm. 14, septiembre-octubre 1974, disponible en www.nuso.org/upload/articulos/130_1.pdf fecha de consulta: 26 de enero de 2020. Se denominó “Nuevo Orden Mundial” luego del discurso “Toward a New World Order”, pronunciado por el entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, en 1991: “Estamos hoy en un momento único y extraordinario. La crisis en el Golfo Pérsico, tan grave como es, también ofrece una rara oportunidad de avanzar hacia un período histórico de cooperación. De estos tiempos difíciles, nuestro quinto objetivo —un nuevo orden mundial— puede surgir; una nueva era: más libre de la amenaza del terror, más fuerte en la búsqueda de la justicia y más segura en la búsqueda de la paz, una era en la que las naciones del mundo, Este y Oeste, Norte y Sur, puedan prosperar y vivir en armonía. Cien generaciones han buscado este escurridizo camino hacia la paz, mientras que mil guerras se extendieron por todo el esfuerzo humano. Hoy, ese nuevo mundo está luchando por nacer, un mundo muy diferente al que hemos conocido, un mundo donde el Estado de derecho suplanta al Estado de la jungla, un mundo en el que las naciones reconocen la responsabilidad compartida de la libertad y la justicia, un mundo donde los fuertes respetan los derechos de los débiles”. Como es evidente, a través de su discurso, Bush intentaría legitimar la expansión global del dominio estadounidense una vez debilitada la Unión Soviética y erradicada la “amenaza comunista”. A partir de ese momento, Estados Unidos se erigiría como el principal articulador de estrategias de desarrollo, mismas que promoverían la universalización de los valores e intereses de la potencia. La

frente al socialismo y el subsecuente fortalecimiento y expansión del sistema capitalista neoliberal, reavivarían el ímpetu en el desarrollo, materializado en “nuevas” estrategias.

Pensado en un inicio para su implementación en América Latina, el Consenso de Washington²⁵ se instituiría entonces como una prometedora política de crecimiento económico. Para noviembre de 1989, en el documento *What Washington Means by Policy Reform*, el economista inglés y ex funcionario del BM, John Williamson, enlistaría 10 medidas de política económica de corte neoliberal que debían aplicar los países “subdesarrollo” con el objetivo de hacerle frente a la crisis de la deuda (generada como consecuencia de la implementación de políticas desarrollistas) y mejorar, con ello, las condiciones de vida de las poblaciones del Sur. Tales medidas serían las siguientes:

- 1) la disciplina fiscal, que supondría un déficit presupuestario menor al 2 por ciento del PIB; 2) la reordenación de las prioridades del gasto público, que implicaba la reducción de los gastos de la administración pública; 3) la reforma tributaria, tendiente a ampliar la base de la recaudación por medio del establecimiento de tasas marginales moderadas; 4) la liberalización de las tasas de interés, o liberalización financiera; 5) el tipo de cambio competitivo; 6) la liberalización del comercio, que suponía la eliminación de las barreras no arancelarias y la reducción de los aranceles aduaneros; 7) la promoción de la inversión extranjera directa (IED); 8) la privatización de las empresas estatales o paraestatales, de forma tal que el Estado recibiera los ingresos requeridos para su óptimo funcionamiento; 9) la desregulación, principalmente de los sistemas de transporte, de la banca, del sector energético y de los seguros; y, 10) el reconocimiento de los derechos de propiedad, especialmente, la propiedad de la tierra.²⁶

“democracia”, la “libertad” y los “derechos humanos” acompañarían a los discursos y prácticas desarrollistas implementados desde entonces.

²⁴ Entre 1961 y 1970 se había reducido el ingreso *per capita* en los países pobres y empezaba ya a registrarse un endeudamiento desmedido generado por la “ayuda al desarrollo”; en los años setenta, las hambrunas en Etiopía, Sudán, Bangladesh, entre otros, evidenciarían la agudización de la pobreza; para finales de la década de los ochenta, la pobreza en América Latina había aumentado de 35 a 41 por ciento y en África, tan sólo entre 1980 y 1985, la renta *per capita* había disminuido 30 por ciento y entre 1981 y 1989 el PIB *per capita* había descendido 21 por ciento; la deuda generada por la denominada “ayuda al desarrollo” arraigaría aún más el subdesarrollo al pasar de 130 000 millones de dólares en 1973 a 614 000 millones de dólares en 1982 y a más del doble en 1987. Véase José Antonio Sanahuja, *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2001, p. 145.

²⁵ Así se le denominó a una serie de 10 medidas de política económica de corte neoliberal, supuestamente aceptadas o consensuadas por Washington, es decir, el gobierno, la Reserva Federal, los llamados *think tanks* estadounidenses, así como diferentes organismos que tenían sede en esa ciudad, como el BM y el FMI.

²⁶ John Williamson, *A Short History of the Washington Consensus*, paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new global governance”, Barcelona, 2004; y John Williamson, *Latin American adjustment. How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, D. C., 1990, citado en José Antonio Sanahuja, *op. cit.*, pp. 136-137.

De tal suerte, los países en desarrollo lograrían sanear sus finanzas, equilibrar sus balanzas, lograr estabilidad macroeconómica y alcanzar niveles de crecimiento adecuados que apuntaran hacia un “mayor desarrollo”.

En la práctica, sin embargo, la implementación del Consenso, así como de otras estrategias desarrollistas instituidas en la época como el Plan Berg,²⁷ el Plan Baker²⁸ o el Plan Brady²⁹ –creados por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y el BM– conllevaron a la profundización de las condiciones de subdesarrollo en gran parte del mundo.

Pese a los múltiples y continuos programas de desarrollo implementados décadas atrás en el “mundo subdesarrollado”, los años noventa evidenciarían, quizá como nunca antes, las secuelas negativas de la implantación de esos proyectos. Crisis con graves efectos sociales alrededor del mundo,³⁰ excesivo endeudamiento externo, profundización de la inseguridad alimentaria y de la pobreza, aumento en las tasas de desempleo y otros factores estrechamente relacionados con políticas intervencionistas de carácter militar de las potencias en las regiones del Sur, serían el escenario cotidiano de los países “en desarrollo” en el incipiente Nuevo Orden Mundial.

A inicios de la década de los noventa, por ejemplo, la esperanza de vida en países como Estados Unidos, Noruega, Japón, Suiza, Canadá, Francia, Reino Unido, Países Bajos o Alemania superaría los 75 años de edad en promedio; en sentido

²⁷ Publicado en los años ochenta por el BM, el *Informe Berg, Desarrollo acelerado para África Subsahariana*, delineaba las políticas que en materia económica debían seguir los países de África subsahariana para “alcanzar el pleno desarrollo”. Entre otros aspectos, en este documento se declaraba que el excesivo proteccionismo comercial, la marcada intervención del Estado en la esfera económica, así como la implementación de políticas de corte nacionalista, habían conducido al empeoramiento de las condiciones sociales de la población africana. Para revertir la situación, en la región debían implementarse, según el documento, modelos de desarrollo basados en el aumento de las exportaciones, la sustitución de las importaciones y la privatización de diversos sectores económicos, en particular el industrial.

²⁸ Así se le conoce a la iniciativa que el entonces Secretario del Tesoro estadounidense, James Baker, presentó en la Asamblea General del FMI en octubre de 1985 con el objetivo de ayudar a los países pobres más endeudados a través de préstamos provenientes de la banca privada (200 mil millones de dólares) y de organizaciones internacionales como el BM y otras agencias de asistencia (10 mil millones de dólares).

²⁹ Delineado en 1989 por el entonces Secretario del Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady, el Plan Brady surgió como una estrategia económica para resolver el endeudamiento de los países en desarrollo. Con 300 mil millones de dólares (12 mil millones de dólares aportados por el Banco Mundial, otros 12 mil millones por el FMI y 6 mil millones más por el gobierno japonés), el Plan intentaría reconvertir la deuda transfiriéndola a manos del capital privado.

³⁰ Por ejemplo, las crisis financieras en México en 1994 (“Efecto tequila”), en algunos países de Asia en 1997 (“Efecto dragón”), en Rusia en 1998 (“Efecto vodka”), en Brasil en 1999 (“Efecto samba”), en Argentina (“Efecto tango”), etc.

contrario, en países como Guinea Bissau, Sierra Leona, Afganistán, Gambia, Malí o Somalia sería apenas de 44 años.³¹

Al mismo tiempo, casi 850 millones de personas en los países pobres carecerían de alimentos suficientes; 1 200 millones no tendrían acceso a agua potable; 800 millones carecerían de acceso a servicios básicos de salud y de los 500 millones de personas en malnutrición, 160 millones serían menores de cinco años.³²

Simultáneamente, la brecha en el crecimiento económico entre países desarrollados y en desarrollo continuaría en ascenso. En 1965, el PIB medio del 20 por ciento más rico de la población mundial sería 30 veces mayor al del 20 por ciento más pobre. Para 1990, esa diferencia se habría de duplicar haciéndose de 60 veces; en 1994 la relación entre el ingreso del 20 por ciento más rico del mundo y el ingreso del 20 por ciento más pobre era de 78 a uno, en comparación con 30 a uno en 1960; para los años noventa, alrededor de 1 300 millones de personas sobrevivirían con un dólar diario. En Asia Meridional, Asia Oriental, Asia Sudoriental y el Pacífico 950 millones de personas vivirían en condición de pobreza; en América Latina, 110 millones; y en África, 220 millones de personas.³³

Si bien el fin de la bipolaridad traería consigo un cambio en el ideario del desarrollo y, con ello, concepciones en apariencia más integrales y multidimensionales³⁴ alejadas de la visión restrictiva y predominantemente económica del arquetipo tradicional, las condiciones de vulnerabilidad y desigualdad no cambiarían para millones alrededor del mundo.

³¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*, PNUD, Mundi Prensa, México, 1996, pp. 153-216.

³² PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*, PNUD, Mundi-Prensa, Madrid, 1999.

³³ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, PNUD, Mundi-Prensa, Madrid, 1997.

³⁴ De carácter antropológico, multidimensional y universal, el desarrollo humano sería uno de los conceptos de mayor influencia. Impulsado por el economista Amartya Sen en 1990 y retomado luego por el PNUD, esta visión afirmaba al desarrollo como un proceso en el que se amplían las oportunidades del ser humano, reconociendo que, si bien dichas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo, disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente son las más esenciales. Aunado a ello, el desarrollo humano reconocería que otras oportunidades altamente valoradas por muchos, como la libertad política, económica y social o la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos, son parte del desarrollo de las personas. Aunque es un concepto que no se aleja totalmente del ingreso económico, sí considera que éste es sólo un elemento del desarrollo, pero no es lo más importante todo en la vida de las personas: el ingreso es un medio, pero el fin es el desarrollo humano. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, PNUD, Mundi-Prensa, México, 1990, p. 34.

Cuadro 1
Esperanza de vida, analfabetismo y Producto Interno Bruto (PIB)

	<i>Países desarrollados</i>	Esperanza de vida al nacer (años) 1992	Tasa de alfabetización de adultos (%) 1992	PIB <i>per capita</i> (PPA en dólares) 1991
	Alemania	75.6	99.0	19 770
	Australia	76.7	99.0	16 680
	Canadá	77.2	99.0	19 320
	Estados Unidos	75.6	99.0	22 130
	Francia	76.6	99.0	18 430
	Japón	78.6	99.0	19 390
	Noruega	79.6	99.0	17 170
	Países Bajos	77.2	99.0	16 820
	Reino Unido	75.8	99.0	16 340
	Suecia	77.7	99.0	17 490
	Suiza	77.8	99.0	21 780
<i>Países en desarrollo o subdesarrollados</i>				
	Afganistán	42.9	31.6	700
	Burkina Faso	47.9	19.9	666
	Chad	46.9	32.5	447
	Gambia	44.4	30.0	763
	Guinea	43.9	26.9	500
	Guinea Bissau	42.9	39.0	747
	Mali	45.4	35.9	480
	Níger	45.9	31.2	542
	Sierra Leona	42.4	23.7	1 020
	Somalia	46.4	27.0	759

* Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) se refiere al tipo de cambio que refleja las diferencias de precios entre países y permite la comparación internacional de la cifra real de resultados e ingresos. En la tasa de PPA en dólares estadounidenses, un dólar estadounidense de PPA tiene el mismo poder adquisitivo en la economía nacional que un dólar estadounidense en Estados Unidos.

Fuente: elaboración propia con base en datos de PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*, Mundi-Prensa, México, 2008, y PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009*, Mundi-Prensa, México, 2009.

Cuadro 2
Privaciones en las regiones subdesarrolladas
(millones de personas)

Regiones	Adultos analfabetos 1995	Población sin acceso a servicios de salud 1990-1995	Población sin acceso a agua potable 1990-1996	Niños menores de 5 años en estado de malnutrición 1990-1996	Tasa de mortalidad materna (por 100000 nacidos) 1990	Población que se estima no sobrevivirá hasta los 40 años 90
Países árabes	59	29	54	5	380	26
Asia Oriental	167	144	398	17	95	81
América Latina y el Caribe	42	55	109	5	190	36
Asia Sudoriental y el Pacífico	38	69	162	20	447	52
África subsahariana	122	205	249	28	971	124
Todos los países en desarrollo	842	766	1 213	158	471	507

Fuente: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, PNUD, ONU, Oxford University Press, Nueva York, 1994.

El “desarrollo”, la promesa inalcanzable

El desarrollo no se puede desvincular de las palabras con las que se formó—crecimiento, evolución, maduración—. No importa el contex-to en que se emplee ni la connotación específica que le quiere dar la persona que lo usa (...) La palabra siempre implica un cambio favorable, un paso de lo simple a lo complejo, de lo inferior a lo superior, de lo peor a lo mejor. La palabra indica que uno lo está haciendo bien porque está avanzando hacia una meta deseada en el sentido de una ley universal necesaria, ineluctable (...) La palabra retiene el significado que le dio HaeckeI, hace un siglo: “el desarrollo es la palabra mágica con la cual resolveremos todos los misterios que nos rodean o, al menos, es la que nos guiará hacia sus soluciones”. Pero, para dos tercios de la población, este significado positivo de la palabra “desarrollo” —profundamente arraigado tras dos centurias de construcción social— es un recordatorio de lo que no son (...) un recordatorio de una condición indeseable e indigna. Para escapar de ello necesitan ser esclavos de las experiencias y sueños de otros.

Gustavo Esteva

Luego de una larga Guerra Fría que había significado, por un lado, profundas tensiones entre las hegemonías capitalista y socialista pero, por otro también, intromisiones de carácter militar, económico y político de las dos superpotencias en países de América Latina, Asia y África,³⁵ la post bipolaridad traería consigo una restructuración del orden internacional, sin que ello significara un cambio real en las relaciones de poder hasta ahora vigentes.

La supremacía de Estados Unidos como potencia mundial y el fortalecimiento de la ideología capitalista, en su etapa neoliberal, determinarían que fueran los intereses y prioridades de la potencia americana los que definirían el acontecer de las relaciones internacionales.

Si bien los años noventa abrirían una “época de esperanza” al pensar que las prioridades del Sur, desembarazado por fin de cualquier intención política exógena³⁶ arraigada al conflicto capitalismo-comunismo podría ser una prioridad real dada la implosión de Unión Soviética, cierto es que las cuestiones urgentes de los países “no desarrollados” —pobreza, hambre, desempleo, explotación de recursos naturales, deterioro ambiental, desplazamientos, deudas financieras, inestabilidad política, conflictos armados, autoritarismos, entre otras—, continuarían siendo temas secundarios en el naciente nuevo siglo.

Sería así que, después de cuatro “décadas del desarrollo”³⁷ y de la implementación de innumerables programas de ayuda, de planes económicos, de proyectos de cooperación —siendo los más recientes los Objetivos de Desarrollo del Milenio³⁸ y los

³⁵ Si bien la Guerra Fría no significó la confrontación directa entre las dos superpotencias de la época, la disputa por la hegemonía entre Estados Unidos y la Unión Soviética se expandió al resto de las regiones en el mundo, expresándose con violencia, por ejemplo a través de la intervención militar en Grecia y Turquía por medio de la instalación de bases militares estadounidenses en 1947; la intervención soviética en Hungría en 1956; la participación militar de Estados Unidos y la Unión Soviética en las guerras de Vietnam y Corea en los años cincuenta y sesenta; la intervención militar estadounidense República Dominicana en 1965 y la soviética en Checoslovaquia en 1968, entre otras. De la misma forma, se hicieron sentir las intromisiones económicas de las potencias en los países que conformaban sus bloques y esferas de influencia a través del Plan Marshall, de las instituciones de Bretton Woods o, en el caso de la Unión Soviética, por medio del Consejo de Ayuda Económica Mutua y de los acuerdos de especialización, por ejemplo.

³⁶ Gilbert Rist, *op. cit.*, p. 227.

³⁷ El 19 de diciembre de 1961, la Asamblea General de la ONU designó a los años sesenta como la “Primera Década del Desarrollo”. Uno de los proyectos desarrollistas enmarcados en ese contexto y para ese propósito fue precisamente la “Alianza para el Progreso”. La década de los setenta sería la segunda década del desarrollo, los ochenta la tercera y los últimos 10 años del siglo xx serían nombrados la cuarta década del desarrollo.

³⁸ En septiembre del año 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, 189 países suscribieron la Declaración del Milenio. Dicha iniciativa, que tenía como fecha límite el año 2015, contemplaba el cumplimiento de ocho Objetivos de Desarrollo: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los sexos y la

Objetivos de Desarrollo Sustentable—,³⁹ el tan anhelado “desarrollo” seguiría siendo una promesa inalcanzable para millones en todo el mundo.

Las políticas económicas aplicadas a los países del Sur —que no sólo no habían conducido al mejoramiento de la calidad de vida de la población, sino que lo habían deteriorado de manera notable—,⁴⁰ así como la desaparición prácticamente total del sistema económico de planificación socialista y el fortalecimiento y expansión de la economía neoliberal, reavivarían los postulados modernos del desarrollo.

De esta manera, el “mundo desarrollado” en su conjunto (es decir, Estados industrializados, organismos de corte económico-financiero, en particular el BM y el FMI, y también actores no estatales, como las empresas transnacionales) asumiría con más fuerza que antes un papel determinante en el diseño de directrices, políticas,

autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Disponible en https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgooverview/mdg_goals.html

³⁹ Llamada también Agenda de Desarrollo 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible son resultado de una iniciativa de Naciones Unidas surgida en septiembre de 2015. Dado que los ocho objetivos de Desarrollo del Milenio estaban aún lejos de ser cumplidos, la ONU establecería una nueva agenda, a cumplirse en el año 2030, de 169 metas contenidas en 17 objetivos: 1) erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; 2) poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible; 3) garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades; 4) garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos; 5) alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas; 6) garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; 7) asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos; 8) fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos; 9) desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación; 10) reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos; 11) conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 12) garantizar las pautas de consumo y de producción sostenible; 13) adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático); 14) conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible; 15) proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación, detener y revertir la degradación de la tierra y frenar la pérdida de diversidad biológica; 16) promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; y 17) fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

⁴⁰ Al respecto, Bustelo menciona que el crecimiento de la renta *per capita* real no sólo se redujo en 1980-1990 respecto a 1970-1980, sino que registró un valor negativo. Pablo Bustelo, *op. cit.*, pp. 173-174.

mecanismos, estrategias y planes desarrollistas basados en discursos y prácticas de dominación tendientes a la preservación del orden dominante.

La pobreza, la inequitativa e injusta distribución de la riqueza, el hambre, la restricción a servicios de salubridad, el desempleo masivo, los conflictos militares, las guerras civiles, la violación de derechos humanos y, en general, cuestiones relacionadas con la cotidianidad del “subdesarrollo” serían, aunque urgentes prioridades para el “mundo en desarrollo”, asuntos de bajo perfil en las agendas internacionales y en la dinámica mundial.

A décadas de la instauración y caída del sistema bipolar, en donde el “imaginario del desarrollo” comenzaría a expandirse estratégicamente como un soporte del orden internacional establecido, el “desarrollo” continuaría siendo un privilegio al que pocos tienen acceso.

Para el año 2019, por ejemplo, 2 153 personas (milmillonarios todos) concentraban la misma riqueza que 4 600 millones de seres humanos, el equivalente a casi la tercera parte de la población total mundial, y el uno por ciento más rico de la población concentró más del doble de riqueza que 6 900 millones de personas (casi 90 por ciento de la población mundial).⁴¹

Si bien la desigualdad es resultado de una inequitativa distribución de la riqueza que afecta a todas y todos a nivel global, cierto es que también obedece a un sistema económico que ha privilegiado a hombres sobre mujeres; de ahí que los 22 hombres más ricos del mundo acumulen más riqueza que todas las mujeres del Continente Africano (a nivel mundial, los hombres poseen 50 por ciento más de riqueza que las mujeres),⁴² o que las mujeres sean quienes perciban un ingreso menor por el trabajo desempeñado, lo que aumenta su situación de vulnerabilidad al ser la mayoría en los grupos viviendo en pobreza. Se estima, por ejemplo, que perciben 22 por ciento menos del salario laboral en comparación con los hombres.⁴³

De acuerdo con el informe *Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de la desigualdad*, 42 por ciento de la población mundial femenina no puede acceder a empleos remunerados, en comparación con seis por ciento de los hombres, porque son las responsables del trabajo de cuidados. Aunado a ello, millones de niñas son forzadas a abandonar su formación escolar para atender las tareas domésticas.⁴⁴

A nivel global hay aproximadamente 260 millones de niñas y niños que no

⁴¹ OXFAM Internacional, *Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de la desigualdad*, OXFAM, 2020, 76 pp.

⁴² *Idem*.

⁴³ OXFAM, *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*, OXFAM, Reino Unido, 2015, p. 21.

⁴⁴ OXFAM Internacional, *op. cit.*

asisten a la escuela, es decir, uno de cada cinco; y por cada 100 niños hay 121 niñas que no acceden a su derecho de educación.⁴⁵

A nivel regional, América Latina es en donde existe mayor desigualdad como consecuencia directa del pasado colonial y las diferenciaciones étnicas y raciales. El 10 por ciento más rico concentra una porción de los ingresos mayor que en cualquier otra región del mundo (37 por ciento) y el 40 por ciento más pobre recibe la menor parte (13 por ciento).⁴⁶

Es también en Latinoamérica donde la incidencia de la pobreza es mayor en zonas rurales, afectando en especial a personas indígenas y afrodescendientes. La tasa de pobreza de este grupo en 2018 fue de 49 por ciento, el doble que la registrada para la población no indígena o afrodescendiente.⁴⁷ En México, por ejemplo, tres cuartas partes de la población indígena (aproximadamente 20 millones) vive en pobreza y 43 por ciento de los hablantes de una lengua originaria carece de acceso a educación primaria.⁴⁸

Para 2015, eran 800 millones de personas los que padecían hambre; cuatro años después serían 20 millones más los que se sumarían a esta lista por la falta de alimentos, dando un total de 820 millones. Mientras que 149 millones de niños menores de cinco años tienen peso y altura inadecuada para su edad debido a una alimentación insuficiente, 131 millones de niños entre cinco y nueve años, 207 millones de adolescentes y 2 000 millones de adultos padecen sobrepeso.⁴⁹

Si bien el hambre es un problema que ha aumentado en prácticamente todas las regiones, África es la región con la prevalencia de la subalimentación más elevada (20 por ciento) a nivel global⁵⁰ y la que más alertas alimentarias tendrá durante el 2019. El sobrecalentamiento global y las profundas sequías, así como los conflictos armados y las guerras enquistadas en el continente harán que, en al menos ocho países africanos (Angola, Mozambique, Nigeria, República Democrática del Congo, Sudán del Sur, Yemen, Zambia y Zimbabue)⁵¹ se padezcan crisis alimentarias sin precedentes.

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XX*, PNUD, Nueva York, 2020.

⁴⁷ CEPAL, *Panorama Social de América Latina. Informe 2019*, ONU, 2019.

⁴⁸ OXFAM, *Por mi raza hablará la desigualdad. Efectos de las características étnico-raciales en la desigualdad de oportunidades en México*, OXFAM, México, 2019.

⁴⁹ FAO-UNICEF-FIDA-PMA-OMS, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*, ONU, 2019.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ FAO, *La ONU alerta sobre el mapa del hambre*, disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200117/472922349545/hambre-africa-emergencia-climatica-onu-programa-mundial-de-alimentos-yemen-ayuda-alimentaria-hambruna.html> fecha de consulta: 29 de enero de 2020.

En el periodo 2000-2016, la esperanza de vida promedio en el mundo fue de 66.5 años; actualmente es de 72. Si bien el aumento en el indicador puede reflejar en general la mejora en las condiciones de salud, cierto es también que gran parte de la población mundial aún carece de acceso a servicios asequibles de sanidad o de ingresos suficientes que puedan hacer frente a una eventualidad médica, ocasionando que la diferencia en la esperanza de vida entre países ricos y pobres sea de 18 años, y que uno de cada 14 niños en países de ingreso bajo mueran antes de cumplir cinco años.⁵² En la actualidad Suiza es el país con mayor esperanza de vida en el mundo con un promedio de 83 años, en contraposición con Lesoto, en donde es de 52 años. Anualmente, 100 millones de personas caen en pobreza extrema por los exuberantes gastos en atención médica y diariamente son 10 mil quienes mueren por no poder pagar tratamientos médicos.⁵³

Conclusiones

Las lógicas del poder, que se transforman de acuerdo al momento histórico, adoptan formas depredadoras e imperialistas –como las que se expresan con los procesos de militarización– y también en formas consensuadas para imponer sus directrices.⁵⁴ Respaldo por un consenso prácticamente mundial, el imaginario del “desarrollo” ha figurado como uno de los elementos estructurales del ordenamiento internacional y de las relaciones de poder que le dan sustento.

Como elemento articulador de un “orden” establecido por y desde Occidente (bajo una visión eurocéntrica y estadounidense), el “desarrollo” ha servido, por un lado, para afianzar las políticas de dominación y subordinación sobre el resto de los países y de sus sociedades y, por otro, en consecuencia, como un instrumento perpetuador de la dinámica mundial y de las injustas relaciones de poder en ella.

Como estrategia de una élite dominante global (Estados y sus clases privilegiadas, organismos internacionales, corporaciones privadas), el desarrollo ha formado parte de discursos y prácticas que han servido como instrumentos de legitimación de las

⁵² World Health Organization (WHO), *Uneven Access to Health Services Drives Life Expectancy Gaps*, WHO, 2019, disponible en <https://www.who.int/news-room/detail/04-04-2019-uneven-access-to-health-services-drives-life-expectancy-gaps-who> fecha de consulta: 29 de enero de 2020.

⁵³ OXFAM Internacional, *Cinco datos escandalosos sobre la desigualdad global y cómo combatirla*, OXFAM, 2020, disponible en <https://www.oxfam.org/es/cinco-datos-escandalosos-sobre-la-desigualdad-extrema-global-y-como-combatirla> fecha de consulta: 29 de enero de 2020.

⁵⁴ Ana Esther Ceceña, *Hegemonía, emancipaciones y políticas de seguridad en América Latina: dominación, epistemologías insurgentes, territorio y descolonización*, Cuadernos Populares, Programa Democracia y Transformación Global, Lima, 2008.

políticas de dominación-subordinación del Norte hacia el Sur global, trayendo consigo, entre otros, el aumento del nivel de vida de los “desarrollados”, gracias a la enorme acumulación de la riqueza, y la profundización de la desigualdad en los “no desarrollados”.

Si bien desde los movimientos de liberación de los años cincuenta y sesenta los países del Sur global intentarían reivindicar legítimas demandas orientadas a mejorar las condiciones de vida resultantes de la dominación colonial, cierto es que los posicionamientos y significaciones autónomos que pudieron haber contenido iniciativas como la Conferencia de Bandung, la Conferencia de Solidaridad de los Pueblos de Asia, África e Iberoamérica, el Movimiento de los Países no Alineados, la Declaración de Arusha o la Comisión Sur,⁵⁵ por mencionar algunas, sucumbirían, en mayor o menor medida, frente a los mecanismos implementados desde el Norte global.

No obstante, se han constituido instituciones, proyectos, planes, alianzas, acuerdos de cooperación o ayuda encaminados al “desarrollo”, el andamiaje económico y político mundial en el que estas estrategias se fundamentan fue edificado para favorecer la permanencia de un sistema que encuentra precisamente en el “desarrollo” una estrategia infalible para la propia reproducción de ese sistema dominante.

Fuentes de consulta

- Bustelo, Pablo, *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Síntesis, España, 2000.
- Ceceña, Ana Esther, *La alianza para el progreso*, Enciclopedia Latinoamericana, disponible en <http://latinoamericana.wiki.br/es/entradas/a/alianza-para-el-progreso>
- CEPAL, *Panorama social de América Latina. Informe 2019*, ONU, 2019.
- Cruces, José Miguel, *Etapas del discurso ambiental en el tema del desarrollo*, disponible en <https://www.revistaespacios.com/a97v18n01/10971801.html>
- Dag Hammarskjöld, *The 1975 Dag Hammarskjöld Report What Now*, Suecia, 1975, disponible en <http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2016/07/What-Now-1975.pdf>
- Dos Santos, Theotonio, *Imperialismo y dependencia*, Era, México, 1982.

⁵⁵ Como contrapartida a las estrategias del Norte, estas iniciativas procuraron construir una visión propia del desarrollo, alejada de su arquetipo dominante. Entre otros asuntos de interés general para los nacientes Estados, serían demandas prioritarias en sus agendas y posicionamientos el respeto a la independencia política, los procesos de desarme, la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, el rechazo al imperialismo, así como la exigencia de la reestructuración del sistema económico internacional, la cooperación económica, científica, técnica y comercial.

- Escobar, Arturo, "Antropología y desarrollo" en *Maguaré*, núm. 14, Colombia, 1999.
- Esteve, Gustavo, "Development" en Wolfgang Sachs, *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*, Witwatersrand University Press-Zed Books, Sudáfrica, 1995.
- FAO-UNICEF-FIDA-PMA-OMS, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*, ONU, 2019.
- FAO, *La ONU alerta sobre el mapa del hambre*, disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200117/472922349545/hambre-africa-emergencia-climatica-onu-programa-mundial-de-alimentos-yemen-ayuda-alimentaria-hambruna.html>
- Frank, André Gunder, *Sobre el subdesarrollo capitalista*, Anagrama, Barcelona, 1977.
- Harry S. Truman Library, *Discurso inaugural del presidente estadounidense Harry S. Truman del 20 de enero de 1949*, disponible en <http://www.trumanlibrary.org/calendar/viewpapers.php?pid=1030>,
- Moffatt, Ian, *Sustainable Development. Principles, Analysis and Policies*, The Parthenon Publishing, Londres, 1996.
- ONU, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- OXFAM Internacional, *Cinco datos escandalosos sobre la desigualdad global y cómo combatirla*, OXFAM, 2020, disponible en <https://www.oxfam.org/es/cinco-datos-escandalosos-sobre-la-desigualdad-extrema-global-y-como-combatirla>
- OXFAM Internacional, *Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de la desigualdad*, OXFAM, 2020.
- OXFAM, *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*, Iguales-OXFAM, Reino Unido, 2015.
- OXFAM, *Por mi raza hablará la desigualdad. Efectos de las características étnico-raciales en la desigualdad de oportunidades en México*, OXFAM, México, 2019.
- PNUD, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, disponible en https://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html/
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, PNUD, Mundi-Prensa, Madrid, 1997.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XX*, PNUD, Nueva York, 2020.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, PNUD, Mundi-Prensa, México, 2009.
- Ramos Cuza, Manuel A., Lourdes Visozo, Enrique Lama y Nereida Morejón, *Historia contemporánea*, Pueblo y Educación, La Habana, 1990.

- Rist, Gilbert, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Catarata, Madrid, 2002.
- Rostow, Walter W., *The Stages of Economic Growth. A Non Communist Manifesto*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1990.
- S/a, “Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional” en *Nueva Sociedad*, núm. 14, septiembre-octubre 1974, disponible en [www.https://nuso.org/articulo/declaracion-sobre-el-establecimiento-de-un-nuevo-orden-economico-internacional/](https://nuso.org/articulo/declaracion-sobre-el-establecimiento-de-un-nuevo-orden-economico-internacional/)
- S/a, *Final communiqué of the Asian-African Conference*, disponible en http://www.bandungspirit.org/IMG/pdf/Final_Communique_Bandung_1955.pdf
- S/a, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, disponible en <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>
- Sanahuja, José Antonio, *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*, Intermón OXFAM, Barcelona, 2001.
- Sen, Amartya, “Desarrollo, derechos y seguridad humana” en Comisión de Seguridad Humana, *La seguridad humana ahora*, Comisión de Seguridad Humana, Nueva York, 2003.
- UNCTAD, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo de 1997*, UNCTAD, 1997, disponible en <http://www.unctad.org/templates/Webflyer.asp?docID=3303&intItemID=2280&lang=3>
- WHO, *Uneven Access to Health Services Drives Life Expectancy Gaps*, WHO, 2019. <https://www.who.int/news-room/detail/04-04-2019-uneven-access-to-health-services-drives-life-expectancy-gaps-who>
- Valcárcel, Marcel, *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2006.
- Williamson, John, *Latin American Adjustment. How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, D. C., 1990.
- Williamson, John, *A Short History of the Washington Consensus*, paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”, Barcelona, 2004.

El Grupo de Visegrado en la Unión Europea del siglo XXI: euroescepticismo, ultranacionalismos y exclusión social

The Visegrad Group in the 21st century European Union: euroscepticism, ultranationalism and social exclusion

Pedro Manuel Rodríguez*
Arely González Pérez**

Resumen

En este artículo se analiza la creación del Grupo de Visegrado o v4. El v4 es una organización de cooperación cuyos miembros son Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia. El objetivo principal del v4 durante la década de los noventa fue la cooperación mutua en aras de integrar a los países de Europa Central en la Unión Europea y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Desde la caída del socialismo los miembros del v4 se caracterizaban por propugnar la integración de los países de Europa Central en el marco de dicho bloque. Sin embargo, con el arribo al poder de los partidos políticos de ultraderecha, el europeísmo de los países de la región se ha modificado de manera radical y actualmente sus gobiernos desafían los valores democráticos de la Unión Europea.

Palabras clave: v4, regionalismo, Europa Central, euroescepticismo, partidos políticos, ultraderecha, relaciones internacionales.

* Doctor en Estudios de Integración Europea por la Universidad de Varsovia, Polonia, especialidad en Estudios Europeos por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Profesor-investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Coordinador del grupo de investigación “Conflictos socioestructurales y reconfiguraciones regionales”, BUAP-CA-337. Correo electrónico: pedrosuarezbuap@yahoo.com.mx

** Doctora en Excelencia Docente por la Universidad de los Ángeles Puebla, maestra en Educación Superior y en Historia por la BUAP y licenciada en Derecho por el Centro de Educación Abierta. Profesora-investigadora de la Facultad de Filosofía y Letras de la BUAP. Colaboradora del grupo de investigación “Conflictos socioestructurales y reconfiguraciones regionales”, BUAP-CA-337. Correo electrónico: arely.gonzalez@correo.buap.mx

Abstract

This article discusses the creation of the Visegrad Group, also known as the v4. The v4 is a cooperation organization whose members are Poland, Hungary, the Czech Republic, and Slovakia. The main objective of v4 during the 1990s was mutual cooperation in order to integrate Central European countries into the European Union and the North Atlantic Treaty Organization. From the fall of real socialism until just a few years ago, v4 members were characterized by advocating the integration of Western Europe. However, with the coming to power of far-right political parties, the pro-European orientation of the countries of the region has changed radically and today their governments defy the democratic values of the European Union.

Key words: v4, regionalisms, Central Europe, Euroscepticism, political parties, far-right, international relations.

Introducción

El v4 tiene sus antecedentes históricos en el Pacto de Visegrado de 1335, que surgió después de que el rey Carlos Roberto de Hungría y de Croacia convocara a una reunión en el Palacio de Visegrado (Hungría), en la que participaron el rey Casimiro III de Polonia y el rey checo Juan I de Bohemia. El objetivo del Pacto de Visegrado fue establecer un tratado de cooperación y de no agresión mutua entre los países de Europa Central.¹ Sin embargo, el propósito más importante fue el de crear una alianza en aras de defender la integridad territorial de los países de Europa Central *vis-à-vis* el Imperio austrohúngaro. Resulta importante mencionar que dicho pacto no tuvo mayor trascendencia, pues los conflictos entre la Iglesia Católica y el naciente protestantismo, así como la expansión territorial del Imperio austrohúngaro, influyeron de manera decisiva para que éste cayera pronto en el olvido.

Siglos después Polonia, Hungría y la otrora Checoslovaquia reactivaron su cooperación por medio de la creación del v4. En este marco de ideas, el 15 de febrero de 1991 Václav Havel (Checoslovaquia), Lech Wałęsa (Polonia) y József Antall (Hungría) decidieron reactivar la cooperación entre los países de Europa Central. Cabe mencionar que los primeros líderes democráticos de los países de la región eran de la convicción de que el mundo socialista había colapsado en Europa del Este y que necesitaban construir un destino completamente nuevo para sus sociedades. Aunado a lo anterior, compartían intereses comunes en relación con el futuro postsocialista de sus países. Desde su convicción, la estabilidad política, el desarrollo económico y la

¹ El concepto de “Europa Central” es muy ambiguo y difícil de determinar. No existe un acuerdo o texto que defina con exactitud qué es o que especifique los países que pertenecen a dicha región. Para efectos de esta investigación, Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia son los países que los autores consideran como Europa Central. Para mayor información véase https://www.ecured.cu/Europa_Central

seguridad de Europa Central dependían de su “regreso a Europa”. En suma, de su incorporación a la Unión Europea (UE) y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

El objetivo principal del v4 durante el inicio de la década de los noventa fue establecer una cooperación muy estrecha entre los países de Europa Central en aras de integrar a los países de Europa Central lo más rápidamente posible a la UE y en la OTAN. Otros objetivos secundarios fueron la integración económica y la cooperación mutua en relación con el proceso de transición política y económica que estaba tomando efecto *in situ*.

El v4 inició con una cooperación bastante debilitada y limitada. Cuando colapsó el sistema socialista en Polonia, Hungría y Checoslovaquia el crecimiento económico en estos países era muy endeble y sus economías apenas iniciaban con un arduo proceso de transición económica. Aunado a lo anterior, las economías de los miembros del v4 eran muy poco competitivas en el escenario económico internacional, debido al atraso económico que provocó el sistema económico basado en economías de Estado. En términos políticos, los miembros de esta organización no deseaban establecer una cooperación muy estrecha, debido a que eran de la opinión de que dicha cooperación podría lesionar su “regreso a Europa”.

Durante su proceso de preadhesión en ambas organizaciones los miembros del v4, en vez de cooperar, competían entre sí y cada uno se autoproclamaba como “el líder de la región” que había dejado atrás a sus socios de Europa Central. Para empeorar aún más las cosas, en 1993 tuvo lugar el Divorcio de Terciopelo, que connotó la disolución de Checoslovaquia y el surgimiento de dos Estados totalmente independientes: la República Checa y Eslovaquia. Ante este escenario, un número muy considerable de especialistas era de la convicción de que el v4 tenía pocas posibilidades de existir.

Los miembros del v4 obtuvieron la membresía de la OTAN el 12 de marzo de 1999 y de la UE el 1 de mayo de 2004, con la excepción de Eslovaquia, que se integró a la alianza euroatlántica de manera tardía el 29 de marzo de 2004. En relación con Eslovaquia, la mayoría de los miembros de la UE y de la OTAN consideraban que aún no estaba preparado para ingresar en ambas organizaciones debido a las políticas antidemocráticas que estableció el ex primer ministro Vladimír Mečiar. Cabe hacer alusión a que durante aquellos años Eslovaquia fue el país de Europa Central que era considerado como el más atrasado en aras de cumplir con los criterios de adhesión de la UE, establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague² el 21 y 22 junio de

² Los Criterios de Copenhague son los requisitos de adhesión que deben cumplir los países candidatos en aras de obtener la membresía de la UE. Fueron establecidos en junio de 1993 durante la Cumbre del Consejo Europeo que tuvo efecto en Copenhague; posteriormente fueron ratificados en la

1993. En este sentido, altos funcionarios de la UE e instituciones de dicha organización aludían a que, si Eslovaquia no presentaba avances más substanciales, no sería considerada para ingresar en la UE durante la primera fase en el contexto de las ampliaciones que llevaría a cabo dicho bloque hacia Europa del Este.

Después de la integración de los países de Europa Central en la UE los países de la región tuvieron que replantearse el futuro del v4. En pocas palabras, continuar o dar por finalizada su cooperación. En este marco de ideas, en la Declaración de Kromeriz, que tuvo efecto el 12 de mayo de 2004, los miembros del v4 acordaron continuar con su cooperación, así como defender sus identidades nacionales. La Declaración de Kromeriz aludió también a la importancia de la integración económica y la cooperación con países extracomunitarios que son de vital importancia para la seguridad de Europa Central, tales como Ucrania, Moldavia, Bielorrusia, Serbia, así como los Balcanes Occidentales.³

Durante la década de los noventa los miembros del v4 era considerados como los grandes propulsores de la UE y de la OTAN y defendían incasablemente su derecho de pertenecer a las organizaciones de cooperación y de seguridad de Europa Occidental, debido a su ubicación geográfica, así como a los valores occidentales y civilizatorios que comparten con los miembros de ambas organizaciones.⁴ Sin embargo, después de casi dos décadas de su integración en la UE y de la OTAN, su otrora orientación proeuropéista se ha transformado de manera radical. Aunado a lo anterior, en el siglo XXI los países de Europa Central se han transformado en democracias iliberales, a pesar del enorme progreso que habían logrado obtener en términos de la consolidación de sus sistemas políticos democráticos durante la década de los noventa. Las democracias iliberales que actualmente gobiernan en estos países se caracterizan por ser euroescépticas, ultranacionalistas, xenofóbicas, homofóbicas y por rechazar las políticas supranacionales de la UE, en particular la migratoria y las cuotas de refugiados

Cumbre del Consejo Europeo que tuvo lugar en Madrid en 1995. En suma, estos criterios aluden a que los Estados candidatos posean instituciones que permitan la gobernanza democrática y respeten los derechos humanos. Asimismo, los candidatos deben poseer una economía de mercado que sea capaz de competir en el mercado comunitario. Aunado a lo anterior deberán aceptar las obligaciones jurídicas e institucionales de la UE. Los criterios de adhesión se dividen en: a) políticos; b) respeto por el Estado de derecho y las minorías; c) criterios económicos, y d) otros requisitos, que son los criterios para armonizar las leyes nacionales con las leyes de la UE. Para más información, véase https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en

³ Pavla Jedlickova, "El Grupo de Visegrado seguirá existiendo en el marco de la UE" en *Radio Prague International*, Praga, 2004, disponible en <https://www.radio.cz/es/rubrica/notas/el-grupo-de-visegrado-seguira-existiendo-en-el-marco-de-la-ue>

⁴ Pedro Manuel Rodríguez Suárez, *Hacia una nueva Europa. La integración de los países de Europa central y oriental en la Unión Europea*, Universidad Iberoamericana/Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2006.

políticos. Aunado a lo anterior son socialmente excluyentes y lesionan los derechos de las minorías, tales como de la comunidad LGBT, así como de los extranjeros, migrantes y refugiados políticos.

En este artículo se plantean tres objetivos cardinales. El primero, analizar las variables que dieron inicio a la creación del v4. Aunado a lo anterior, evaluar la evolución histórica de dicha organización. El segundo, examinar el tipo de cooperación que existe en el v4, así como los “intereses comunes” y las “divergencias” que existen en torno a dicha cooperación. El tercero indaga las variables que han transformado radicalmente la orientación proeuropeísta de los países de Europa Central en los últimos años.

Este artículo se fundamenta en una investigación de tipo mixta. En este sentido, es de tipo descriptiva y explicativa. Es descriptiva porque describe las variables históricas que propiciaron el surgimiento y la evolución del v4 y es explicativa porque indaga la transformación proeuropeísta de los países de la región. Es decir, de ser considerados como unos de los miembros más entusiastas en la década de los noventa a ser actualmente de los más conflictivos y euroescépticos, así como ultranacionalistas.

La hipótesis que acompaña este trabajo es de tipo descriptiva y asociativa debido a que describe y pronostica un fenómeno por medio de la correlación de varias variables. En este marco de ideas, el euroescepticismo y el antieuropeísmo en el v4 se ha incrementado de manera exponencial en los últimos años debido a la crisis económica que sufrió la UE durante el periodo 2007-2008, el discurso político de los partidos de ultraderecha, las crisis migratorias, las cuotas de refugiados políticos, así como por la amenaza que sienten en torno con la pérdida de soberanía e identidad nacional. Sin embargo, la membresía de la UE ha constituido un elemento *sine qua non* para el crecimiento y el desarrollo económico de los países de Europa Central, por lo que resulta muy poco probable que abandonen dicha organización.

Este artículo se sustenta en la teoría de los complejos de seguridad, que es presentada en la obra *Regions and Powers: A Guide to Global Security Order*.⁵ La teoría de los complejos de seguridad toma en consideración los problemas de seguridad que amenazan a Europa, así como a su integración. Sin lugar a dudas estos problemas son el *Brexit*, el terrorismo, el ultranacionalismo, la xenofobia, la exclusión social, la crisis relativa a la migración y los refugiados políticos, el euroescepticismo, la crisis de identidad, así como las fuerzas políticas de ultraderecha que actualmente poseen un gran poder político en un número muy considerable de miembros de la UE y en particular del v4.

⁵ Barry Buzan y Ole Waever, *Regions and Powers: A Guide to Global Security Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

Para efectos de esta investigación se utilizará la teoría mencionada con el objetivo de comprender las relaciones tan complejas que se han desarrollado en los últimos años entre los miembros del v4 y la UE. En este sentido, las fuerzas políticas de ultraderecha que actualmente gobiernan los países de Europa Central no se sienten identificadas con un sistema que los integra en el cual existen considerables “costos” y “beneficios”. En este marco de ideas, algunas políticas supranacionales de la UE, como la política migratoria y las cuotas de refugiados políticos, son algunos costos que deben asumir todos los miembros de dicha organización. Sin embargo, los países de Europa Central no se encuentran muy abiertos a compartir las políticas supranacionales mencionadas. Asimismo, son renuentes a aceptar una integración regional en donde los miembros de dicho sistema tienen que ceder una parte muy importante de su soberanía.

Barry Buzan y Ole Waever fundamentan su teoría desde la perspectiva del neorrealismo, el globalismo, el regionalismo, así como de la identidad colectiva. En palabras de Daniela Rodríguez,⁶ “la identidad colectiva es un conjunto de factores sociales, históricos, políticos y culturales, propios de una colectividad que la definen y la distinguen de otra”. Con base en lo anterior, los miembros del v4 no comparten una identidad colectiva con el resto de los miembros de la UE, debido a que —como se mencionó—, para este grupo de países la membresía de dicha organización posee una connotación muy diferente en comparación con el resto de los miembros de la UE. Esta crisis de identidad colectiva se ve reflejada en Europa Central desde diferentes aristas, tales como: el incremento del euroescepticismo, el sentimiento en torno a la pérdida de soberanía y la identidad nacional, el cambio de su orientación proeuropeísta, así como la actitud tan negativa que han tenido los países de la región en ceder su parte de sus decisiones soberanas respecto a las instituciones supranacionales de la UE.

Finalmente, la teoría de los complejos de seguridad aborda la importancia de la opinión pública en aras de legitimizar el fenómeno relativo a la integración regional. En este marco de ideas, se puede hacer alusión a que una parte muy considerable de la opinión pública en el v4 ha dejado de creer en los grandes beneficios que les proporciona a sus países la membresía de la UE, lo que ha contribuido a incrementar el fenómeno del euroescepticismo, así como a rechazar la política migratoria y de refugiados políticos de la UE.

Este artículo se divide en cuatro secciones. En la primera se presenta la introducción que explica el origen y la evolución histórica del v4. Aunado a lo anterior, se toma en consideración la hipótesis, la metodología de investigación, así como el marco teórico. En la segunda sección, se alude al tipo de cooperación que existe entre los miembros

⁶ Daniela Rodríguez, “Identidad cultural: características, elementos, formación y pérdida” en *lifeder.com* Madrid, 2017, disponible en <https://www.lifeder.com/identidad-cultural/>

del v4, así como en las áreas de cooperación en donde convergen, pero también en donde divergen los miembros de dicha organización. En la tercera sección se abordan las variables que han propiciado el declive de la calidad de la democracia en los países de Europa Central. Asimismo, el autor indaga el fenómeno inherente al euroescepticismo en los miembros del v4. Por último, se presentan las conclusiones generales.

Cooperación interregional en el marco del v4: intereses comunes y divergencias

A pesar de las “altas y bajas” que se han presentado en el v4 a través de su historia, la organización ha sobrevivido y la cooperación entre sus miembros se desarrolla desde las siguientes aristas: política exterior, asuntos europeos, cooperación cultural y sociedad civil, seguridad energética, cooperación económica y seguridad y defensa.

Política exterior

Debido a su ubicación geográfica y su pasado histórico, los países de Europa Central comparten intereses comunes en materia de política exterior, aunque también se perciben algunas divergencias. En este sentido, Rusia, los países de Europa del Este (que no tienen una perspectiva comunitaria) y los Balcanes Occidentales constituyen sus principales prioridades. Entre los miembros de esta organización, Polonia es la más interesada en profundizar la cooperación con los países que pertenecen a la “Asociación Oriental”,⁷ en suma, Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán.

Para Polonia y el resto de los miembros del v4 el escenario político que existe en Europa del Este y en Eurasia es muy preocupante, debido a que cuatro países de Eurasia se encuentran en crisis. Armenia y Azerbaiyán mantienen una disputa por el

⁷ La “Asociación Oriental” es un programa de cooperación de la UE hacia los países de Europa del Este que no tienen una perspectiva comunitaria. Esta política de cooperación de la UE hacia los países de Europa del Este tiene como objetivo cooperar con las reformas políticas y económicas que establecieron las ex repúblicas de la Unión Soviética después de la caída del socialismo. La Asociación Oriental se basa en un compromiso con los principios de derecho internacional, la democracia, el respeto por el Estado de derecho y las libertades fundamentales, el buen funcionamiento de las economías de mercado, el desarrollo sustentable, el buen gobierno, así como el respeto por los derechos humanos. La Asociación Oriental tuvo su punto de partida en la Cumbre del Consejo Europeo que tuvo lugar en Praga durante 2009. Para mayor información, véase Oroyfinanzas.com “¿Qué es el programa Asociación Oriental de la Unión Europea?-The Eastern Partnership (EaP)” disponible en <https://www.oryfinanzas.com/2015/08/que-programa-asociacion-oriental-union-europea-eastern-partnership-cap/>

enclave armenio de Berg Karabach en Azerbaiyán. Georgia y Rusia se pelean por los territorios separatistas de Abjasia y Osetia del Sur y Moldavia, por su parte, se encuentra en conflicto con Rusia por Transnistria. Aunado a lo anterior, Bielorrusia y Ucrania mantienen relaciones bilaterales muy complejas.

Cabe mencionar que uno de los mayores obstáculos que enfrentan los miembros de la UE y del v4 en relación con su cooperación con los países de Europa del Este y Eurasia lo constituye Rusia, que se opone a dichas relaciones de cooperación y las obstaculiza.⁸ Polonia, por su parte, se ha convertido en el “abogado” de Ucrania en la UE y en la OTAN. Por lo tanto, apoya sus aspiraciones en aras de convertirse en miembro de pleno derecho de ambas organizaciones. Otro país de Europa del Este que es de vital importancia para Varsovia es Bielorrusia, considerada la “última dictadura de Europa” y cuyo presidente Alexander Lukashenko se mantiene en el poder desde 1994 sin prácticamente oposición política alguna.

Las prioridades de Hungría, la República Checa y Eslovaquia en materia de política exterior son los Balcanes Occidentales y defienden las aspiraciones de estos países para convertirse en miembros de pleno derecho de la UE y de la OTAN, aunque Montenegro obtuvo la membresía de la OTAN en 2017 y Croacia y Albania en 2009. Cabe mencionar que de los miembros del v4, Hungría es la principal promotora en relación con la integración de los países de los Balcanes Occidentales en la UE y en la OTAN. En este sentido, las negociaciones de adhesión entre la UE y Croacia concluyeron durante la primera mitad de 2011, cuando Budapest presidió el Consejo de la UE. Asimismo, ha sido uno de los miembros de la UE que más ímpetu ha puesto para que se les proporcione a Serbia y a Montenegro el *status* de “candidatos oficiales” para obtener la membresía de la UE. Aunado a lo anterior, se ha convertido en la principal promotora para el desarrollo de la sociedad civil en esta parte de Europa.

Resulta importante subrayar que los miembros del v4 no siempre comparten los mismos intereses en materia de política exterior, lo que se ve reflejado en la importancia que tienen sus relaciones bilaterales con Alemania, Estados Unidos, China y en particular con Rusia. Asimismo, esta diversidad de intereses se puede apreciar por medio de las reacciones tan diferentes que tuvieron *vis-à-vis* la Revolución Naranja en Ucrania (2005), la guerra entre Rusia y Georgia (2008), así como con las sanciones que estableció la UE hacia Rusia por su anexión de Crimea (2015). Aunado a lo anterior, los miembros del v4 prefieren ganar presencia y prestigio en la comunidad internacional de manera independiente y no como bloque de países.

En términos de seguridad, Polonia es de la convicción de que Rusia representa la peor amenaza hacia la seguridad de Europa Occidental. De manera contraria,

⁸ *Postimeses*, “Moscú obstaculiza el camino de la UE” en *Voxeurop español*, París, 2013, disponible en <https://voxeurop.eu/es/content/article/4173571-moscu-obstaculiza-el-camino-de-la-ue>

Eslovaquia, Hungría y la República Checa desarrollan una política exterior mucho más amigable y cooperativa hacia Moscú. En este orden de ideas, el primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, ha implementado una política exterior denominada “apertura hacia el Este” y ha establecido una cooperación internacional como nunca antes en la historia contemporánea de este país hacia Rusia y los países de Europa del Este. Asimismo, Polonia se distingue por su anticomunismo mesiánico y por recordar constantemente el genocidio alemán y la opresión soviética. En el polo opuesto, Hungría mantiene una posición oficial anticomunista, aunque en los hechos reales dicha posición es más de palabra. Por ejemplo, en la década de los noventa, el partido político Fidesz Unión Cívica Húngara impidió que se realizara una investigación en relación con la violación a los derechos humanos que cometió la Államvédelmi Hatóság (seguridad de protección del Estado socialista de Hungría) durante el periodo socialista.

A pesar de las similitudes y divergencias mencionadas, los miembros del v4 se han convertido en los principales promotores de la integración de Ucrania y los Balcanes Occidentales en la UE y en la OTAN. Aunado a lo anterior, han materializado su cooperación económica con los miembros de la “Asociación Oriental” y con los Balcanes Occidentales por medio del Fondo de Visegrado.⁹

Asuntos europeos

Al finalizar la década de los noventa ésta fue el área en donde menos convergencia existía entre los miembros del v4. Tal fenómeno se debe a la diferencia de visiones que existe en temas en relación con el futuro de Europa, así como el tipo y el nivel de integración que debe poseer la UE y, en particular, en las relaciones con Rusia. Por otro lado, Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovaquia pertenecen a diferentes grupos dentro de la UE. Es decir, los “pro integración” y los “euroescépticos”. Polonia, tradicionalmente, se ha ubicado en el primer grupo. En el contexto político y económico ha demostrado mayor responsabilidad y compromiso con la integración de Europa que inclusive algunos miembros de la eurozona, como Grecia. Polonia defiende un tipo de integración que no sea por medio de velocidades, que desde su punto de vista fragmenta la membresía de la Unión y la divide en diferentes categorías.

A pesar de que Eslovaquia fue el país más atrasado en cuanto al cumplimiento de los Criterios de Adhesión de Copenhague, actualmente pertenece a “otro nivel de

⁹ El Fondo de Visegrado se creó en el año 2000 y es administrado en Bratislava, Eslovaquia. Su objetivo es fortalecer la cooperación entre los miembros del v4, así como con los países extracomunitarios, que constituyen una prioridad para los países de Europa Central. Cabe mencionar que para 2012 el Fondo de Visegrado contaba con una capacidad económica de 7 millones de euros. En relación con los países de Europa del Este y los Balcanes Occidentales, uno de los objetivos principales es el de reducir la brecha económica que existe entre los Balcanes Occidentales y los miembros del v4.

integración” en comparación con el resto de los miembros del v4, debido a su incorporación en la eurozona que tuvo efecto durante 2009. Asimismo, la mayor parte de su opinión pública continúa respaldando la membresía de la UE. En este sentido, pertenece al grupo “pro integración”, aunque en los últimos años la ultraderecha eslovaca ha cuestionado las políticas supranacionales de la UE, la pérdida de soberanía y la identidad nacional y es uno de los miembros más renuentes a recibir refugiados políticos.

En Hungría, desde 2012, comenzó a notarse una gran diferencia entre el discurso político externo e interno en torno al futuro de Europa. En el discurso externo, la ultraderecha húngara defiende la idea inherente a “más Europa”, mientras que el discurso interno comenzó a cuestionar la pérdida de soberanía y la erosión de la identidad nacional. Asimismo, algunos sectores de la opinión que pertenecen a la ultraderecha comenzaron a invocar “la defensa en contra del imperio europeo”. En este sentido, a partir del año referido, Hungría se colocó en el grupo de miembros de la UE que se caracterizan por ser euroescépticos. Este fenómeno se ha incrementado cada vez más con la administración de Viktor Orbán, quien se ha distinguido por ser uno de los líderes más euroescépticos y que mayor confrontación ha tenido con Bruselas en los últimos años.

Por otro lado, para 2012, República Checa se acercaba cada vez más a la posición de Hungría. Su estabilidad económica y su relativa independencia monetaria le han permitido mantener una posición independiente sobre el futuro de Europa. En este sentido, defiende la idea de establecer una integración menos centralizada y con mayor liberalización del mercado interno. Sin embargo, no es muy partidaria por incorporarse en la eurozona. Probablemente República Checa y Hungría son los miembros de la UE menos comprometidos con el proceso de integración de Europa. En el primer país existen dos visiones que se confrontan entre sí en relación con el futuro de Europa: por un lado, los partidos políticos de centro-derecha defienden la idea de que dicha organización debe poseer un nivel menor de integración y que la soberanía y las identidades nacionales deben ser respetadas. De manera contraria, los partidos políticos socialdemócratas están a favor de una integración más profunda y de “más Europa”.¹⁰

Cooperación cultural y sociedad civil

Esta es el área en la que los miembros del v4 han alcanzado mayores logros. El objetivo de esta cooperación se puede apreciar desde los siguientes rubros: cultural,

¹⁰ EFE, “Los líderes de ultraderecha quieren el fin de la UE, a la que acusan de todos sus males” en *El Mundo*, Madrid, 2017, disponible en https://www.elmundo.es/internacional/2017/12/16/5a3571a1468aeb09_328b45d8.html

intercambio académico, transfronterizo, sociedad civil y movilidad de investigadores y estudiantes entre los países de Europa Central. Cabe mencionar que, para lograr estos objetivos, los miembros del v4 utilizan los recursos del Fondo de Visegrado.

Seguridad energética

La seguridad energética es uno de los temas que mayor interés abarca para los miembros del v4. Este interés adquirió relevancia como consecuencia de la crisis del gas que se presentó en Europa entre 2006 y 2009. Cabe hacer alusión a que tal evento reveló el peligro que existe en relación con la dependencia energética que mantiene el viejo continente *vis-à-vis* Rusia. En este sentido, el objetivo cardinal del v4 es disminuir dicha dependencia por medio de nuevos suministros de gas natural y de petróleo, así como de la construcción de nuevas rutas de transporte que no crucen por territorio ruso. En este marco de ideas, los miembros del v4 se han convertido en los principales promotores del gasoducto Nabucco, que tiene como meta transportar gas natural desde Erzurum, Turquía, hasta Baumgarten an der, Austria.

Cooperación económica

La cooperación económica ha sido una de las principales prioridades del v4 desde su creación hasta el día de hoy. La cooperación económica inició con el establecimiento de la Asociación Centro Europea de Libre Comercio, que entró en vigor el 3 de julio de 1994. Sus objetivos iniciales fueron consolidar las economías de mercado, promover el intercambio comercial e incorporar a las economías de Europa Central al sistema económico, político, y legal de la UE.

La creación de la Asociación Centro Europea de Libre Comercio fue relativamente fácil debido a que los miembros del v4 compartían variables económicas muy similares después de la caída del socialismo, tales como la transformación de las economías planificadas a economías de mercado y su ubicación geográfica, así como sus formas de producción debido a que las economías de Europa Central se especializan en los sectores agrícola y manufacturero, la industria de la construcción, electrónica y farmacéutica.

Debido a la incorporación de los miembros del v4 en la UE, los países de la región tuvieron que retirarse de la Asociación Centro Europea de Libre Comercio porque su membresía en dicha organización era incompatible con la de la UE. Actualmente los miembros de dicha asociación son Moldavia, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Serbia, Montenegro, Kosovo y Albania. Cabe mencionar que la Asociación ha sido un mecanismo que ha servido como antesala para preparar a los países de Europa del Este para obtener la membresía de la UE. De los países

mencionados, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia son considerados en la actualidad como “candidatos oficiales” para obtener la membresía de la Unión, mientras Albania, Bosnia y Herzegovina y Kosovo son percibidos por Bruselas como “candidatos potenciales”.

Debido a la incorporación de las economías del v4 en el Mercado Único Europeo, alrededor de 80 por ciento de su comercio exterior se concentra actualmente en el mercado comunitario. Un fenómeno que ha obstaculizado la cooperación económica han sido las rivalidades que se han creado entre los países de Europa Central en aras de atraer inversiones extranjeras directas provenientes, en su mayoría, de Alemania, Rusia y en los últimos años de China. Otra área en la que existen rivalidades está relacionada con la creación de infraestructura, principalmente en la construcción de carreteras y autopistas. Esta rivalidad se ha acentuado aún más entre República Checa y Eslovaquia, países que desean convertirse en el centro de la “Nueva Ruta de la Seda”, conocida también como “One Belt, One Road”. Este proyecto tiene como objetivo conectar por medio de vías ferroviarias a China, Asia Central, Oriente Medio y Europa e involucra a 65 países con una población total de 4.4 mil millones de personas que representan 70 por ciento de la población mundial y de manera conjunta producen 55 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de la economía mundial.

En relación con la agenda económica de la UE, los miembros del v4 promueven de manera conjunta más apertura del mercado comunitario en relación con los bienes y servicios, la creación de un mercado único digital y, sobre todo, continuar con el presupuesto comunitario relativo a los Fondos de Cohesión. Cabe señalar que en los últimos años los contribuidores netos de la Unión—Austria, Alemania, Francia, Países Bajos, Suecia y Dinamarca—desean reducir su contribución al presupuesto comunitario. Los contribuidores netos desean disminuir sus contribuciones a uno por ciento de su PIB, mientras que la posición oficial del Consejo Europeo es que las aportaciones sean del 1.74 por ciento de éste. Los miembros del v4 respaldan la posición del Consejo Europeo y pertenecen al grupo “Amigos de la Cohesión”. Este grupo de países se distingue por tener regiones pobres cuyo desarrollo depende, en gran medida, de las subvenciones europeas, en particular de los Fondos de Cohesión. Los miembros del grupo de “Amigos de la Cohesión” son Portugal, Polonia, Malta, Croacia, Chipre, Eslovaquia, España, Eslovenia, Lituania, Letonia, Estonia, Grecia, Hungría, Bulgaria y Rumania.

Seguridad y defensa

Los países de Europa Central, acostumbrados a ser invadidos, a desaparecer y a resurgir en el mapa político de Europa, comparten intereses comunes en materia de seguridad y defensa. Después de su integración en la OTAN, su política relativa a la

seguridad y defensa ha sido delegada en su mayor parte a dicha organización. En términos de las amenazas que perciben hacia su seguridad por razones históricas y geográficas Rusia, Europa del Este y los Balcanes Occidentales son considerados como las mayores amenazas. Esta percepción se acentuó aún más con la anexión de Crimea y Sebastopol por parte de Rusia durante 2014. En el mismo tenor, la guerra de Donbáas, en Ucrania, que tuvo efecto durante el mismo año, incrementó aún más percepción en relación con la amenaza hacia su seguridad proveniente de Europa del Este.

La preocupación de los miembros del v4 en materia de seguridad es si realmente la OTAN constituye para ellos un “verdadero escudo de seguridad”. Esta incertidumbre se incrementó cuando la administración de Barack Obama decidió cancelar el escudo antimisiles de defensa que eventualmente sería establecido en Polonia y en República Checa. En este sentido, crearon el 1 de enero de 2016, un mecanismo de seguridad conocido como “Grupo de Batalla de Visegrado”. Su objetivo es la prevención de conflictos en las fronteras del Este de la UE.

El declive de la calidad de la democracia en los miembros del v4

Después de que los miembros del v4 obtuvieron la membresía de la UE y de la OTAN tuvieron que replantarse el futuro de dicha organización. En suma, debieron elegir entre su continuidad o su erradicación. En este marco de ideas, los miembros del v4 establecieron durante 2006 una Declaración Conjunta en la que acordaron continuar con su cooperación, impulsar sus intereses dentro de la Unión, así como incrementar su cooperación con los países extracomunitarios que constituyen su más alta prioridad, entre los que resaltan los miembros de la Asociación Oriental, Rusia y los Balcanes Occidentales. Cabe mencionar que, en dicha declaración, por primera vez en la historia del v4 aludieron a la “defensa colectiva de sus soberanías e identidades nacionales”. Aunado a lo anterior, hicieron hincapié en encontrar “un balance entre lo local y lo global” y entre lo “propio y lo común”. Finalmente, elogiaron los logros en torno a sus transformaciones democráticas que habían alcanzado en tan sólo una década. En efecto los cuatro países de Europa Central lograron obtener, a finales de la década de los noventa, resultados ejemplares en relación con la consolidación de la democracia, los derechos políticos y las organizaciones, la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y de la sociedad civil, así como la independencia de los tres poderes. En este sentido, organizaciones como Freedom House empezaron a calificar con indicadores muy altos los resultados tan sorprendentes en relación con los rubros mencionados.

Sin embargo, pocos años después los países de la región empezaron a hacer mal

calificados y cuestionados por las mismas organizaciones, las instituciones de la UE, así como por los medios de comunicación internacionales. Sólo República Checa era evaluada con buenos indicadores, mientras que la calidad de la democracia en Polonia, Hungría y Eslovaquia iban descendiendo cada vez más. Para 2014, los cuatro países de Visegrado empezaron a figurar como democracias disfuncionales y Hungría simbolizaba el declive más llamativo. En este marco de ideas, bajó desde el puesto 38 al 51 en apenas ocho años en relación con el respeto al Estado de derecho y la separación de los poderes públicos, así como por la violación a los derechos humanos de las minorías.

Otro indicador en el que los países de Europa Central han salido mal evaluados es en relación con la libertad de expresión. Según Freedom House, en Polonia, Hungría y la República Checa los medios de comunicación son “parcialmente” libres y de acuerdo con Reporteros sin Fronteras, los medios de comunicación en Hungría y en Polonia se encuentran controlados por el gobierno o sufren de algún tipo de censura política.¹¹

El fenómeno del euroescepticismo en el v4

Después de la caída del “socialismo real” los países de Europa Central eran considerados como los “grandes defensores de la integración europea”. Su apoyo respondía a sus intereses cardinales en materia de política exterior que, como se comentó, tenían como objetivo obtener la membresía de la UE y de la OTAN. Sin embargo, en los últimos años estos países se han convertido en democracias iliberales¹² que se caracterizan por su euroescepticismo, ultranacionalismo, exclusión social y por desafiar los valores democráticos de la integración europea. Aunado a lo anterior, los gobiernos

¹¹ Doris Salazar, “Países consideran libertad de expresión como una amenaza” en *Debate*, Ciudad de México, 2017, disponible en <https://www.debate.com.mx/mundo/Paises-consideran-libertad-de-expresion-como-una-amenaza-20171229-0025.htm>

¹² El término “democracia iliberal” se entiende como un sistema político que se encuentra entre la democracia liberal tradicional y el autoritarismo. En este tipo de sistemas políticos existen algunos aspectos tradicionales de las democracias liberales que interactúan con políticas habituales del sistema autoritario. Asimismo, las democracias iliberales vulneran los derechos humanos y civiles. El concepto de democracias iliberales tiene sus orígenes en década de los noventa y su autor principal es Fareed Zakaria. Desde la perspectiva de Zakaria, hay gobiernos que son elegidos democráticamente pero que ignoran los límites constitucionales y que no respetan las libertades fundamentales de sus ciudadanos. En términos generales, en las democracias iliberales existen elecciones políticas y hay oposición política, pero no existe una separación de poderes y se vulnera el respeto por el Estado de derecho. Para mayor información, véase El Orden Mundial, “¿Qué es la democracia iliberal?” en *El Orden Mundial*, Madrid, 2020, disponible en <https://elordenmundial.com/que-es-la-democracia-iliberal/>

de ultraderecha de los países de Europa Central consideran que las políticas supranacionales de la UE ponen en riesgo su soberanía e identidades nacionales. A este fenómeno lo llaman la “aculturación de Europa”, que desde su punto de vista está siendo provocado por las “fuerzas neoliberales de Europa Occidental”.

Cabe hacer alusión a que con el arribo de los partidos políticos de ultraderecha en la región los países de Europa Central comenzaron a fortalecer aún más su cooperación, así como a defender sus intereses dentro de la UE. El v4 representa 14 por ciento de la población de la UE y posee 106 de los 751 escaños en el Parlamento Europeo. Este número tan importante ha permitido que en más de una ocasión se conviertan en un contrapeso respecto a las políticas comunitarias. A pesar de lo mencionado, los países de Europa Central no tienen ni el poder político y ni económico para liderar las políticas comunitarias, pero en conjunto son lo bastante grandes para presentar un frente común debido a las dimensiones demográficas del v4, su ubicación geográfica, así como su participación en el PIB comunitario, tal y como se puede observar en la siguiente imagen:

El Grupo de Visegrado

El grupo de Visegrado Unión Europea



Fuente: Rolando Andrade Matamoro, “El Grupo Visegrado: ¿los raptos de Europa?” en Instituto Robert Schuman, Madrid, 2019, disponible en <https://institutoschuman.org/analisis/el-grupo-visegrado-los-raptos-de-europa/>

El fenómeno del euroescepticismo entre los miembros del v4 resulta paradójico y hasta difícil de comprender debido a los enormes beneficios que les ha proporcionado la membresía de la UE. En este marco de ideas, las economías del v4 experimentaron un crecimiento económico exponencial que empezó a registrarse desde mediados de la década de los noventa y ha continuado hasta nuestros días. En este contexto, el PIB y el PIB per cápita de República Checa, Polonia y Eslovaquia se ha duplicado, mientras que el de Hungría se ha incrementó 50 por ciento. Cabe subrayar que de los países de la región Polonia ha sido uno de los más beneficiados, lo que se refleja en el sorprendente crecimiento de su PIB, así como de su PIB per cápita. A manera de ejemplo, en 1991 el PIB per cápita de Polonia era de 6 mil dólares estadounidense y actualmente es de 26 mil. Aunado a lo anterior, 60 por ciento de la inversión pública en este país es financiada por las subvenciones europeas. Su economía crece a un ritmo de 5 por ciento y se ha convertido en una de las más dinámicas e importantes de toda Europa. Cabe subrayar que Polonia recibe casi 100 mil millones de euros anuales por concepto de subvenciones europeas. Por otro lado, Eslovaquia ha experimentado un crecimiento económico vertiginoso. Según Eurostat, Eslovaquia, durante 2018, incrementó en 4 por ciento su PIB, muy por encima del 1.9 por ciento de la media europea. Sin lugar a dudas, el mercado común, las subvenciones europeas, la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales han tenido un efecto mayúsculo *vis-à-vis* las economías de Europa Central. Sin embargo, los indicadores económicos no eran los únicos que crecían, sino también el fenómeno del euroescepticismo, así como la inconformidad con las políticas supranacionales de la Unión.

En mayo de 2005 el Eurobarómetro llevó a cabo un sondeo de opinión pública en Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia en relación con el nivel de satisfacción con la membresía de la UE. Ante la pregunta “¿Qué siente usted hacia la UE?”, la mayor parte de los encuestados respondió “esperanza”, “desarrollo” y “crecimiento”. Sin embargo, para 2014, el nivel de satisfacción se transformó de manera radical. En un sondeo de opinión pública llevado a cabo también por el Eurobarómetro, 40 por ciento de la opinión pública expresó que “confiaba poco en la UE”. Sin lugar a dudas, la crisis económica, el fenómeno de la migración y de los refugiados políticos, así como el discurso político de los partidos políticos de ultraderecha ha tenido un efecto mayúsculo en la opinión pública de estos países. A pesar de lo mencionado, la satisfacción de la opinión pública de Europa Central aún se encuentra muy por encima de la media europea.

En Hungría, el país que encabeza el euroescepticismo en Europa Central, este fenómeno se fortaleció con el discurso político de Viktor Orbán, así como de las fuerzas políticas de ultraderecha. En su discurso político, este personaje subraya ideas conservadoras que desde su perspectiva “rompen con el pasado” y “promueven la reconstrucción de Hungría”. Aunado a lo anterior, en su argot político resalta la

xenofobia y hasta la homofobia. Orbán ha sido criticado por las instituciones europeas, las ONG, así como por los medios de comunicación internacionales, que lo califican como un líder político populista que está poniendo en peligro a la democracia húngara y cuyas políticas lesionan los valores de la democracia y de la integración europea.

En el 2004 el partido Fidesz Unión Cívica Húngara y Viktor Orbán instauraron una democracia iliberal en Hungría. La democracia iliberal que actualmente existe en este país segrega a los extranjeros, a las ONG y lesiona los derechos humanos de la comunidad LGBT. Aunado a lo anterior, Orbán también es conocido en los círculos políticos europeos por su euroescepticismo y por sus constantes confrontaciones con las instituciones de la UE, que toman efecto por las políticas comunitarias relativas a la migración y los refugiados políticos.

En Polonia el nacionalismo, el populismo, la xenofobia, la homofobia y el euroescepticismo también se han incrementado de manera exponencial en los últimos años. En las elecciones políticas que tuvieron efecto en 2015, el partido Ley y Justicia, considerado como una fuerza política de ultraderecha, euroescéptica y ultraconservadora, fue el que mayor votación obtuvo en las elecciones parlamentarias.

Entre los ideales del primer ministro polaco Mateusz Morawiecki resaltan “cristianizar a Europa” y “recuperar los valores cristianos perdidos”. Desde su perspectiva, el Viejo Continente ha perdido sus valores por el neoliberalismo, la migración y los refugiados políticos. Por otro lado, junto con Ley y Justicia, ha establecido una democracia iliberal en Polonia que coacciona los derechos humanos de las minorías y de la comunidad LGBT.¹³ Según un sondeo de opinión pública, más de 74 por ciento de los polacos rechaza la migración, las uniones del mismo sexo y la recepción de refugiados políticos en su territorio. Por otro lado, el Parlamento se encuentra controlado por el partido mencionado e inició en 2017 una reforma judicial que limitó la separación de los tres poderes. Cabe mencionar que dicha ley fue sancionada por la Comisión Europea. En este sentido, el 20 de diciembre de 2017 esta institución activó, por primera vez en la historia de esta organización, el artículo 7 del Tratado de la UE, que sancionó a Polonia y cuya consecuencia más radical en ese momento era la suspensión de su derecho a votar en las instituciones comunitarias. En contexto, el vicepresidente primero del Ejecutivo comunitario y responsable del Estado de derecho, Frans Timmermans, declaró ante los medios de comunicación internacionales lo siguiente: “las reformas implementadas por el gobierno de Polonia al sistema jurídico de ese país constituyen una violación grave a los valores y cimientos democráticos de la UE”.¹⁴

¹³ Redacción internacional, “Por qué el nacionalismo polaco amenaza la cohesión de Europa” en *El Mundo*, Madrid, 2018, disponible en <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/por-que-el-nacionalismo-polaco-amenaza-la-cohesion-de-europa-articulo-741894>

¹⁴ *Público*, “La Comisión Europea abre un proceso a Polonia por su viraje totalitario”, Madrid, 2016, disponible en <https://www.publico.es/internacional/comision-europea-abre-proceso-polonia.html>

En República Checa su primer ministro, Andrej Babiš, es considerado también como un líder populista. Su discurso político critica a los partidos políticos de izquierda y derecha y los califica como “corruptos e ineficientes”. En relación con su euroescepticismo, rechaza la incorporación de su país al euro, la migración, las cuotas de refugiados políticos, así como al multiculturalismo de Europa. Ante la opinión pública se presenta como un “gestor modélico”, destinado a transformar el futuro de su país. Para un número muy considerable de especialistas, es el “Trump” de República Checa, debido a que es el empresario más rico de este país y a su orientación política de carácter populista. Su campaña política se basó en la lucha en contra de la corrupción, su inconformidad con las políticas migratorias y su oposición a las cuotas de refugiados políticos que establece la UE. A pesar de su euroescepticismo, Andrej Babiš es uno de los principales defensores del presupuesto de los Fondos de Cohesión, tal y como se puede apreciar en las declaraciones que efectuó en la reunión del “Grupo de Amigos de la Cohesión”, que tuvo lugar en Praga durante 2019. En el contexto de dichas declaraciones manifestó: “la política de cohesión debe ser una prioridad para la UE, sin fondos suficientes Europa no podrá lograr sus objetivos y esto es lo que esperan los ciudadanos comunitarios.”¹⁵

Por otro lado, el primer ministro de Eslovaquia, Peter Pellegrini, defiende en el discurso político la integración europea y sus políticas migratorias y de refugiados políticos, tal y como se puede observar en las declaraciones que efectuó el 12 de marzo de 2019 en el pleno de la Eurocámara: “la ampliación de la UE hacia el Este de Europa ha sido un ejemplo clásico de un proceso en el que todos han ganado, como se dice en inglés es un ‘win-win’”. En relación con la migración y las cuotas de refugiados políticos expresó: “Eslovaquia es un país formado por migrantes y que acoge a migrantes”. Sin embargo, en los hechos reales Eslovaquia es uno de los miembros de la UE que más trabas pone para acoger migrantes y refugiados políticos. Según información de la Comisión Europea, durante 2018, Eslovaquia sólo acogió a 16 refugiados políticos de los 902 que estaba obligada a recibir de acuerdo a las cuotas de refugiados políticos de la UE.¹⁶

El gobierno del anterior el ex primer ministro de Eslovaquia, Robert Fico, interpuso en 2017, de manera conjunta con Hungría, una denuncia ante el Tribunal de Justicia de la UE en contra del Ejecutivo comunitario en relación con las cuotas de refugiados políticos. Durante el mismo año, el Tribunal de Justicia de la UE concluyó

¹⁵ EFE, “Portugal recibe a ‘Amigos de la Cohesión’ en un momento crucial de la UE” en *El Diario*, Madrid, 2020, disponible en https://www.eldiario.es/internacional/Portugal-Amigos-Cohesion-momento-UE_0_990751421.html

¹⁶ Esther Herrera, “Eslovaquia y el incumplimiento de las cuotas de solicitantes de asilo” en *La Vanguardia*, Bruselas, 2019, disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190317/461051157866/eslovaquia-y-el-incumplimiento-de-las-cuotas-de-solicitantes-de-asilo.html>

que los miembros de la UE deben aceptar las cuotas de refugiados políticos que establece la UE. Finalmente, el gobierno de Peter Pellegrini se ha caracterizado por rechazar políticas que defiendan los derechos de la comunidad LGBT, de los migrantes y de los refugiados políticos.

Resulta importante mencionar que el euroescepticismo posee niveles muy diferentes en cada miembro del v4. En este sentido, en Polonia y en Hungría los gobiernos y algunos segmentos de la opinión pública son más euroescépticos que en República Checa y Eslovaquia. Sin embargo, los gobiernos de ultraderecha de estos dos últimos países se han acercado cada vez más al nivel de euroescepticismo que existe en los dos primeros.

Como colofón cabe hacer alusión a que el fenómeno del euroescepticismo en Europa Central tiene sus raíces históricas en los siglos de dominación y represión cultural y política que establecieron algunas potencias europeas en esta parte de Europa, entre las que resaltan los imperios Austrohúngaro, Otomano, Germánico, Sueco, así como el Ruso.

Conclusiones

El v4 tiene sus antecedentes históricos en el Pacto de Visegrado, cuyos orígenes se remontan a 1335, cuando Hungría, Polonia y Checoslovaquia establecieron una alianza para defender su integridad territorial *vis-à-vis* el Imperio austrohúngaro. Siglos después, la cooperación entre los países de Europa Central volvió a resurgir en 1991 con la creación del v4. Su objetivo cardinal en la década de los noventa fue impulsar la cooperación entre los países de Europa Central en aras de integrar a los países de la región en la UE y en la OTAN. Durante la década de los noventa los miembros del v4 se caracterizaban por ser los “grandes propulsores” de la integración europea y se autoproclamaban como miembros de la cultura y civilización de Europa Occidental, por lo que desde su perspectiva tenían todo el derecho para formar parte de la UE. Este fenómeno respondía a la prioridad más importante que establecieron los países de la región en el marco de su política exterior, después de haber colapsado el socialismo real: en suma, integrarse a la UE y la OTAN, así como alejarse de Rusia y del mundo postsoviético lo más rápido y ampliamente posible.

Después de casi dos décadas de haber ingresado en la UE, el antieuropeísmo, el euroescepticismo y la confrontación con dicha organización se ha venido incrementando cada vez más. Sin lugar a dudas, la transformación europeísta de los países de Europa Central se debe al arribo de las fuerzas políticas de ultraderecha que actualmente gobiernan en todos los países de la región. Las democracias iliberales en esta parte de Europa se caracterizan por su ultranacionalismo, xenofobia, exclusión social,

homofobia, así como por su rechazo *quasi* enfermizo hacia los extranjeros, los migrantes y los refugiados políticos. Aunado a lo anterior, debido al pasado histórico de los países de la región, son muy renuentes a asumir las políticas supranacionales de la UE, en particular las relativas a la migración, las cuotas de refugiados políticos, así como las políticas a favor de la protección del medio ambiente.

Las democracias iliberales de Europa Central han puesto en riesgo la consolidación del sistema político democrático. Según organizaciones como Freedom House, la calidad de la democracia en los miembros del v4 ha descendido de manera alarmante en los últimos años, particularmente en Polonia y en Hungría. Este fenómeno se ve reflejado en las reformas jurídicas que han establecido ambos países y que lesionan la separación de los poderes políticos. Asimismo, se han establecido leyes que transforman las competencias y la composición de los Tribunales de Justicia, debilitando la independencia del poder judicial. Asimismo, se han creado leyes que lesionan los derechos humanos de la comunidad LGBT, de las minorías, de los migrantes y de los refugiados políticos. Por otro lado, la libertad de los medios de comunicación es “endeble” debido a que sufren del control y de la censura gubernamental, en particular en Polonia, Hungría y República Checa.

Desde la perspectiva de la teoría de la seguridad compleja, las diferencias y confrontaciones que surgen entre los miembros del v4 y la UE tienen sus orígenes en una crisis de identidad. Ésta se puede entender desde la perspectiva de las diferentes connotaciones que existen entre los países de Europa Central y el resto de los miembros de la UE en torno a la membresía de dicha organización. En este sentido, para los primeros la membresía de la Unión significa una oportunidad *sine qua non* para su crecimiento y desarrollo económico, mientras que para los segundos representa una oportunidad histórica para la integración política, económica y de valores comunes.¹⁷

Sin lugar a dudas, los países de Europa Central comparten muchas cosas en común, como su ubicación geográfica y su trágico pasado histórico, que ha estado marcado por el dominio que han establecido *in situ* diferentes potencias europeas y extracontinentales que han modificado de manera radical su composición cultural, étnica y social, así como su destino en Europa. Este pasado histórico tiene un enorme peso en torno a compartir sus soberanías con las instituciones supranacionales de la UE, así como acatar las decisiones supranacionales de dicha organización.

A pesar de lo mencionado, resulta muy poco probable que los países de la región abandonen la UE, debido a los enormes beneficios que les proporciona su pertenencia a dicha organización desde la perspectiva de su crecimiento y desarrollo

¹⁷ Deutsche Welle, “El este y el oeste de Europa no comparten los mismos valores” en *Deutsche Welle*, Berlín, 2016, disponible en <https://www.dw.com/es/el-este-y-el-oeste-de-europa-no-comparten-los-mismos-valores/a-19102328>

económico que, como se señaló, ha sido sorprendente gracias a las subvenciones europeas y las cuatro libertades de la UE: la libre movilidad de personas, bienes, servicios y capitales.

Fuentes consultadas

- Andrade Matamoro, Rolando, “El Grupo Visegrado: ¿los raptos de Europa?” en Instituto Robert Schuman, Madrid, 2019, disponible en <https://institutotoschuman.org/analisis/el-grupo-visegrado-los-raptos-de-europa/>
- Buzan, Barry y Ole Waever, *Regions and Powers: A Guide to Global Security Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- Deutsche Welle, “El este y el oeste no comparten los mismos valores”, Berlín, 2016, disponible en <https://www.dw.com/es/el-este-y-el-oeste-de-europa-no-comparten-los-mismos-valores/a-19102328>
- EFE, “Portugal recibe a ‘Amigos de la Cohesión’ en un momento crucial de la UE” en *El Diario*, Madrid, 2020, disponible en https://www.eldiario.es/internacional/Portugal-Amigos-Cohesion-momento-UE_0_990751421.html
- EFE, “Los líderes de ultraderecha quieren el fin de la UE, a la que acusan de todos sus males” en *El Mundo*, Madrid, 2017, disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2017/12/16/5a3571a1468aeb09328b45d8.html>
- El Orden Mundial, “¿Qué es la democracia iliberal?” en *El Orden Mundial*, Madrid, 2020, disponible en <https://elordenmundial.com/que-es-la-democracia-iliberal/>
- European Commission, “European Neighbourhood Policy and enlargement negotiations”, Bruselas, 2020, disponible en https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership_en
- Ferraris, Paola, “Visegrád 4: actualidad, economía, empresa y la nueva Ruta de la Seda” en *Buenos días Eslovaquia*, Bratislava, 2018, disponible en <https://www.buenosdiaseslovaquia.sk/visegrad-4-actualidad-economia-empresa-y-la-nueva-ruta-de-la-seda/>
- Herrera, Esther, “Eslovaquia y el incumplimiento de las cuotas de solicitantes de asilo” en *La Vanguardia*, Bruselas, 2019, disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190317/461051157866/eslovaquia-y-el-incumplimiento-de-las-cuotas-de-solicitantes-de-asilo.html>
- Jedlickova, Pavla, “El Grupo de Visegrado seguirá existiendo en el marco de la UE” en *Radio Praga International*, Praga, 2004, disponible en <https://www.radio.cz/es/rubrica/notas/el-grupo-de-visegrado-seguira-existiendo-en-el-marco-de-la-ue>

- OroyFinanzas.com “¿Qué es el programa Asociación Oriental de la Unión Europea?-The Eastern Partnership (EaP)” en *OroyFinanzas.com* Madrid, 2015, disponible en <https://www.oroynfinanzas.com/2015/08/que-programa-asociacion-oriental-union-europea-eastern-partnership-eap>
- Postimees*, “Moscú obstaculiza el camino de la UE” en *Voxeurop español*, París, 2013, disponible en <https://voxeurop.eu/es/content/article/4173571-moscu-obstaculiza-el-camino-de-la-ue>
- Público, “La Comisión Europea abre un proceso a Polonia por su viraje totalitario” en *Público*, Madrid, 2026, disponible en <https://www.publico.es/internacional/comision-europea-abre-proceso-polonia.html>
- Redacción internacional, “Por qué el nacionalismo polaco amenaza la cohesión de Europa” en *ElMundo*, Madrid, 2018, disponible en <https://www.elspectador.com/noticias/el-mundo/por-que-el-nacionalismo-polaco-amenaza-la-cohesion-de-europa-articulo-741894>
- Rodríguez, Daniela, “Identidad cultural: características, elementos, formación y pérdida” en *lifeder.com* Madrid, 2017, disponible en <https://www.lifeder.com/identidad-cultural/>
- Rodríguez Suárez, Pedro Manuel, *Hacia una nueva Europa. La integración de los países de Europa central y oriental en la Unión Europea*, Universidad Iberoamericana/ Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2006.
- S/a, “Europa Central” en *Ecured*, La Habana, 2020, disponible en https://www.ecured.cu/Europa_Central
- Salazar, Doris, “Países consideran libertad de expresión como una amenaza” en *Debate*, Ciudad de México, 2017, disponible en <https://www.debate.com.mx/mundo/Paises-consideran-libertad-de-expresion-como-una-amenaza-20171229-0025.html>
- Valero, Carmen, “Los países de Visegrado piden reforzar las fronteras de la UE y descartan un reparto de refugiados”, Madrid, 2020, disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2020/03/04/5e5fed83fc6c835e738b461c.html>

El régimen de no proliferación nuclear y las sanciones de la ONU contra Corea del Norte

The nuclear non-proliferation regime and United Nations sanctions against North Korea

María Cecilia Añaños Meza*

Resumen

El programa nuclear y balístico de la República Popular Democrática de Corea, que ha sido llevado con éxito por este país, condujo desde finales del siglo xx a una confrontación con el régimen internacional de no proliferación de armas nucleares y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), habiéndole ésta impuesto durante más de una década (2006-2017) sanciones colectivas de las más duras y extensas de toda su historia, mientras el conflicto que originó la nuclearización norcoreana no está resuelto y espera solución. En el presente trabajo se propone esclarecer cómo está constituido el régimen de no proliferación internacional y en qué relación está con Norcorea; de igual forma, propone hacer un estudio de las sanciones internacionales y las sanciones colectivas de la ONU impuestas a este país para responder la cuestión de su aporte positivo o negativo al conflicto nuclear norcoreano.

Palabras clave: Corea del Norte, conflicto nuclear, sanciones internacionales, no proliferación, desarme, Tratado de no proliferación, Consejo de Seguridad, derecho internacional público, relaciones internacionales.

Abstract

The Democratic People's Republic of Korea's nuclear and missile programs, which it accomplished with success, has led since the end of the 20th century to confrontation with the international non proliferation regime of nuclear weapons and the United Nations (UN); the latter has imposed during more than a decade (2006-2017) one of the hardest and most comprehensive collective sanctions of its history, whereas the conflict that caused North Korean nuclearisation has not yet been solved and is waiting for solution. This paper undertakes the task to clarify how the international non proliferation regime is designed and how it is related to North Korea; likewise it assesses the existence of sanctions in International Law and of the UN collective sanctions imposed on North

* Doctora en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Ll. M. en Derecho Internacional Público y Derecho Público por la Universidad de Kiel. Correo electrónico: ceciliaan@web.de

Korea, to finally repond the question of their positive or negative contribution to the North Korean nuclear conflict.

Key words: North Korea, nuclear conflict, international sanctions, non proliferation, disarm, Non-Proliferation Treaty, Security Council, International Law, international relations.

Introducción

El problema de la nuclearización de la República Popular Democrática de Corea, en adelante “Norcorea” o “Corea del Norte”, conocido también como “conflicto nuclear norcoreano”, es tan singular como enigmático, y tan complejo como para ser reducido a la “amenaza nuclear de un dictador” o de un “Estado canalla” al que hay que “darle una lección”, como se desprende de buena parte de la narrativa política y académica occidental. El mismo es, por excelencia, un conflicto entre Estados, en el sentido clásico del derecho internacional, que ha durado más de medio siglo y designa las relaciones de amenaza y confrontación política susceptibles de convertirse en una confrontación bélica nuclear entre Norcorea y la “comunidad internacional” liderada por Estados Unidos. Enfrentamiento éste que se desenvuelve en un sistema internacional anárquico que no ha perdido el soporte fundamental de la estructura westfálica de Estados soberanos como sujetos principales y primordiales de la vida política y económica mundial, que abriga el principio de soberanía como norma rectora en sus relaciones con derechos derivados de independencia y libertad e igualdad soberana, y corolarios de prohibición de la agresión e intervención, que siguen siendo válidos y funcionan como garantía de la misma supervivencia de todos los Estados en el siglo XXI. Todo ello muy en contra de tendencias individualistas que anunciaban y siguen proclamando un orden internacional enfocado en el individuo,¹ que terminan deformando, minando, desmantelando el derecho internacional público vigente.

Su connotación especial está dada en que no sólo se trata de uno de los conflictos internacionales más antiguos del Nuevo Orden Internacional de las Naciones Unidas, surgido al término de la Segunda Guerra Mundial en 1945, sino que es, sobre todo, una criatura natural de la Guerra Fría o, si se prefiere, un caso paradigmático de ésta que, aún después de muchos años de haber sido superada con la caída del bloque soviético en 1991, no desapareció con ella, sino que ha perdurado, presentándose en el siglo XXI como su resabio latente con riesgo a rebrotar con fuerza y violencia

¹ Anne Peters, “Der Mensch im Mittelpunkt des Völkerrechts”, Max Planck Institut für Völkerrecht, ponencia del 27 de noviembre de 2013, disponible en https://www.mpil.de/files/pdf3/Peters_Der_Mensch_im_Mittelpunkt_des_Voelkerrechts._Vortrag_zur_Amtseinfuehrung_als_neue_Direktorin_am_Max_Planck_Institut_fuer_Voelkerrecht_27.11.2013.pdf fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.

abrumadora cada vez que Corea del Norte realiza ensayos nucleares o de misiles balísticos que son respondidos rápida y decididamente con una condena internacional, seguida de sanciones colectivas impuestas por la ONU a nivel universal y propulsadas por Estados Unidos. Este último, seguido de otros Estados, como los de la Unión Europea (UE), a la par hace uso de sanciones unilaterales que van aún más lejos de las contempladas por la ONU y ha tenido como opción el uso de la fuerza contra este país, que se extiende desde un ataque con bombardeos precisos de instalaciones nucleares y militares norcoreanas hasta el cambio de régimen. Sanciones todas ellas que presentan un problema nuevo por su dudosa legitimidad, como se tratará de hacer visible en este trabajo.

El año 2018 pareció marcar el inicio de un proceso de paz de carácter “revolucionario” al existir, por primera vez, disposición al diálogo al más alto nivel y ante la opinión pública entre Corea del Sur, Corea del Norte y Estados Unidos, sobre todo entre los mandatarios de los dos últimos países, que abriría paso a la solución pacífica del problema nuclear norcoreano. Los encuentros posteriores seguidos en 2019 entre Estados Unidos y Norcorea, también al más alto nivel, continuaron con el momento de distensión significativa, pero eliminaron la ilusión de esa paz deseada en la Península de Corea. El conflicto nuclear norcoreano, con sus sanciones internacionales, sigue entonces pendiente de solución en la agenda internacional.

En el presente trabajo nos enfocaremos en el conflicto nuclear norcoreano en sus dos áreas problemáticas esenciales: las actividades nucleares y las sanciones internacionales impuestas a causa de ellas. Se expondrá el régimen normativo sobre armas nucleares y se esclarecerá si las actividades nucleares norcoreanas violan el derecho internacional público vigente y, de ser así, qué normas son afectadas. Se hará un estudio de las sanciones internacionales en general y de aquellas impuestas contra este país. Para concluir, se dilucidará si las sanciones aportan o no una solución pacífica al conflicto. A falta de espacio, haremos un breve recuento de los antecedentes próximos del conflicto nuclear norcoreano. Aquí es de advertir que no se seguirá la narrativa o perspectiva política y académica occidental o estadounidense, que es influyente y determinante, sino una más neutral y, en su caso, “tercermundista”, desde la posición más débil.

Antecedentes próximos del conflicto nuclear norcoreano

El conflicto nuclear norcoreano, cuya génesis se remonta al fin de la Segunda Guerra Mundial al ser sustituido el colonialismo japonés por la ocupación soviética-estadounidense y consiguiente partición territorial de la Península de Corea,² se hizo

² Para una profundización histórica, véase Bruce Cumings, *Korea's Place in the Sun. A Modern History*,

palpable a nivel internacional en la primera crisis nuclear de 1991-1994 entre Norcorea y Estados Unidos junto a la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA). Esta crisis casi llegó a una intervención militar estadounidense contra el régimen de Pyongyang en respuesta al rechazo norcoreano de sujetarse a inspecciones especiales de sus instalaciones nucleares y con el fin de impedir un posible desarrollo del arma nuclear en manos norcoreanas. Por fortuna, el enfrentamiento militar pudo ser evitado con la firma de un Acuerdo Marco entre Estados Unidos y Norcorea por el que ésta se comprometió al uso de la energía nuclear con reactores de agua liviana y aquél a su facilitación más la garantía de no agresión.³ El acuerdo fue cumplido por las partes a medias y fracasó a la llegada de George W. Bush al poder en 2001.

Una segunda crisis nuclear empezó con el gobierno de Bush y duró prácticamente casi todo su periodo presidencial. Esta nueva fase conflictiva se caracterizó por el rechazo estadounidense a un diálogo bilateral y la confrontación abierta con el régimen de Pyongyang, existiendo el peligro latente de una intervención militar que no se llegó a materializar por la existencia paralela de un canal de diálogo multilateral (Grupo de los Seis) promovido por China. El Grupo de los Seis, creado en 2003, logró obtener acuerdos de Norcorea y Estados Unidos⁴ —que se volvieron a cumplir a medias—

Norton & Company, Nueva York-Londres, 1997; Bruce Cumings, *North Korea. Another Country*, The New Press, Nueva York-Londres, 2004; K. M. Panikkar, *Asia and Western Dominance*, The Other Press, Kuala Lumpur, 1959, pp. 143 y ss; Marion Eggert, “Die lange Geschichte einer gebirgigen Halbinsel am Rand des eurasischen Kontinents” en Lee Eun-Jeung y Hannes B. Mosler (eds.), *Länderbericht Korea*, Bonn, 2015, pp. 23-35; Carlos Fernández Liesa y Emilio Borque Lafuente, *El conflicto de Corea*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Universidad Carlos III, Madrid, 2013.

³ Concluido el 21 de octubre de 1994 con mediación de Jimmy Carter, Norcorea se comprometió a no retirarse del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), desmantelar sus reactores moderados de grafito e instalaciones, renunciar al reciclaje de combustible nuclear residual y acceder a inspecciones completas de la OIEA. Estados Unidos se comprometía a suministrar a Norcorea 500 mil toneladas anuales de fuelóleo pesado y reactores de agua ligera con capacidad de mil megavatios que debían estar listos en 2003, a otorgarle la garantía de no amenazarla o agredirla con armas nucleares y a comenzar relaciones diplomáticas y de cooperación técnica nuclear. Véase UN Doc INFCIRC/457, 2 de noviembre de 1994.

⁴ Se reunió en seis rondas de abril de 2003 a octubre de 2007 y llegó a tres acuerdos. Recién la IV ronda produjo una declaración conjunta del 19 de septiembre de 2005 en la que Norcorea se obligaba a eliminar todo su programa nuclear y volver al TNP a cambio de cooperación en materia energética y comienzo de relaciones bilaterales con Estados Unidos. El segundo acuerdo, del 13 de febrero de 2007, es de implementación con “Acciones iniciales de implementación de la Declaración Conjunta”, que requería acciones de ambas partes: una declaración de Norcorea de abandonar todo su programa nuclear, el enfriamiento de las instalaciones nucleares en Yongbyon con supervisión de la OIEA, el retiro a Norcorea de la lista de “Estados esponsores del terrorismo”, el diálogo bilateral entre Estados Unidos y Norcorea. La implementación apenas dio frutos por el problema de las sanciones. El tercer acuerdo, del 3 de octubre, contempló una segunda fase de “acciones” de implementación. Véase Fu Ying, *The Korean Nuclear Issue: Past, Present and Future. A Chinese Perspective*, J. L. Thornton China Center at Brookings Strategy Paper 3, mayo 2017, p. 9 y ss.

pero no logró zanjar el conflicto nuclear que se venía arrastrando desde los noventa, debido a la espiral de actividades nucleares norcoreanas y sanciones estadounidenses. El 9 de octubre de 2006 Norcorea realizó su primer ensayo nuclear después de haber hecho varios ensayos de misiles el 5 de julio de 2006. La reacción de la opinión pública internacional fue fulminante y el Consejo de Seguridad de la ONU, mediante su Resolución 1718 (2006), empezó a imponer sanciones colectivas drásticas contra Norcorea.

Esta misma espiral de ensayos y sanciones se recrudeció durante la administración de Barack Obama (2009-2017). Obama, con su política de “paciencia estratégica”,⁵ continuó la política de su predecesor, pero con un estilo más apaciguante, sin moverse más allá de la imposición de sanciones y sin interés serio en solucionar el conflicto norcoreano de alguna forma. Bajo estas condiciones Norcorea avanzó con rapidez con su programa nuclear y balístico, como se ve en los cuatro ensayos nucleares (II, III, IV y V) y otros tantos balísticos en este periodo, que prácticamente la catapultaron a potencia nuclear *de facto* a pesar del peso, ya bastante fuerte, de las sanciones internacionales y de su aislamiento internacional que han condenado al gobierno y sociedad norcoreanos a la autarquía cuasiabsoluta.

Una nueva crisis nuclear que estuvo a punto de llegar a un enfrentamiento bélico se dio en el primer año del periodo presidencial de Donald Trump (2017-2021), cuando Norcorea realizó su sexto ensayo nuclear el 3 de septiembre de 2017, mismo que fue contestado al final con sanciones colectivas de la ONU y sanciones unilaterales. Trump, con su política de “presión máxima”, continuó inicialmente la política de sus predecesores de imponer sanciones cada vez más drásticas y ejercer mayor presión a nivel diplomático y militar. Pero a comienzos de 2018 el conflicto nuclear norcoreano experimentó una fase de distensión al llevarse a cabo tres encuentros entre Trump y Kim Jong-un, siendo el primero de ellos el del 12 de junio de 2018 en Singapur,⁶ el más fructífero por haber producido una declaración conjunta. En aquel documento Norcorea se comprometió a la “desnuclearización completa” a cambio de garantías de seguridad de Estados Unidos y ambos países a realizar acciones de fomento de

⁵ Sobre la política de “paciencia estratégica”, véase John Delury, “The disappointments of disengagement. Assessing Obama’s North Korea policy” en J. Nilsson-Wright (ed.), *The Politics and International Relations of Modern Korea. Critical Issues in Modern Politics*, Routledge, Oxon, 2016, pp. 194-217.

⁶ El segundo encuentro se realizó en Vietnam los días 27 y 28 de febrero de 2019 y el tercero en la zona desmilitarizada de la frontera norcoreana el 30 de junio de 2019. Fruto de la primera cumbre fue la declaración de Trump de no considerar más a Norcorea como “una amenaza nuclear” y la suspensión (aunque sólo temporal) de los entrenamientos militares en Corea del Sur. Véase The Associated Press, “Trump dice que Norcorea ya no es amenaza nuclear”, 13 de junio de 2018, disponible en <https://apnews.com/8fec9740290c4ab6b6f2d052448244351> fecha de consulta: 1 de noviembre de 2019.

confianza mutua. Los dos encuentros posteriores fracasaron debido, sobre todo, al tema de las sanciones y la negativa de Estados Unidos de aflojarlas en el proceso de negociación, que son a la vez signos de no reconocimiento del *status* de Norcorea como potencia nuclear *de facto*.⁷ Mientras Trump mantiene a Norcorea a la espera para tal diálogo con concesiones serias y sostenibles, todas las sanciones unilaterales y colectivas impuestas a este último siguen siendo efectivas en fuerza y extensión y producen a corto, mediano y largo plazo efectos negativos considerables en el pueblo norcoreano.

Para el año 2020 Norcorea ha llegado a ser una potencia nuclear *de facto*, al lado de Israel, India y Paquistán, que espera su reconocimiento como tal con base en este hecho. Estados Unidos tuvo a su alcance la posibilidad de evitar, mediante negociación, que Norcorea desarrollara su capacidad nuclear pero no lo hizo, posiblemente por no contar aún con una fórmula para su solución pacífica y sostenible. A este problema se une el hecho de que la solución del conflicto nuclear norcoreano es mucho más compleja que un simple convenio de desnuclearización o no proliferación nuclear, la cual requiere —sobre todo— un acuerdo tripartito de pacificación de la Península de Corea entre los tres actores principales del conflicto: Norcorea, Estados Unidos y Corea del Sur, que incluye un tratado de paz, una negociación sostenible sobre la completa desmilitarización real de la península y la reunificación pacífica de las dos Coreas, convenios todos estos difíciles de lograr por la estructura asimétrica en la relación de los tres actores y la oposición diametral de sus intereses. El camino a la paz es una empresa casi imposible en el caso norcoreano y está más que todo en las manos de Estados Unidos.

El régimen internacional de no proliferación nuclear y desarme a la luz del programa nuclear y balístico norcoreano

El régimen internacional de no proliferación y desarme

La bomba nuclear es el arma más letal de todas las existentes porque, aparte de no distinguir entre combatientes y no combatientes, tiene el poder de destruir en sólo cuestión de minutos a millones de seres humanos, poblaciones y ciudades enteras con todo ser viviente que se encuentra en el punto de impacto y su radio de alcance, e incluso puede destruir a la humanidad y devastar el planeta de desatarse una guerra

⁷ Norcorea exige su derecho a ser reconocida como potencia nuclear. Véase Mason Richey, “Jetzt nicht locker lassen” en *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3 de mayo de 2018, disponible en <https://www.ipg-journal.de/regionen/asien/artikel/detail/jetzt-nicht-locker-lassen-2712/> fecha de consulta: 2 de noviembre de 2019.

mundial con su uso. Es, en efecto, el arma más aterradora que el hombre ha creado y de cuyo peligro no siempre estamos conscientes.⁸ Fue desarrollada y utilizada en la Segunda Guerra Mundial por Estados Unidos y sólo producida por la Unión Soviética desde 1947, Reino Unido desde 1952, Francia desde 1960 y China desde 1964, habiendo realizado ensayos de las mismas todos estos países. Además de estos cinco Estados, existen otros cuatro que la poseen y son considerados “potencias nucleares *de facto*”: Israel desde los setenta, la India desde 1974, Pakistán desde 1998 y Norcorea desde 2006.

En vista de su gran poder devastador, ha habido varios esfuerzos para proscribirla por completo en el fuero internacional de la ONU, sin éxito hasta el presente. Sin embargo, existe un mecanismo internacional de su tratamiento, llamado “régimen internacional de no proliferación y desarme” que contiene principios, normas y mecanismos institucionales destinados a impedir que el uso del arma nuclear desate consecuencias que pongan en peligro a la humanidad, a los seres vivos y al planeta mismo. Bajo este régimen están comprendidos la no proliferación de armas nucleares, el desarme nuclear, el uso civil de la energía nuclear, la prohibición de ensayos nucleares,⁹ las zonas libres de armas nucleares¹⁰ y la prohibición de armas nucleares.¹¹ Su base normativa la forma el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), cuyo texto no abarca todas estas materias acabadas de mencionar, pero les sirve de fundamento. La institución especializada de apoyo de este régimen es la OIEA.

⁸ La explosión de un arma nuclear puede tener una capacidad destructora un millón de veces superior a la mayor arma convencional. Véase el informe del Director General de la Organización Mundial de la Salud, *Efectos de las armas nucleares en la salud y el medio ambiente* en la 46ª Asamblea Mundial de la Salud, UN Doc A/66/30, 26 de abril de 1993, disponible en https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/202932/wha46_30_spa.pdf?sequence=1 fecha de consulta: 29 de noviembre de 2019.

⁹ Conformado por el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares de 1963 y el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCE) de 1996, este último aún sin entrar en vigor.

¹⁰ También llamadas “zonas libres desnuclearizadas”, iniciadas por la ONU en 1967 y contempladas en el artículo VII del TNP como idea complementaria. Son acuerdos multilaterales que crean zonas libres de armas nucleares. La primera se creó en Latinoamérica con el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina de 1967 (Tratado de Tlatelolco) y sirve de modelo para otras regiones del mundo, como el Pacífico Sur (Tratado de Rarotonga), África y sus islas (Tratado de Pelindaba), Asia Sudeste (Tratado de Bangkok) y Asia Central (Tratado de Semipalatinsk/Semei). Otras zonas libres de armas nucleares son la Antártida, el espacio ultraterrestre y los fondos marinos con sus correspondientes tratados y reglamentación especial.

¹¹ Con base en el Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares de 2017 que entrará en vigor con la 50ª ratificación, UN Doc A/Conf.229/2017/8*. Prohíbe la producción, la posesión, el estacionamiento, el empleo y la amenaza con armas nucleares. Es una prohibición general de todas las armas nucleares, sin excepción, incluyendo su eliminación, rechazando entonces la doctrina de la disuasión nuclear. Por ello, no complementa al TNP, sino que es su “antídoto”. De ahí se entiende por qué la conferencia que condujo al Tratado fue rechazada y boicoteada por las potencias nucleares, miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Australia y Japón.

El TNP

El TNP, en vigor desde 1970, es un convenio multilateral de seguridad nuclear internacional que a la fecha ha alcanzado la calidad de cuasiuniversal por formar parte de él casi la totalidad de los Estados. Su universalización será posible si entran como miembros las cuatro potencias nucleares *de facto* que no son parte de él, incluyendo a Norcorea, que se retiró el 10 de abril de 2003.¹² Consiste en un acuerdo por el cual cinco Estados adquieren el derecho de poseer y usar armas nucleares con la promesa de proceder al desarme, y los demás Estados renuncian a ellas para obtener mayor seguridad y beneficiarse de la energía nuclear. Su objetivo concreto de evitar el peligro de una guerra nuclear se apoya en tres principios centrales: la no proliferación, el desarme y el derecho al uso pacífico de la energía nuclear. Nótese que este Tratado, que es breve e incompleto por no contener un mecanismo propio de resolución de conflictos ni sanciones, no crea un nuevo orden de seguridad nuclear internacional sino, basándose en el principio de efectividad, cimenta normativamente la situación *de facto* de los Estados que poseen armas nucleares —en adelante “potencias nucleares”—, y de los que no la poseen. Tampoco contiene una norma de prohibición general de la posesión del arma nuclear en sí, pues reconoce la existencia de Estados que la poseen y de su uso eventual, sino tan sólo establece un *numerus clausus* de potencias poseedoras a la fecha de 1967. Se trata entonces de un acuerdo asimétrico entre potencias nucleares y Estados no poseedores con derechos y obligaciones desiguales. Es necesario ver ahora los tres principios fundamentales que sostienen el TNP.

El principio de no proliferación

Es el primer principio que se menciona en los artículos I y II del TNP y sostiene que la seguridad de los pueblos del planeta está garantizada “provisionalmente” si sólo un número cerrado de Estados posee armas nucleares. Se apoya en la dudosa premisa de que el riesgo de una guerra nuclear aumenta mientras más sean los que posean estas armas,¹³ el mismo que además no es universal y se hace cada vez más polémico por su aplicación selectiva e inconsistente a las potencias nucleares *de facto*. De acuerdo

¹² El retiro corrió a partir de esta fecha. Sobre su efectividad hubo una polémica al intentarse invalidar su retiro. El TNP no concede a los Estados derecho para aceptar o no la renuncia, ni tampoco fallas de forma hacen caducar el retiro.

¹³ Principio que debe polemizarse más. Contra él, Waltz quien sostiene que un mundo con muchas potencias nucleares es, en principio, más seguro que uno con pocas. Véase Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better*, IIS Adelphi Paper, Londres, 1981; “As ever in international politics, the biggest dangers come from the biggest powers, the smallest from the smallest”: Scott D. Sagan y Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*, Norton & Company, Nueva York, 1995, p. 113.

con dicho documento, éstas se han obligado a no transferir armas nucleares y su tecnología a los Estados no poseedores, obligación que es aparente y esconde su derecho de poseerlas de forma exclusiva, implicando por tanto su control y uso, así como el control sobre la seguridad mundial y del planeta. Este principio, que es a la vez promovido y tutelado celosamente por las potencias nucleares, es el más fuerte y vital de los otros tres, de ahí que el TNP se denomine “Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares”, sin mencionar a los otros dos principios que lo componen. Es también el que se ha desarrollado más y perfeccionado durante la vigencia del TNP con mecanismos de supervisión y control, y el que se intentó aplicar estrictamente al programa nuclear norcoreano cuando aún era parte de él, provocando repetidas crisis como las de 1993-1994 y 2001-2008.

El principio de desarme nuclear

Este principio contiene la premisa de que la seguridad nuclear sólo puede conseguirse con el desarme nuclear de todos los Estados sin excepción; se entiende, naturalmente, que de todos aquellos que poseen armas nucleares. Está plasmado en el artículo VI del TNP de forma más débil e imprecisa que la letra de los artículos sobre la no proliferación, ya que establece sólo la obligación de “celebrar negociaciones de buena fe”,¹⁴ sin obligar directamente a las potencias nucleares a la desnuclearización o abandono completo de las armas nucleares. Tampoco les prohíbe usarlas contra los Estados no poseedores o garantiza no ser usado contra ellos,¹⁵ y mucho menos impone garantías de desarme como las existentes contra la proliferación, teniendo así las potencias nucleares amplia libertad para cumplir “o no” con esta norma, por lo demás vaga, difusa e inexacta en términos técnicos por dirigirse a todos los Estados miembros del

¹⁴ Hay dudas sobre la naturaleza de la obligación: si es de conducta o de resultado. La Corte Internacional de Justicia, en su dictamen sobre la legalidad del uso de armas nucleares de 1996, opina que se trata de una obligación de conducta y de resultado: objeto de la obligación del artículo VI es conseguir el desarme real completo, mas aquí la conducta es decisiva para saber si se ha cumplido con la obligación. Véase Jens Beynio, *Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Aufrüstung mit Kernwaffen*, Peter Lang, Frankfurt a. M., 2010, p. 71 y ss.

¹⁵ Llamada también garantía negativa de seguridad de no amenazar ni agredir a un Estado no poseedor de armas nucleares, la que no está integrada en el TNP, sino sólo en una que otra declaración unilateral de forma vaga, lo cual fue otra gran falla de dicho tratado. El Consejo de Seguridad apenas reconoció, con la Resolución 255 del 7 de marzo de 1968, que la amenaza o agresión con armas nucleares contra un Estado no poseedor de ellas puede crear una situación en la que él deba actuar inmediatamente y se limita a “apoyar” a algunos Estados (potencias nucleares como Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética) que asistan a Estados no poseedores víctimas de ellas. Nótese que esta resolución se dio meses antes de la aprobación del TNP. Garantías confirmadas en las Conferencias de Revisión de 1995 y de 2000, UN Doc NPT/CONF.1995/32 (parte I), UN Doc Anexo NPT/CONF.2000/28 (partes I y II).

TNP y no de manera directa a las potencias nucleares: ¡los Estados no poseedores no pueden desarmarse de lo que no tienen! Sin embargo, este principio cumple una función crucial en el TNP porque actúa como contrapeso del principio de no proliferación y da esperanza de que con el desarme nuclear de todas las potencias nucleares desaparecerá por completo la desigualdad entre potencias nucleares y Estados no poseedores y se logrará un mundo seguro, idea que fue la causa que impulsó a estos últimos a firmar un tratado tan desfavorable para ellos.¹⁶

La debilidad del artículo VI, que no se encuentra en el principio de la no proliferación, ha querido ser subsanada por los Estados no poseedores en acuerdos posteriores realizados en las Conferencias de Revisión del TNP, en especial las de 1995 y 2000, en las que se logró fortalecerlo un poco más con la elaboración de un plan concreto de desarme y 13 principios para el artículo VI. Por su lado, la Corte Internacional de Justicia también lo ha reforzado en su Opinión Consultiva sobre las Armas Nucleares de 1996.¹⁷ Con todo, y al estado actual del comienzo de la tercera década del siglo XXI, dicho principio, ya débil de nacimiento, ha sufrido aún mayores debilitaciones por las potencias nucleares que se han retractado de los acuerdos de 1995 y 2000 que representaron avances en el desarme. Es así que desconocen la meta del desarme nuclear y rechazan la “obligación clara del desarme nuclear completo”, alentados por la nueva tendencia político-militar de producir armas nucleares “inteligentes”, visible en el retiro y no participación en otros acuerdos internacionales de desarme, como el TPCE, el Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares y el Tratado bilateral INF en 2019.

El principio del uso civil de la energía nuclear

Principio establecido en el artículo IV del TNP que reconoce a todos los Estados su derecho inalienable de investigación y producción de la energía nuclear con fines pacíficos, incluyendo la transferencia de tecnología nuclear. Este derecho viene condicionado al sometimiento de los Estados no poseedores a un régimen estricto y complicado de control internacional, llamado “salvaguardias”, del cual se encarga la OIEA, que ha extendido sus poderes de control de la no proliferación con protocolos adicionales desde 1997.¹⁸ Aparte del hecho de que el beneficio de la energía nuclear

¹⁶ Sin el mandato universal de eliminación futura del armamento nuclear, el TNP no hubiera tenido razón de ser ni hubiera sido posible su prolongación a tiempo indeterminado en 1995. Véase Ryoma Sakaeda y Maximilian Nolte, “Die Zukunft des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen-Iran, Nordkorea und die Überprüfungskonferenz 2010” en *Giga Focus Global*, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Alemania, septiembre 2009, p. 3.

¹⁷ Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, ICJ Rep. 1996, p. 226, párrafo 99.

¹⁸ Los que amplían la obligación de los Estados de rendir informes y otorga mayores derechos a los inspectores de la OIEA (controles no anunciados, libre acceso a instalaciones deseadas, etc.).

sólo puede ser aprovechado por un número muy reducido de Estados, al no estar económicamente a disposición de una gran mayoría de ellos este principio está sufriendo en la práctica mayores restricciones o ajustes al querérselo limitar a un grupo “selecto” de Estados,¹⁹ como sucede con las armas nucleares, contravieniéndose aquí también el espíritu del TNP.

Balance y futuro del TNP

Si hay algo rescatable del TNP es su creación por un tiempo determinado de 25 años, con la posibilidad de ser revalidado o prolongado, y la provisión de la realización de una conferencia a los cinco años de su vigencia, con la posibilidad de realizarla quinquenalmente. En cumplimiento de esta segunda provisión, los Estados celebraron un primer encuentro en 1975 y han seguido otras de manera ininterrumpida bajo el nombre de “Conferencias de Revisión”.²⁰

En cuanto a la primera provisión, el tema de la duración del TNP se trató en la Conferencia de Revisión en 1995 y los Estados decidieron por consenso su prolongación por tiempo indefinido y sin ninguna condición. La reunión fue bastante productiva al lograr avances en el desarme nuclear, pero también pasará a la historia como la “conferencia del error”, al haber perdido allí los Estados no poseedores, con tal prolongación indefinida, todo poder de negociación frente a las potencias nucleares y prácticamente haberlas absuelto de su obligación de desarme nuclear,²¹ y peor aún, han posibilitado con ello la perpetuación de este orden jurídico de seguridad nuclear extremadamente asimétrico, por tanto, injusto.²² Para recuperar su poder de

¹⁹ Propuesta de Bush para restringir las instalaciones de enriquecimiento y reprocesamiento a los poseedores actuales de tecnología. Véase Harald Müller, “Vertrag im Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags und ihre Folgen” en *HSFK-Report*, Peace Research Institute Frankfurt, Alemania, abril 2005, p. 4.

²⁰ Desde 1975 se realizan cada cinco años, así que la siguiente tendrá lugar en 2020. Han sido fuero de fuertes polémicas entre los principios de la no proliferación, defendida por las potencias nucleares, y el de desarme, por los Estados no poseedores. Entre sus temas discutidos están la obligación de desarme y garantías negativas de seguridad en favor de los Estados no poseedores, una zona libre de armas nucleares para el Cercano Oriente, pasos concretos de desarme, proceso de control. Sólo las conferencias de Revisión de 1995, 2000 y 2010 rindieron acuerdos.

²¹ UN Doc NPT/CONF.1995/32 (part 1), Annex, December 3. El error fue advertido en la misma conferencia por algunos Estados, como Egipto, Indonesia, México e India, para quienes la prórroga indefinida e incondicional significaba la firma de un cheque en blanco para el abandono de la obligación de desarme. También estuvieron en contra organizaciones no gubernamentales como Greenpeace o Parliamentarians for Global Action. En lo positivo, la conferencia produjo una declaración de “Principios y objetivos” con “esfuerzos sistemáticos y progresivos” para el desarme. Véase Dieter Blumenwitz, “Die New Yorker Überprüfungskonferenz und Verlängerungskonferenz des Atomwaffensperrvertrags” en *Zeitschrift für Politik NEUE FOLGE*, vol. 42, núm. 3, Nomos Verlagsgesellschaft, Alemania, 1995, pp. 316-321.

²² Dieter Blumenwitz, *op. cit.*, p. 317.

negociación perdido sólo les quedaría el único camino de la amenaza a la renuncia colectiva del TNP o, en caso extremo, la renuncia colectiva, algo muy improbable por la interdependencia y las relaciones de dependencia política de muchos Estados frente a las potencias nucleares. Este grave error no se sintió todavía en la Conferencia de Revisión de 2000, que resultó también fructífera al lograrse algunas concesiones de las potencias nucleares,²³ sino recién en las subsiguientes Conferencias de Revisión, como se observa en las fuertes discusiones y reclamaciones estériles que hacen los Estados no poseedores a las potencias nucleares.²⁴

No cabe duda de que el TNP es una piedra angular de la seguridad política global con importancia crucial dentro del sistema de seguridad colectiva de la ONU. Es un tratado con una estructura complicada en la que están, por un lado, un número pequeño de Estados que tienen derechos de poseer y, eventualmente, usar el arma nuclear en alguna contienda bélica, frente a un grupo muy grande que no tiene tales derechos ni los tendrá nunca por decisión voluntaria, y sólo tienen consigo una promesa vaga de desarme de aquéllos y visos de un uso inasequible de la energía nuclear para muchos de ellos. Este desbalance o desequilibrio en los derechos de los dos grupos de Estados no se ha recortado con el devenir de los años desde la puesta en vigor del TNP en 1970, sino se ha hecho aún mayor, como se aprecia en el mejor desarrollo y perfeccionamiento de la reglamentación internacional de control contra la proliferación que se ha institucionalizado y equipado de sanciones, mientras que la obligación de desarme nuclear está sufriendo un proceso de desmontaje normativo o, si se quiere decir, ha sufrido una involución que convierte a este Tratado en un documento moralmente duro de aceptar. Por todo ello, se hace urgente y necesario tratar el problema de la justicia que, en el caso del TNP, además de ser inexistente por su carácter discriminatorio visto en las enormes ventajas a las potencias nucleares en su seguridad e intereses frente a “sólo” desventajas en la seguridad de los Estados no

²³ Produjo un documento final con una agenda de “13 pasos prácticos” de los “esfuerzos sistemáticos de desarme”, UN Doc NPT/CONF.2000/28 (partes I y II). Véase Ida Caracciolo, “The limitations of the 1969 Treaty on the No-Proliferation of Nuclear Weapons: international law in support of nuclear disarmament” en Ida Caracciolo *et al.* (eds.), *Nuclear Weapons: Strengthening the International Legal Regime*, Eleven L.P., La Haya, 2016, pp. 3-14.

²⁴ La VII Conferencia de Revisión de 2005 fracasó. En palabras de Müller, terminó en un desastre. Véase Harald Müller, *op. cit.*, p. 1. Estados Unidos (apoyado por Francia) se negó a reconocer, entre otros, el compromiso de desarme de los “13 pasos”. Como reacción, el Grupo No Alineado rechazó avances en la proliferación, mientras se propagaba el sentimiento de haber sido “engañados” en el logro de sus compromisos. *Ibidem*, p. 6. La VIII Conferencia de Revisión de 2010 acordó un ambicioso Plan de Acción de 64 puntos (Obama por “un mundo libre de armas nucleares”). La IX Conferencia de Revisión de 2015 fracasó. La X Conferencia de Revisión de 2020 celebrará el 50 aniversario del TNP y los Estados del Grupo No Alineado tienen que dar marcha atrás y luchar por el reconocimiento de los avances de 1995 y 2000 en las siguientes conferencias.

poseedores, ha producido en realidad una seguridad artificial. La verdadera seguridad sólo se puede alcanzar en un orden justo²⁵ en el que estén balanceados los intereses de las partes.

Es incomprensible cómo los Estados no poseedores se embarcaron en un convenio de tal tipo aceptando al fin únicamente desventajas en su seguridad propia. Harald Müller lo explica, sosteniendo que los Estados no poseedores se hicieron partes del TNP para elevar su seguridad a través de mayor estabilidad y predicibilidad en su entorno y para hacer uso de la energía nuclear sin restricciones,²⁶ motivación que si bien existió en los Estados no poseedores no estaba en concordancia con sus intereses y los de la gran mayoría, puesto que debieron haber pensado que sin obligaciones concretas ni perspectivas de desarme nuclear completo a corto ni mediano plazo, su seguridad baja al nivel “cero” frente al poder nuclear de las potencias nucleares que sube a escalas infinitas. Por otro lado, como ya se anticipó, el derecho del uso de la energía nuclear no puede ser aprovechado por todos o la gran mayoría de Estados no poseedores por su bajo o mediano desarrollo económico, quedando restringida a un pequeño “club” de unos 31 Estados, que a su vez se han hecho susceptibles de depender de la técnica nuclear de las potencias nucleares y de un club de Estados suministradores (GSN), en los que están bien representados las potencias nucleares. En suma, el TNP sólo ha cimentado y desarrollado la seguridad, los intereses y derechos de las potencias nucleares y ha “condenado” a los Estados no poseedores a la interdicción nuclear, que implica necesariamente una inseguridad propia y crea relaciones de vasallaje militar y nuclear con carácter autoreproductor capaz de hacer más grande esta brecha de desigualdad.

La última cuestión a esclarecer es si el TNP, con todas las debilidades señaladas, sigue siendo aún bueno para salvaguardar la seguridad de los pueblos del planeta. No creemos que lo sea en tales condiciones. Ha creado una estructura vertical o piramidal en la seguridad nuclear y la seguridad de todos los pueblos del planeta no puede hacerse dependiente de la seguridad de cinco Estados poseedores de un derecho fiduciario nuclear, por estar además en juego derechos fundamentales de los Estados no poseedores como el de existencia y el de igualdad soberana e independencia política. Hasta ahora estos últimos siguen esperando la garantía negativa de no ser agredidos con armas nucleares que la Carta de la ONU tampoco puede garantizar. Ya que las potencias nucleares están cada vez menos dispuestas a proceder a un desarme

²⁵ Dieter Blumenwitz, *op. cit.*, p. 320.

²⁶ Harald Müller, “Die Stabilität des nuklearen Nichtverbreitungsregime: Stand und Optionen” en *HSFK-Report*, Peace Research Institute Frankfurt, Alemania, noviembre 2009, p. 8. El TNP crea un régimen con debilidades en su legitimidad por su carácter desigual y discriminatorio, y en su efectividad por la falta de mecanismos coercitivos en caso de no cumplimiento. Véase Ida Caracciolo, *op. cit.*, p. 5.

nuclear completo y a otorgar garantías negativas a los Estados no poseedores, el TNP se hace moralmente insostenible. Justo el caso de Norcorea muestra el drama que acontece sobre las garantías de no agresión que Estados Unidos se resistía a otorgar cuando Norcorea todavía era miembro del TNP y que, sorprendentemente, llegó a otorgarlas en forma individual en el Tratado Marco de 1994 y en la Declaración de Singapur en 2018.

La cuestión de la violación del régimen de no proliferación por Norcorea

Como potencia nuclear *de facto*, Norcorea está en posesión de armas nucleares, tecnología de misiles balísticos de corto, mediano y largo alcance, de misiles balísticos lanzados desde submarinos, de artillería de corto alcance, de técnica cibernética y satélites propios de comunicación, entre otros elementos. Todo este arsenal militar y nuclear es parte de su política armamentista que, a la vez, obedece, en principio, a su libertad de acción y derecho fundamental, como todo Estado, de existencia y preservación y, por ende, de su derecho innato de legítima defensa reconocido por el derecho internacional público.²⁷

La primera reglamentación internacional que le limita su derecho a poseer armas nucleares es el TNP, del cual fue parte hasta 2003, siendo aplicable éste sólo hasta el momento de su retiro, ya que como los tratados en general, no obliga a terceros. Las cuestiones de violación del TNP debido a su programa nuclear hasta 2003 es jurídicamente irrelevante en vista de la existencia de numerosas negociaciones bilaterales y multilaterales paralelas que precisamente la inducían a someterse por completo a este tratado, del cual intentó apartarse desde 1994. A partir de 2003 Norcorea está en igual situación que las potencias nucleares *de facto*, Israel, India y Pakistán, que no son miembros del TNP y, por tanto, no están sujetas a la obligación de renuncia a las armas nucleares. Los ensayos nucleares norcoreanos comenzaron tres años después, en 2006, sin estar tampoco obligado a los tratados de prohibición de ensayos nucleares por no ser parte de ellos. Entonces, no hay normas especiales que obliguen a Norcorea a renunciar a la posesión de armas nucleares. Tampoco existen normas generales que lo hagan: la Carta de la ONU no prohíbe la posesión de armas nucleares, ni ensayos nucleares, ni el lanzamiento de misiles balísticos, ni menos contiene una obligación de desarme nuclear. Ni existen tales prohibiciones en el derecho internacional consuetudinario en vista del derecho de posesión de armas nucleares de las potencias y su libertad de rearmarse con ellas, esta última precisamente por no existir norma alguna internacional que las prohíba de manera categórica. Entonces, la prohibición o limitación a la posesión y/o uso de armas

²⁷ Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

nucleares o al armamentismo nuclear de un Estado no está presupuesta en el derecho internacional público.²⁸

Sin embargo, la política internacional dominante, que se refleja en la actuación de las grandes potencias con derecho a veto en el Consejo de Seguridad, que a la vez son potencias nucleares, en cuyo interés está la persecución de la no proliferación en general, han hecho uso de ese poder hegemónico para calificar la producción y posesión de armas nucleares a partir de 1967 como “amenaza a la paz”, la que no sólo va dirigida a Estados miembros del TNP, como Irán, sino sobre todo a aquellos que no son partes de él, como las cuatro potencias nucleares *de facto*. Pero esto no se queda allí. Las potencias nucleares “legales” filtran y distinguen, de acuerdo a sus intereses nacionales, entre una proliferación nuclear aceptable y otra no aceptable, y para esta última ponen en movimiento el mecanismo de sanciones de la ONU complementado con sanciones unilaterales, como ha sucedido con Norcorea, mientras que las otras tres potencias nucleares *de facto*—Israel, India y Pakistán— no han tenido que enfrentar seriamente sanciones o éstas apenas tuvieron un carácter simbólico, que a la vez ha traído consigo a lo largo de los años un reconocimiento tácito de su *status* de “potencias nucleares”. Queda ahora revisar las sanciones en el derecho internacional público y las sanciones de las cuales es objeto Norcorea.

Las sanciones en el derecho internacional público y de la ONU contra Corea del Norte

Las sanciones en el derecho internacional público

La estructura descentralizada e inacabada del derecho internacional público no permite en sí la existencia de sanciones entre los sujetos iusinternacionales principales, los Estados, por el hecho de que ellos mismos, en virtud del principio de soberanía, no han creado aún una autoridad formal que gobierne sobre ellos, ni hay perspectivas para que ello suceda en el futuro. Sin embargo, los Estados han hecho uso de contramedidas o medidas coercitivas en sus relaciones entre sí como medio de autotutela desde tiempos imprevistos,²⁹ las que se acercan al concepto de sanciones

²⁸ Tampoco para la Corte Internacional de Justicia existe una prohibición general del uso de armas nucleares en el derecho internacional público. Opinión consultiva sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, ICJ Rep. 1996, p. 226, párrafo 105. Deja abierta su justificación en “extremas circunstancias” de legítima defensa, en las que la supervivencia de un Estado está en juego. *Ibidem*.

²⁹ Aquí se entiende “Estado” en sentido amplio como “unidades políticas independientes” antes de la aparición del Estado moderno. La historia del derecho internacional público no registra un nacimiento cierto de las sanciones internacionales, pero su existencia puede presumirse con la

que conocemos en el derecho interno y reciben también el nombre de “sanciones”.³⁰ La doctrina iusinternacional influyente ha perfilado este uso y le ha dado un sentido legal, como es visible en Kelsen.³¹ El derecho internacional público tiene entonces un mecanismo—aunque muy primitivo—de sanciones que refleja la estructura anárquica del sistema internacional y de su propio estado de subdesarrollo como orden jurídico global que no sólo tiene la función de perseguir la paz sino también, como todo derecho, la justicia entre los sujetos iusinternacionales.

Concepto de sanción

El concepto de sanción es amplio e impreciso. Proviene de las palabras latinas “*sancitō*”, “*sancitionis*”, que significa ley, decreto, estatuto, y de su verbo “*sancire*” que significa consagrar una cosa o confirmar un acuerdo. En el derecho internacional público no existe un consenso sobre el concepto de “sanción” ni sobre su significado, sólo aproximaciones. Una primera la concibe en un sentido amplio y estrecho. Sanción en sentido amplio son todas las garantías jurídicas que aseguran una conducta conforme al derecho,³² incluyéndose bajo este concepto medidas de carácter positivo como negativo.³³ En un sentido estrecho, sanciones son aquellas medidas establecidas por el derecho para imponer derechos violados jurídicamente protegidos. La sanción en este sentido, es decir, como una consecuencia negativa a una violación del derecho, es

primera aparición del derecho internacional público a partir del 1450 a. e., aproximadamente. Sobre la primera aparición de éste, véase Wolfgang Preisner, “Die Epochen der antiken Völkerrechtsgeschichte” en *JuristenZeitung*, núm. 23-24, Mohr Siebeck Verlag, Alemania, 10 de diciembre de 1956, pp. 737-744.

³⁰ Se han ensayado contemporáneamente diferentes denominaciones: “contramedidas”, “medidas coercitivas”, “mecanismos de coerción”, etc. La CDI se refiere a “contramedidas” en el Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, 3ª parte, capítulo II, UN Doc AG/56/83 del 12 de diciembre de 2001. El término “sanción” en su forma unilateral y colectiva ha prevalecido en la práctica iusinternacional.

³¹ Hans Kelsen, “Sanctions in international law under the Charter of the United Nations” en *Iowa Law Review*, vol. 31, University of Iowa College of Law, Estados Unidos, 1946, pp. 499-543; Hans Kelsen, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, 2ª ed., The Lawbook Exchange, Clark, New Jersey, 2011.

³² Friedrich Klein, “Sanktion” en Strupp-Schlochauer (ed.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, tomo III, Band 3, Alemania, 1962, pp. 158-162.

³³ Como ejemplos de sanciones positivas estarían la ayuda económica, social y cultural, y la recompensa o promesa. Véase R. St. J. Macdonald, “Economic sanctions in the international system” en *Canadian Journal of International Law*, vol. 7, Cambridge University Press, Canadá, 1969, pp. 61-91; David Baldwin, “The power of positive sanctions” en *World Politics*, vol. 24, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1971-1972, pp. 19-38; Eiichi Fukatsu, “Coercion and the theory of sanctions in international law” en R. St. J. Macdonald y D. M. Johnston (eds.), *The Structure and Process of International Law*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1983, pp. 1187-1205.

defendida por la mayoría de juristas, entre los que destacan John Austin —con el matiz de que su concepto de sanción no alcanza al derecho internacional público por faltar en éste una autoridad central—,³⁴ Hans Kelsen y Margaret Doxey. Para Kelsen y la Escuela de Viena, el derecho es un orden coercitivo y la sanción jurídica una consecuencia de un acto violatorio del derecho, siendo éste condición de la sanción.³⁵ Kelsen no tiene el problema de Austin de transponer el concepto legal de sanción al derecho internacional público aún con la falta de una autoridad central. Le sigue a Kelsen un buen número de iusinternacionalistas, incluyendo a Margaret Doxey.³⁶ Siguiendo este modelo de sanción que se desprende del derecho interno, se puede concluir entonces de manera provisoria que las sanciones en el derecho internacional público son medidas legales permitidas que persiguen el cumplimiento coercivo de derechos respaldados por él que han sido violados y cuyo fin es el cumplimiento del derecho o restablecimiento de la legalidad.

En el derecho internacional público positivo las sanciones toman además la nota particular de ser un medio privado de los Estados de restablecer o imponer por sí mismos un derecho violado, y aparecen en las formas clásicas principales de retorsión, represalia, bloqueo, intervención militar y guerra. La primera de ellas, la retorsión, es una medida hostil que no afecta un derecho del Estado sancionado sino sólo sus intereses, por ejemplo, la cancelación de una cumbre de cooperación bilateral. A diferencia de la retorsión, la represalia es una medida que sí afecta derechos iusinternacionales del Estado sancionado por haber violado derechos del Estado sancionador. El bloqueo ha sido originalmente una medida de fuerza en la guerra marítima consistente en el cierre de una zona costera del Estado sancionado por fuerzas militares del Estado sancionador para impedirle el comercio marítimo con el exterior; concepto que en la actualidad se ha extendido al ámbito económico. La intervención militar es también considerada como una forma de sanción, de existir una violación de normas iusinternacionales. La guerra, como forma más extrema de sanción permitida por el derecho internacional clásico y moderno, es decir como *ultima ratio*, sólo está permitida hoy en su forma colectiva en el marco de la ONU.

³⁴ John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, J. Murray, Londres, 1832, p. 10 y ss.

³⁵ Hans Kelsen, "Sanctions in international law under the Charter of the United Nations", *op. cit.*, p. 499; también Joseph L. Kunz, "Sanctions in International Law" en *AJIL*, vol. 54, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1960, pp. 324-347.

³⁶ Para quien la sanción legal es una reacción coercitiva contra una violación del derecho. Véase Margaret Doxey, "The Rhodesian sanctions experiment" en *The Yearbook of World Affairs*, London Institute of World Affairs, Londres, 1971, pp. 142-162; Margaret Doxey, "International sanctions: a framework for analysis with special reference to the UN and Southern Africa" en *International Organization*, vol. 26, núm. 1, University of Wisconsin Press, Estados Unidos, 1972, pp. 527-550.

Otra nota peculiar de las sanciones internacionales es su efectividad por constituir un requisito necesario de su existencia en el tiempo y espacio, y es visible cuando las sanciones producen la respuesta deseada proveniente del sujeto sancionado;³⁷ lo contrario es su fracaso. La efectividad está ligada a factores fácticos como el de relación o grado de dependencia e interdependencia y diferencias de poder o asimetría entre Estado sancionador y sancionado. Mientras mayor sea la dependencia del sancionado frente al sancionador, mayor el impacto de las sanciones y mayor su efectividad. En cuanto a la relación de poder, sólo el Estado sancionador con mayor poder puede hacer uso de sanciones efectivas contra el Estado sancionado de menor poder; y mientras más grande la asimetría de éstos, mayor su efectividad, y al revés. Las sanciones que realice un Estado como Norcorea o Bolivia contra Estados Unidos, por ejemplo, no sólo serían del todo inefectivas, sino contraproducentes al provocar múltiples medidas sancionadoras por parte de Estados Unidos, por la simple razón de disponer éste de recursos sancionadores cuasi ilimitados. Entonces se puede ver que la efectividad en sí presenta problemas de equidad en el derecho internacional público si no va de la mano con su legalidad y legitimidad, aparte de que no todo sujeto está en la situación de realizarlas.

Las sanciones en el derecho internacional público se clasifican de manera similar al derecho interno, pero en el presente trabajo nos referiremos principalmente a las sanciones de acuerdo al sujeto que las ejerce por tener relevancia iusinternacional actual y para el tema que tratamos. Éstas son las sanciones unilaterales o descentralizadas y las colectivas. Las primeras se realizan por un Estado o varios dentro del marco de una alianza informal o esporádica y fuera del sistema de seguridad colectiva de la ONU, es decir, de acuerdo al derecho de autotutela y bajo el *principio iudex in causa sua*, identificándose con la figura clásica de las represalias. Las segundas, se realizan dentro del marco de la seguridad colectiva de la ONU. Nos enfocaremos en estas últimas, por tener un carácter central en el conflicto nuclear norcoreano y trataremos las sanciones unilaterales, también impuestas a Norcorea, de forma secundaria.

Las sanciones colectivas

Las “sanciones colectivas” se encuentran actualmente incrustadas dentro del sistema de la ONU, y aunque gozan de un grado más alto de institucionalización que otras formas clásicas de sanción,³⁸ siguen conservando una estructura horizontal. Las mismas

³⁷ Sobre la efectividad, véase también Margaret Doxey, “International sanctions: a framework for analysis with special reference to the UN and Southern Africa”, p. 529.

³⁸ Como las represalias colectivas que han sido relegadas por las sanciones colectivas de la ONU, pero no derogadas. Son medidas de una organización internacional contra terceros afectada por la violación de una norma internacional. Proviene del derecho internacional consuetudinario, por ejemplo, las

no son un fenómeno nuevo, característico de la ONU, sino se remontan a la institución de las Anfictionías,³⁹ que era un sistema de seguridad colectiva en forma de “liga” creado por los Estados griegos para sancionar a uno de sus miembros que violara sus reglas a las que conjuró, incluyendo la guerra colectiva contra él. También la Hansa Teutónica, en la Edad Media, hizo uso de sanciones colectivas con efectividad, las que fueron continuadas de forma algo más desarrollada en los sistemas de seguridad colectiva de la Paz de Westfalia de 1648, la Santa Alianza del siglo XIX, y en forma ya institucionalizada, en la Liga de Naciones y la ONU. Esta última crea sanciones dentro de un sistema de seguridad colectiva institucionalizada al estilo de la Liga de Naciones, pero técnicamente más efectivo al contar con un mecanismo mixto —central y descentralizado— de sanciones contra un Estado miembro amenazador o quebrantador de la paz y adoptando las más diversas formas, desde las diplomáticas pasando por las económicas hasta el recurso a la guerra. En el caso de esta última el revestimiento del poder sancionatorio es central o monopólico al incluir la prohibición a todos los Estados miembros no sólo de recurrir a la guerra, sino al uso de la fuerza por su cuenta si no es en legítima defensa, norma esta última que ha alcanzado la categoría de *jus cogens* con efectos *erga omnes*, es decir, es de carácter universal y obligatoria para todos los Estados miembros y no miembros de la ONU.

En vista de que este sistema de seguridad colectiva de la ONU perduró como único modelo de seguridad internacional en el mundo, habiéndose universalizado para abarcar el entramado de las diferentes sanciones colectivas regionales, se han hecho intentos de definir sus sanciones como “medidas reactivas aplicadas con base en una decisión tomada por una organización internacional competente, que ha delegado su aplicación al Estado ‘víctima’ mismo, a otro u otros Estados, o a todos los Estados miembros de la organización”.⁴⁰ Entonces las sanciones colectivas son medidas coercitivas previstas, decididas o recomendadas por una organización internacional competente en el marco de las disposiciones de su carta de fundación y según el procedimiento establecido en ella, contra un miembro que no ha cumplido con su obligación basada en el Tratado, o contra terceros, de tratarse de una violación

represalias de la CEU contra Argentina en el conflicto de las Islas Malvinas. Véase Albert Bleckmann, *Zur Rechtmäßigkeit der EG-Sanktionen gegen Argentinien nach allgemeinem Völkerrecht und dem Recht der EG*, núm. 4, Europa-Institut, Universität des Saarlandes, Alemania, 1982, p. 2 y ss.

³⁹ Wolfgang Preisner, *op. cit.*, p. 742; Karl-Heinz Ziegler, *Völkerrechtsgeschichte*, Beck, Munich, 1994, p. 34.

⁴⁰ Peter Malanczuk, “Countermeasures and self-defence as circumstances precluding wrongfulness in the International Law Commission’s draft articles on State responsibility” en *ZaöRV*, vol. 43, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Alemania, 1983, pp. 705-812.

de obligaciones *erga omnes*.⁴¹ Se trata, entonces, en el sistema de la ONU de sanciones de carácter principalmente coercivo que cumplen una función disuasoria al ejercer presión sobre su destinatario para que cambie de conducta o abandone el acto desaprobado,⁴² y sirven a un fin político, el mantenimiento de la paz, y no al derecho. Ello significa que no están condicionadas a la violación de una obligación iusinternacional, sino sólo a cualquier acción que, según la opinión de la ONU, quebrante o amenace la paz internacional, ni tampoco exigen que tenga que existir uno o más Estados agraviados o víctimas. Por ello, la Comisión de Derecho Internacional de la ONU ha evitado mencionar en su definición de sanción colectiva la condición de “una violación previa”. Dentro de este sistema de sanciones colectivas se encuentran también las de organizaciones regionales como la UE, la OEA, la Liga Árabe, la Unión Africana.

Los conceptos acabados de dar son sólo aproximaciones no satisfactorias del todo porque ya no pueden abarcar los cambios constantes en el sistema actual de seguridad colectiva que tienen que ver, sobre todo, con la ampliación del ámbito de aplicación de las sanciones colectivas desde los primeros años de existencia de la ONU, y con mayor velocidad a partir de los noventa, los que obedecen a la narrativa occidental de que la situación principal de amenaza ya no se encuentra entre los Estados, sino en el interior de ellos. Esto es, la ONU ha extendido sus sanciones para solucionar conflictos internos, reforzar estructuras democráticas y garantizar la autodeterminación y respeto de los derechos humanos en regiones en crisis y también ha extendido el ámbito de sus sujetos destinatarios a individuos, como élites o grupos de poder, organizaciones terroristas, etc. Estas situaciones están cambiando el concepto de sanción desarrollado por la doctrina iusinternacional clásica a uno de carácter vertical y penal, extraño aún para el derecho internacional público.

Fundamento legal y límites de las sanciones colectivas

Todo menoscabo o daño en los bienes protegidos por el derecho requieren una fundamentación jurídica. Las sanciones colectivas afectan derechos subjetivos iusinternacionales y por sí mismas constituyen un acto violatorio del derecho, aunque permitido en vista de que los Estados han transmitido poderes a la ONU, como organización

⁴¹ Entre ellas están la prohibición de la agresión, del genocidio, de la esclavitud y de la discriminación racial. Barcelona Traction, ICJ Rep. 1970, p. 3.

⁴² Margaret Doxey, “International sanctions: a framework for analysis with special reference to the UN and Southern Africa”, p. 528; Jean Combacau, “Sanctions” en *EPIL* 9, Amsterdam, 1986, pp. 337-341; Kathrin Osteneck, *Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft*, Springer, Berlín, 2004, p. 27. Sanciones de la ONU como medidas represivas además de preventivas. Véase Paul Conlon, *Die Rechtliche Problematik von UN-Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Völkerrechts*, Universität Kiel, Alemania, 1996, p. 5 y ss.

internacional, para sancionar a cualquiera de sus miembros en asuntos que pongan en peligro la paz y la seguridad internacional. Su base legal está en la Carta de la ONU, que los Estados miembros han aceptado, la que posee además un carácter universal y prerrogativo frente a otros tratados internacionales. De manera más concreta, ellas se fundamentan en los artículos 41 y 42 en conexión con el artículo 1(1) de la Carta y, para ser obligatorias, además en el artículo 39 que exige que previamente deba ser calificado el acto o conducta causante de la sanción como “amenaza o quebrantamiento de la paz y seguridad internacional” o acto de agresión. El órgano de la ONU que decide sobre ellas es el Consejo de Seguridad, que tiene la prerrogativa o autoridad de sancionar por tener la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional en virtud de los artículos 24 y 25 de la Carta o, si se quiere decir, los Estados le han delegado poderes sancionadores según el principio de seguridad colectiva, estando este órgano llamado a actuar en nombre de todos ellos, delegación que catapultó a la ONU a una especie de representante de la “comunidad internacional”.

En cuanto a los límites de las sanciones colectivas, éstas presentan serios problemas, sobre todo tratándose de las sanciones obligatorias bajo el capítulo VII. En primer lugar, está el problema de que los conceptos de “amenaza, quebrantamiento de la paz o agresión” no están definidos en la Carta ni en resoluciones de la ONU, a excepción de este último, aunque con muchas limitaciones,⁴³ lo que da implícitamente al Consejo de Seguridad un mandato amplísimo y prácticamente ilimitado para imponer sanciones. En segundo lugar, ellas no persiguen el objetivo de restablecer el derecho violado de un sujeto iusinternacional determinado; es decir, restablecer la legalidad, sino mantener o restablecer la paz internacional. También este concepto indefinido y, por tanto, no aprehensible jurídicamente. Su falta de aprehensión jurídica fue pasada por alto por la mayoría doctrinaria basada en Kelsen, al recurrir a la simple subsunción de las sanciones colectivas dentro del concepto formalista de sanción: si la acción violatoria del derecho es la condición de la sanción, el quebrantamiento o amenaza a la paz internacional o la agresión constituyen la acción violatoria de la norma de prohibición del uso de la fuerza, que es condición de las sanciones colectivas de los artículos 41 y 42 de la ONU, surtiendo así efectos jurídicos. En tercer lugar está la cesión de la prerrogativa de la seguridad internacional a un órgano altamente político y hegemónico en la política internacional, que ha hecho demasiado uso de este mecanismo sancionador desde la caída del bloque soviético sin solucionar seriamente los conflictos detrás de las sanciones, quedando su legitimidad en duda por su carencia de actuación en interés

⁴³ El concepto de agresión ha sido limitado al uso de la fuerza militar. Artículo 1 de la Resolución AG-ONU 3314 (XXIX), del 14 de diciembre de 1974, y el artículo 8 bis del Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional (modificado en mayo de 2010). Nótese que estas definiciones no son obligatorias para el Consejo de Seguridad al actuar bajo el artículo 39 de la Carta.

de todos los miembros de la ONU,⁴⁴ por su estructura hegemónica con base en el poder balanceante de cinco potencias que están exceptuadas de ser destinatarias de las sanciones colectivas, y por el hecho de que no está obligado a observar tratados internacionales ni la costumbre jurídica ni los principios generales del derecho al imponer sanciones.

Sin embargo, existen límites, aunque débiles, a los poderes “ilimitados” del Consejo de Seguridad al imponer sanciones obligatorias: sólo le está permitido actuar en el marco de la Carta y de acuerdo a los fines de la organización. Ello significa que en primer lugar está obligado a observar los artículos 24 (1) (2), 1 y 2 que le exigen actuar en interés de todos los miembros de la ONU y atenerse a los fines y principios de la ONU. El primer fin es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional seguido del principio de igualdad y autodeterminación de los pueblos, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Además, están los principios del artículo 2 de la Carta: el de actuar en *bona fides*, el arreglo pacífico de los conflictos, el respeto a la independencia e integridad territorial de los Estados, la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza y el principio de no intervención, que obligan al Consejo de Seguridad con diferente fuerza. Algunas normas que encierran estos fines y principios se han convertido en normas imperativas o de *jus cogens*,⁴⁵ alcanzando así un rango superior y universal frente a las demás normas iusinternacionales, y por tanto obligan al Consejo de Seguridad; al caso concreto que nos ocupa se encuentran la prohibición de restringir o cerrar el flujo de productos necesarios para la subsistencia de la población civil o la de imponer sanciones que pongan en peligro la vida de la población civil. Todos estos parámetros no están lo suficientemente definidos para actuar de límite seguro y eficaz frente al poder sancionador del Consejo de Seguridad.

Aparte de estas limitaciones vistas en los fines y principios de la Carta y en las normas de *jus cogens*, se encuentran otras de carácter intrínseco o interno de las sanciones mismas, que son la proporcionalidad y el objetivo legal. El principio de proporcionalidad, que es un elemento esencial de las normas sobre el uso de la fuerza y derecho de guerra,⁴⁶ se aplica vía analogía a las sanciones colectivas. Está considerado como un principio general del derecho en sentido del artículo 38 (c) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y se recurre a él como un examen subsidiario de

⁴⁴ Vera Gowlland-Debbas, “Security Council enforcement action and issues of State responsibility” en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 43, Cambridge University Press, Reino Unido, enero 1994, pp. 55-98.

⁴⁵ Reconocidas por la Corte Internacional de Justicia, “Actividades armadas en el territorio del Congo”, CIJ, ICJ Rep. 2006, p. 6, párrafo 125.

⁴⁶ Tiene su origen en la costumbre internacional, en especial en el derecho de represalias y legítima defensa. Véase Jost Delbrück, “Proportionality” en *EPIL* 7, North Holland P., Amsterdam, 1984, p. 396 y ss.

legalidad. En su contenido exige que el daño de la sanción no sea más grave que el daño del acto violatorio, y que la sanción sea necesaria, es decir, que no haya otro medio adecuado que afecte de forma menos intensiva los intereses del destinatario para conseguir su objetivo, lo que implica que se agoten previamente los mecanismos pacíficos de solución de conflictos. Un exceso de sanción es una sanción indebida y contraria al derecho, lo que en la práctica se daría sólo cuando la inobservancia de este principio fuera evidente. El objetivo legal como segundo límite está dado por la exigencia de que las sanciones no contradigan su función y fin para los que fueron creadas, como sería un mero objetivo de venganza o la imposición de intereses nacionales y objetivos geoestratégicos.

En conclusión, las condiciones de legalidad de las sanciones colectivas están en la existencia de una norma iusinternacional violada, que en este caso es la “amenaza o quebrantamiento de la paz internacional o acto de agresión”. No deben violar los fines ni principios de la Carta ni las normas de *jus cogens*, y deben ser necesarias y proporcionales al acto violatorio del derecho. En este examen debe incluirse la cuestión de si el Consejo de Seguridad ha actuado en interés de los miembros de la ONU y no de uno o un grupo de Estados. Mas todos estos límites se convierten al final en papel mojado al no existir instancia alguna que controle su legalidad. Aún creándose una autoridad diferente al Consejo de Seguridad que las examine, ella no podría hacer mucho por el hecho de que éste posea la atribución de concretizar, y así de interpretar y reinterpretar los fines y principios de la Carta en sus decisiones (artículos 24 y 25). Es así que se hace casi imposible determinar su legalidad y sólo queda la presunción de ésta en tanto las sanciones se ajusten explícita o implícitamente a las normas y principios de la Carta, y sólo cuando la violación de éstos sea evidente será viable un examen de ellas y meramente a un nivel académico, sin influencia directa en el Consejo de Seguridad. Ello no impide, también a un nivel académico, proceder a un examen de legitimidad de las sanciones.

Cuestiones de legitimidad de las sanciones colectivas

Las sanciones colectivas que formalmente se ajustan a los criterios de legalidad necesitan pasar además por un examen de legitimidad que trata de responder a la pregunta de si fueron moralmente correctas. La legitimidad es un concepto político-sociológico y normativo que examina la moralidad y la justicia del acto más allá del formalismo de la legalidad y debe buscarse en las circunstancias que tienen que ver con la justicia de la medida sancionadora no considerada en el examen de legalidad de las sanciones. Siguiendo este criterio, se hacen notorios los serios y numerosos problemas de justicia en las sanciones colectivas. El primero, el más evidente, es el hecho de que pese a sus efectos dañinos en la nación entera y por generaciones del Estado sancionado no

cuentan con un proceso de decisión dentro del Consejo de Seguridad, ni siquiera con un procedimiento interno de revisión. Tal laguna de control jurídico, para sanciones con serios efectos jurídicos, se ha querido llenar con una pseudo-legitimación o “*bonus* de legitimación” que consiste en la aserción de que las sanciones colectivas cuentan con un mayor grado de objetividad frente a las unilaterales y, por tanto, no están sujetas a abuso o lo están en menor grado. En otras palabras, representan un nivel más alto de legalidad y legitimidad, al ser impuestas por una organización autorizada para tal fin. Además de este *bonus* legitimatorio, se encuentra la “legitimación” tácita de ellas, que consiste en su aceptación automática o aquiescencia a falta de protesta u objeción de los demás Estados cuando tienen fuertes dudas de su legalidad. Se puede ver aquí que legitimidad y legitimación no van de la mano.

Otros problemas de legitimidad están en el sistema de seguridad colectiva mismo y en su órgano sancionador. En cuanto al primero, se ha “juridificado” un paradigma político de seguridad internacional sólo designado para “asegurar la paz” y no el derecho, aparte de que se vale de la cuestionable ficción política que convierte un acto de “amenaza, quebrantamiento de la paz o agresión” —que no afecta necesariamente a ningún Estado o sujeto iusinternacional en concreto— como un acto que afecta a todos los Estados miembros, y por tanto los efectos de ese solo acto se multiplican en un número de sanciones igual al número de Estados miembros, que llegan a casi 200 y, además, a un número indefinido de sanciones unilaterales fuera de la ONU por ese mismo hecho, como sucede en la práctica de las sanciones más aplicadas: las no militares. Este hecho es, desde el ángulo de la justicia, intolerable por violar las máximas de proporcionalidad, siendo todo exceso de sanción una violación al derecho. Recálquese que ellas se aplican aún no existir ningún derecho concreto violado ni ninguna víctima en concreto. En cuanto al órgano sancionador mismo, el Consejo de Seguridad no es una entidad independiente de los Estados, sino representativa de las más grandes potencias que forman la política mundial de acuerdo a sus intereses y, por tanto, en mayor y menor grado ejercen un poder hegemónico mundial que influye en los comportamientos de los demás Estados socios y clientes de ellos en este mismo órgano y en otros de la ONU. De ahí que sus acciones y decisiones estén en conflicto serio con la norma que exige al Consejo de Seguridad actuar en interés de todos los miembros de la ONU. La misma decisión de entrar en guerra contra Corea del Norte en 1950 se hizo sólo por interés de Estados Unidos y la guerra contra Libia en 2011 siguió intereses franceses y estadounidenses entre otros, para botón de muestra. Por tanto, sus decisiones sancionadoras no pueden calificarse sin más como actos de la “comunidad internacional”, concepto este último inexistente y sólo visible como “opinión pública mundial”.

Las sanciones colectivas no militares

La ONU cuenta con la más amplia índole de sanciones colectivas que se diferencian en dos grandes grupos: no militares y militares. Las sanciones no militares, establecidas en el artículo 41 de la Carta de la ONU, comprenden toda medida coercitiva que no llegue al uso de la fuerza, como la suspensión de relaciones diplomáticas, restricciones en las relaciones económicas, financieras y en la movilidad e infraestructura del país, enumeración no taxativa que permite a la ONU valerse de cualquier otra medida no indicada expresamente en ella.⁴⁷ Las sanciones militares comprenden el uso de la fuerza mediante el empleo de fuerzas aéreas, navales o del ejército de los Estados miembros contra el sancionado. El récord de sanciones colectivas de la ONU es largo, en especial desde la década de los noventa, en la que fueron reactivadas en factor multiplicador debido a su política intervencionista en conflictos políticos en una buena cantidad de Estados, los que fueron en su mayoría enfrentados y/o resueltos con sanciones colectivas de toda variedad. En lo que sigue nos enfocaremos en las sanciones no militares por ser las que más se han impuesto en la práctica de la ONU y se han dado exclusivamente en el conflicto norcoreano. Las sanciones militares en éste no han sido viables hasta el presente por oposición china y rusa.

Las sanciones colectivas económicas

Como se señaló, las sanciones colectivas económicas son medidas coercitivas decididas o recomendadas por una organización internacional, en este caso la ONU, consistentes en la limitación o suspensión de relaciones económicas con el Estado destinatario de la sanción, las que persiguen menoscabar de forma relevante su situación económica con la participación de los demás Estados miembros. Tienen un carácter más descentralizado que las sanciones militares, lo que significa en la práctica que los Estados, a cuenta propia, no están prohibidos de extender las sanciones colectivas impuestas por el Consejo de Seguridad. Su marco legal está en el artículo 41 de la Carta, teniendo el objetivo próximo de que se elimine aquella “irregularidad” identificada como causa de perturbación de la paz y circunscribiéndose su fin a asegurar o resguardar la paz y seguridad internacional. Una vez impuestas bajo el capítulo VII adquieren carácter obligatorio para los Estados miembros según los artículos 25 y 48 en conexión con el artículo 103 de la Carta, pero al ser “*non-self-executing*” necesitan implementación en los sistemas legales de los Estados miembros. Su efectividad no está garantizada y dependerá de la participación efectiva de todos los Estados con la creación de leyes nacionales o regionales con control de fronteras y de contrabando, en caso de un embargo. La

⁴⁷ Situación de la que hizo uso para crear los tribunales penales internacionales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda.

experiencia demuestra tendencialmente que mientras más débil sea el Estado en términos económicos, las sanciones son más efectivas, y al contrario. La ONU, desde su creación hasta 1990, impuso sanciones económicas en los casos conocidos de Rodesia del Sur y Sudáfrica.⁴⁸ Recién a partir de 1990 se multiplicaron frente a diferentes conflictos políticos, siendo las más conocidas aquéllas contra Irak, Serbia y Montenegro, Somalia, Liberia, Libia, Haití, Angola, Ruanda, Sudán y Sierra Leona.⁴⁹

Sus formas más conocidas son el embargo, el *boicot* y el bloqueo. El embargo restringe o suspende la importación y/o exportación de productos y/o servicios con el Estado sancionado. El *boicot*, que no encuentra una definición cierta en el derecho internacional público, se puede confundir con el embargo y se tiene como una medida pasiva de abstención de la adquisición de productos y/o servicios del sancionado. El bloqueo o sitio, que se ejercita por lo general en alta mar, es la creación de un cerco mediante barcos de guerra y/o aviones destinado a impedir el tránsito de barcos desde el Estado sancionado y hacia él, y tiene relevancia actual en cuanto se la utiliza como medida de ejecución de las sanciones económicas con la tarea concreta de supervisar y controlar el embargo impuesto al Estado sancionado; es decir, es una medida secundaria de las sanciones económicas y no una “sanción militar”, pero tiene que ser impuesta expresamente por el Consejo de Seguridad. Una “nueva” forma de sanciones colectivas, llamadas “sanciones inteligentes”, apareció en las últimas décadas del siglo XX en la ONU y pasamos a verlas ahora más de cerca.

Sanciones selectivas o “inteligentes”

Las sanciones colectivas económicas de la ONU se aplican normalmente de forma graduada, empezando con “sanciones simples” que afectan primero a un sector económico y se extienden a otros mientras el Estado sancionado no cumpla con la conducta deseada, y pueden escalar aún más hasta llegar a sanciones generalizadas que afectan toda su economía. La ONU ha impuesto estas últimas sólo en algunos casos, como en los de Rodesia del Sur, Haití, Irak y la ex-Yugoslavia debido al gran impacto negativo en la población de los Estados sancionados, que en muchos casos llegó a ocasionar crisis humanitarias o a empeorarlas, como en las sanciones contra Irak y Yugoslavia en los noventa y que fueron por ello objeto de numerosas críticas. A raíz de tales críticas se comenzó a hacer mayor uso —también en los noventa o “década de las sanciones”—⁵⁰ de una forma de sanciones más “dosificadas” o

⁴⁸ Contra Rhodesia del Sur sanciones económicas: UN Doc S/RES/232 (1966), S/RES/258 (1968), S/RES/277 (1970). Contra Sudáfrica sanciones económicas no obligatorias: UN Doc S/RES/418 (1977).

⁴⁹ Para un cuadro sinóptico de ellas, véase David Cortright y George A. Lopez (eds.), *Smart Sanctions. Targeting Economic State Craft*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2002, apéndice A.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 23.

“confeccionadas” para afectar a “sectores específicos” y, sobre todo, a “individuos”, a las que se llamaron “selectivas”, “inteligentes”, “dirigidas” o “individuales” y que tienen la intención de evitar, o por lo menos disminuir, este impacto negativo en la población civil del Estado sancionado y conseguir mayor efectividad.⁵¹ En ellas no se trata de una nueva forma de sanciones en sí, sino de medidas ya conocidas en la práctica de la ONU. Sus destinatarios son sectores determinados de la economía y/o personas privadas, empresas, o grupos que están en relación directa o indirecta con la causa de la sanción, siendo estos últimos ingresados a una “lista negra” de sanciones. Ejemplo de ellas son el bloqueo del libre tránsito internacional de ciertas personas, el congelamiento de cuentas de personas y empresas, restricciones diplomáticas, el embargo de armas, etc. Su fundamento legal está, como en las sanciones económicas, en el artículo 41 de la Carta, y en el caso de sanciones a individuos es posible su “legalidad” gracias a la laguna jurídica que no prohíbe expresamente al Consejo de Seguridad imponer sanciones a éstos. Se aplicaron por primera vez en los casos de Rodesia del Sur y Sudáfrica y continuaron en numerosos casos contra gobiernos de países en conflicto, grupos insurgentes, personas u organizaciones calificadas como “terroristas”, como los taliban/*Al-Qaeda*, y últimamente contra el régimen de gobierno de Norcorea.

Sin embargo, estas sanciones tienen iguales e incluso mayores problemas de efectividad que las sanciones generales⁵² y sólo poseen al fin la única ventaja de evitar el impacto negativo humanitario de la población civil. La ONU las impone en su reciente práctica casi en exclusiva, pero por su baja efectividad, especialmente en

⁵¹ “A smart sanctions policy is one that imposes coercive pressure on specific individuals and entities and that restricts selective products or activities, while minimizing unintended economic and social consequences for vulnerable populations and innocent bystanders”. David Cortright y George A. Lopez, “Introduction: Assessing smart sanctions: lessons from the 1990s” en David Cortright y George A. Lopez (eds.), pp. 1-40. Al igual que las sanciones económicas generales, son vistas como instrumentos de persuasión, *ibidem*, p. 16. Estados que han promovido este tipo de sanciones: Suiza, Alemania y Suecia, con informes en los procesos de Interlaken, Bonn-Berlín y Estocolmo. Apoyando estos procesos, véase Thomas J. Biersteker *et al.*, *Targeted Financial Sanctions. A Manual for Design and Implementation*, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Estados Unidos, 2001; Michael Brzoska, *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions. Results of the Bonn-Berlin Process*, BICC, Bonn, 2001; Peter Wallensteen *et al.* (eds.), *Making Targeted Sanctions Effective. Guidelines for the Implementation of UN Policy Options* Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala, 2003; Lain Cameron, “Protecting legal rights. On the (in)security of targeted sanctions” en Peter Wallensteen y Carina Staibano (eds.), *International Sanctions. Between Words and Wars in the Global System*, Routledge, Estados Unidos y Canadá, 2005, pp. 181-206.

⁵² En este sentido, Arne Tostensen y Beate Bull, “Are smart sanctions feasible?” en *World Politics*, vol. 54, Cambridge University Press, Estados Unidos, abril 2002, pp. 373-403; Gary Clyde Hufbauer *et al.*, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3ª ed., PIIE, Washington D. C., 2007; Daniel W. Drezner, “Sanctions sometimes smart: targeted sanctions in theory and practice” en *International Studies Review*, vol. 13 (1), Oxford University Press, Reino Unido, marzo 2011, pp. 96-108.

casos duros o fuertes como en el de Norcorea, tiene que recurrir por último a sanciones económicas generalizadas, surgiendo de nuevo el problema criticado de los noventa. Es de notar que su ventaja de reducir o evitar impactos negativos humanitarios en la población civil se paga con el alto precio de afectar derechos fundamentales de personas físicas y jurídicas. Ellas suspenden por un buen tiempo, quizás de manera permanente, determinados derechos civiles y políticos y garantías procesales reconocidos a nivel nacional e internacional, como el de propiedad, libre movimiento, el libre ejercicio de una profesión, el goce del buen honor, el acceso a la justicia, el derecho a reparación, etc., situación que es capaz de producir efectos dramáticos en su vida como la ruina financiera y daños en su reputación que hasta llegan a amenazar su existencia como persona. Su problema más serio no sólo está en el elemento “penal” que poseen implícitamente y es visible en la creación y mantención de “listas negras” sin existir previo proceso, ni autoridad ni decisión judicial independiente que establezca la culpabilidad de los sancionados, ni forma viable de pedir su borrado,⁵³ sino también en la vida independiente que tienen después de ser impuestas y se muestra en su multiplicación por Estados en lo individual y organizaciones regionales que pueden extender las sanciones, crear otras o endurecer las ya establecidas,⁵⁴ debido a su falta de centralización como se da en las sanciones militares.

Las sanciones colectivas contra Norcorea

La primera crisis nuclear norcoreana de 1993-1994 no produce sanciones colectivas,⁵⁵ sobre todo porque pudo ser rápidamente resuelta con el Tratado Marco de 1994. Mas a finales de los noventa, el Consejo de Seguridad empezó a ocuparse del tema de la no proliferación en vista del surgimiento de dos Estados, la India y Pakistán, como potencias nucleares *de facto*, y comenzó a calificar la proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva (ADM) en general como “amenaza a la paz y la seguridad internacional”,⁵⁶ siguiendo con ello la línea decidida –por lo menos en

⁵³ El listado como “pena de muerte civil”. Véase Frank Meyer y Julia Macke, *Rechtliche Auswirkungen der Terrorliste im deutschen Recht*, Onlinezeitschrift für Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht, cuad. 12, HRRS, Alemania, 2007, pp. 445-465. Las sanciones se imponen sin examen de evidencia de que los afectados están envueltos en actividades que amenazan la paz y la seguridad internacional, y el Consejo de Seguridad actúa como un órgano cuasicriminal de investigación, acusación y sentenciador (como juez, policía, fiscal, y servicio secreto). Los afectados no cuentan con garantías procesales y el borrado es casi imposible por estar sometido a veto.

⁵⁴ En la EU se implementan las sanciones del artículo 41 de la ONU con directivas que sí son “*self-executing*” y tiene un procedimiento independiente de listado y vida propia.

⁵⁵ Sólo amonestación por la declaración norcoreana de retiro del TNP, UN Doc S/RES/825 (1993).

⁵⁶ Frente a los ensayos nucleares de la India y Pakistán con la Resolución 1172 (1998) y condena general a la proliferación con la Resolución 1540 (2004) en la que, además de crear una comisión,

teoría— de no tolerar su proliferación y allanando el camino para la imposición de sanciones a Estados cuya nuclearización sea intolerable, como Norcorea e Irán. Las sanciones colectivas de la ONU contra Norcorea comenzaron recién en 2006 y coinciden con sus seis ensayos nucleares y numerosos ensayos balísticos desde 2006 hasta 2017, tratándose en todas ellas de sanciones colectivas de carácter económico, financiero, selectivo y generalizado.

Las dos primeras sanciones se presentaron en 2006. La primera, con la Resolución 1695 del 15 julio de 2006 y como respuesta al ensayo balístico de Norcorea del 5 de julio, recomienda un embargo a la importación y exportación de materiales, productos y tecnología balística y nuclear, así como un embargo financiero en este sector.⁵⁷ Pero recién con la Resolución 1718 del 14 de octubre de 2006, el Consejo de Seguridad apertura su largo y progresivo régimen de sanciones obligatorias contra Norcorea como reacción a su primer ensayo nuclear del 9 de octubre de 2006, al que califica de “amenaza a la paz” e impone bajo el capítulo VII de la Carta sanciones selectivas consistentes en un embargo de armamento militar convencional pesado y de productos relacionados con armas y tecnología nuclear, balística y de ADM en ambas direcciones, incluyendo el suministro de asistencia técnica relacionada y la venta de productos de lujo a Norcorea. Impone además sanciones individuales como el congelamiento de fondos, activos financieros y prohibición del tránsito internacional de personas o entidades conectadas con las actividades nucleares, balísticas y de ADM, incluyendo a sus familiares; le exige el abandono de todas las armas nucleares y ADM y de su programa nuclear y balístico “de manera completa, verificable e irreversible”. Por último, crea un Comité para la organización y el control de todas estas medidas.⁵⁸ Esta última resolución sirve de base de las demás sanciones que le siguen, que son igualmente obligatorias al haber sido tomadas bajo el capítulo VII de la Carta.

Tres años después, en reacción al segundo ensayo nuclear norcoreano del 25 de mayo de 2009, el Consejo de Seguridad amplió las sanciones de su Resolución 1718. Así, mediante la Resolución 1874 del 12 de junio de 2009, impuso un embargo general de armas y armamento, exceptuando la venta de armas pequeñas y ligeras sólo a Norcorea y con ello sancionando más la venta de armas y armamento norcoreanos al extranjero, a fin de impactar más en el ingreso de divisas; asimismo,

pide a los Estados tomar medidas efectivas de prevención contra ADM y rendir informes. UN Doc S/RES/1172 (1998), S/RES/1540 (2004).

⁵⁷ UN Doc S/RES/1695(2006), sin referirse expresamente al capítulo VII. Sobre la obligatoriedad jurídica de esta resolución, véase Eric Yong-Joong Lee, “Legal analysis of the 2006 U. N. Security Council resolutions against North Korea’s WMD Development” en *Fordham International Law Journal*, vol. 31 (1), Fordham University School of Law, Estados Unidos, 2007.

⁵⁸ UN Doc S/RES/1718 (2006).

extendió el embargo financiero sobre toda actividad relacionada con los programas nuclear, balístico y de ADM e introdujo un mecanismo de inspecciones autorizando a todos los Estados realizarlas frente a navíos norcoreanos sospechosos de violar el embargo, más su incautación y eliminación. Creó además un Grupo de Expertos como órgano de apoyo y asesoría al Comité.⁵⁹ Estas sanciones, que siendo extensivas y duras por menoscabar la defensa nacional del país y privarle de la generación de divisas de la venta de armas, no condujeron a que Norcorea abandone su programa nuclear y balístico.

En un intervalo de poco más de tres años después de la Resolución 1874, el Consejo de Seguridad entró en una nueva fase, pero breve, de sanciones contra Norcorea. En la primera, con la Resolución 2087 del 22 de enero de 2013 y como respuesta al lanzamiento del satélite norcoreano Unha-3 del 12 diciembre de 2012, decidió congelar los fondos, activos financieros y recursos económicos en el extranjero y prohibió el tránsito internacional a empresas y personas de altos cargos comprometidas con el programa de misiles balísticos.⁶⁰ La segunda, mediante la Resolución 2094 del 7 de marzo de 2013 y en respuesta al tercer ensayo nuclear norcoreano del 12 de febrero de 2013, extendió el embargo financiero al sector bancario norcoreano, instó la vigilancia del personal diplomático norcoreano y reforzó el mecanismo de inspecciones de navíos y aviones, así como la expulsión de personas sospechosas.⁶¹ Tampoco estas sanciones que se estaban acumulando obligaron a Norcorea a abandonar su programa nuclear y balístico en vista de que tampoco existían visos de diálogo ni negociación con Estados Unidos.

Tres años después de la Resolución 2094, el Consejo de Seguridad entró en una nueva fase de sanciones colectivas que se fueron generalizando para afectar los productos más importantes de importación y exportación norcoreanos y su economía en general. Así, en respuesta al cuarto ensayo nuclear norcoreano del 6 de enero de 2016 y su lanzamiento de satélite un mes después, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 2270 del 2 de marzo de 2016, impuso en una lista larga y complicada un nuevo paquete de sanciones, resaltando entre ellas el embargo absoluto de armas y de su sector militar, incluyendo servicios de cooperación militar, policial y paramilitar; la prohibición a los Estados de comprar carbón, hierro o mineral de hierro, oro, titanio, vanadio o tierras raras norcoreanos, permitiendo excepciones para el carbón bajo

⁵⁹ UN Doc S/RES/1874 (2009). Sobre las dos primeras sanciones, véase Clara Portella, *Impact of Sanctions and Isolation Measurement with North Korea, Burma, Iran and Zimbabwe as Case Studies*, Research Collection School of Social Sciences, paper 1685, Parlamento Europeo, Bélgica, 2011, pp. 11-15.

⁶⁰ UN Doc S/RES/2087 (2013). Véase Tariq Rauf, "North Korea's space launch" en *SIPRI*, 9 de febrero de 2016, disponible en <https://www.sipri.org/commentary/expert-comment/2016/north-koreas-space-launch> fecha de consulta: 21 de noviembre de 2019.

⁶¹ UN Doc S/RES/2094 (2013).

estrictas condiciones, aparte de extender la lista de personas y entidades sancionadas.⁶² Esta resolución, que es extraordinariamente extensa —19 páginas—, contiene medidas con la intención de golpear fuertemente en la economía norcoreana y es considerada, junto con la Resolución 2321, una de las más duras desde las impuestas a Irak en los noventa;⁶³ pero a diferencia de este país, tampoco lograron cambiar la conducta de Norcorea, sino que ésta continuó con su programa nuclear con más fuerza y ese mismo año volvió a realizar un nuevo ensayo nuclear, el quinto. Como respuesta a este ejercicio del 9 de septiembre de 2016, el Consejo de Seguridad extendió sus sanciones con la Resolución 2321 del 30 de noviembre de 2016, prohibiéndole además a Norcorea realizar actividades de lanzamiento de satélites al espacio. En una resolución igual de extensa que la Resolución 2270, amplió el embargo absoluto de armas a las de doble uso, prohibió la compra de carbón norcoreano —estableciendo vía de excepción cuotas límites— y extendió la prohibición de comprar minerales norcoreanos al cobre, níquel, plata y zinc, prohibió la cooperación científico-técnica con excepciones y la venta de combustible de aviación a Norcorea, amplió la lista de artículos de lujo embargados, restringió las cuentas del personal diplomático y uso de inmuebles en el extranjero con fines diplomáticos, amplió su lista negra a más personas y empresas y ajustó más su mecanismo de inspecciones, entre otras prohibiciones y restricciones.⁶⁴

Al año siguiente, el Consejo de Seguridad volvió a iniciar una nueva ronda de sanciones que se impusieron hasta finales de 2017 y llegaron a la suma de cuatro —con las resoluciones 2356, 2371, 2375 y 2397— en un momento en que ya se hacía difícil pensar en mayores sanciones por creerse haber llegado éstas a su tope en un país que sin sanciones colectivas funcionaba forzosamente con base en una economía de subsistencia y castigado durante décadas con sanciones unilaterales de Estados Unidos, aliados y socios, como Corea del Sur y Japón. Con la Resolución 2356 del 2 de junio de 2017 extendió la lista de congelación de fondos y prohibición de tránsito internacional a más personas, entidades y personal del gobierno en respuesta de los lanzamientos de misiles balísticos norcoreanos.⁶⁵ Con la Resolución 2371 del 5 de agosto de 2017, y en respuesta al ensayo de misiles intercontinentales del 3 y del 28 de julio de 2017, prohibió la compra de plomo y productos pesqueros norcoreanos, restringió la contratación de personal norcoreano en el extranjero e incluyó a más

⁶² UN Doc S/RES/2270 (2016).

⁶³ Leonardo S. Borlini, "The DPRK's Gauntlet, International Law and the New Sanctions imposed by the Security Council" en *XXVI Italian Yearbook of International Law*, Brill/Nijhoff, Italia, 2016, pp. 1 y 319-345.

⁶⁴ UN Doc S/RES/2321 (2016). Para el ex secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, el texto contiene el régimen de sanciones más duro y general que se ha impuesto por el Consejo de Seguridad. Véase Leonardo S. Borlini, *op. cit.*, p. 3.

⁶⁵ UN Doc S/RES/2356 (2017).

personas y entidades en la lista de congelación de fondos y prohibición del tránsito extranjero.⁶⁶ Un mes después, el 11 de septiembre de 2017, en respuesta al sexto ensayo nuclear norcoreano del 2 de septiembre, mediante la Resolución 2375, prohibió el suministro a Norcorea de condensados de gas natural y gases líquidos, de productos derivados del petróleo superior a un tope de dos millones de barriles anuales y petróleo mayor a un tope establecido también, prohibió la compra de productos textiles norcoreanos, la realización de *joint ventures* con empresas de aquel país, la contratación de mano de obra norcoreana en el extranjero, ingresó a más personas y empresas en las listas negras y ajustó aún más su mecanismo de inspecciones.⁶⁷ A esta resolución le siguió la 2397, del 22 de diciembre de 2017, que reduce aún más los topes de suministro a Norcorea de petróleo crudo e hidrocarburos; prohíbe la venta a Norcorea de maquinaria industrial, vehículos de transporte, hierro, acero “y otros metales”; prohíbe la compra de productos agrícolas norcoreanos; impone la repatriación de trabajadores norcoreanos en el extranjero; autoriza operaciones de interdicción marítima a navíos de carga norcoreanos e ingresa en su lista negra a más personas y entidades como respuesta al lanzamiento del misil balístico intercontinental Hwasong-15 norcoreano del 28 de noviembre de 2017.⁶⁸

De este recuento de sanciones colectivas se puede apreciar que llegaron a 11 resoluciones al año de 2019, que se dieron primero de forma selectiva, afectando primero al sector militar y a individuos, y se convirtieron gradualmente en generales cuando las primeras no alcanzaron sus propósitos; pero las últimas, o sanciones generalizadas, tampoco lo hicieron, comprobándose entonces la ineficacia de todas ellas, que a la vez nos enseña que fueron y siguen siendo el camino fallido para tratar el problema nuclear norcoreano. En cuanto a su forma, es de notar que no han sido impuestas de forma clara y limitada, sino han creado un régimen sancionador central y descentralizado a la vez, complicado con excepciones y mecanismos de control e inspección, así como un régimen abierto que permite, vía interpretación, extender las sanciones, imponer otras, decidir sobre excepciones, convirtiéndose así el Comité — una especie de “mini-Consejo de Seguridad” — en una instancia que tiene bajo su control prácticamente la economía exterior y los asuntos exteriores del país, afectando con ello su derecho de independencia y el derecho de autodeterminación del pueblo coreano. Sin embargo, su conformidad con este principio y otros amparados por la Carta y normas de *jus cogens*, tiene que presuponerse por no ser visible una contradicción flagrante con ellos. Los problemas aparecen en cuanto a su proporcionalidad en vista de la dureza, extensión, poder multiplicador, universalizador e ilimitado y vida

⁶⁶ UN Doc S/RES/2371 (2017).

⁶⁷ UN Doc S/RES/2375 (2017).

⁶⁸ UN Doc S/RES/2397 (2017).

independiente de estas sanciones. Su dureza se ve en la afectación de su sistema económico, ya estropeado, y su persecución con mecanismos de control e inspecciones que se perfilaron más con las últimas sanciones; su extensión en el hecho de que alcanza prácticamente a todo sector económico en su relación exterior, que se extiende al sector financiero, militar, industrial, laboral, cultural y científico; su poder multiplicador y universalizador es visible al ser impuestas por todos los Estados con nuevas leyes, incluso más extensas que las autorizadas; el poder ilimitado está visto en la facultad de cada Estado de imponer adicionalmente nuevas sanciones unilaterales con independencia de las sanciones colectivas y con vida propia. Todo ello por un solo motivo: la persecución del programa nuclear y balístico y los ensayos realizados que no repentan una violación en concreto de ninguna norma iusinternacional ni daño ni amenaza a ningún Estado o individuo en concreto y que, viendo la situación de fondo del conflicto norcoreano, podrían ser considerados como actos de legítima defensa.

En cuanto a su legitimidad, son mayores los problemas que aparecen en ellas. Aparte del problema de proporcionalidad que ya deja dudas de su moralidad, está la fuerte sospecha de su instrumentalización en el sentido de haber sido tomadas en interés de uno de los miembros del Consejo de Seguridad que está en conflicto directo con Norcorea y es parte del conflicto nuclear norcoreano. Si una de las partes de un conflicto se eleva a juez del mismo, entonces las cosas andan muy mal con la justicia en el derecho internacional público, al punto de ser esta situación moralmente intolerable en un orden jurídico que ostenta haber superado a los anteriores en el pasado. Considerando sus efectos reales, la proporcionalidad se hace más crítica ya que ellas tienen un poder generador de pobreza nacional y una capacidad destructiva de las esperanzas de bienestar de la nación norcoreana que alcanza a generaciones y que permanecerán por un tiempo aún sean levantadas las sanciones alguna vez. No se puede comprender cómo China y Rusia permitieron que las sanciones de la ONU lleguen a tal extensión e intensidad; probablemente tuvieron que aceptarlas bajo la presión internacional de velar por el régimen de no proliferación, por ser ellas mismas partes activas de él, o porque tuvieron que elegir estas sanciones como mal menor frente al mal mayor de una intervención militar contra Norcorea. Por último, es de dudar de la tesis de la legitimidad *a priori* de las sanciones colectivas por no tener sustento lógico: las decisiones colectivas de un gremio de varios Estados no tienen que ser siempre mejores que las de un Estado unilateralmente. La calidad, no la cantidad, hace la diferencia, y se debe contar incluso con errores en la decisión de tal gremio que pueden ocasionar consecuencias mucho más graves de lo calculado por su poder multiplicador, no en 15 Estados sino en un mínimo de 193, sin contar a las organizaciones internacionales regionales.

Las sanciones unilaterales de Estados Unidos y otros Estados

Aparte del régimen de sanciones colectivas impuestas por la ONU, los Estados son libres de imponer incluso mayores sanciones unilaterales en número y gravedad siempre y cuando no lleguen al uso de la fuerza. Su base legal está en el derecho de las “contramedidas” o represalias y tienen un campo de acción más reducido que las sanciones colectivas de la ONU. Estados Unidos es el Estado que ha promovido las sanciones colectivas contra Norcorea en la ONU y el que persigue su efectividad a fin de forzarla a abandonar su programa nuclear y balístico. Ha sido el primer país en imponerle sanciones económicas unilaterales desde la guerra de Corea en 1950. Antes, y a la par de las sanciones colectivas de la ONU, ha creado un régimen sancionador perfilado igual o más severo que el de la ONU con la participación de países aliados y socios. Las últimas administraciones de Bush, Obama y Trump han puesto además en movimiento su canal político para que los Estados corten o eliminen todo vínculo comercial con Norcorea y han activado el mecanismo de sanciones secundarias unilaterales contra personas, instituciones, empresas y Estados que evaden sus sanciones y las de la ONU. Entre ellas están vigentes partes del embargo comercial de 1950, el embargo comercial y financiero general que sólo permite la exportación a Norcorea de alimentos, medicina y bienes de carácter humanitario con el previo otorgamiento de licencias, y sanciones cibernéticas e individuales con listado.⁶⁹ Sorprendentemente todas estas medidas multifacéticas impuestas contra Norcorea tampoco lograron retraerla de su programa nuclear y balístico, pero sí la han golpeado duro y siguen haciéndolo hasta el presente. Sus problemas legales y de legitimidad son una cuestión aparte que deberán ser analizadas en otro lugar.

Conclusión

El programa nuclear y balístico norcoreano es parte esencial de un conflicto geopolítico no resuelto en la Península de Corea entre Estados Unidos, Corea del Norte y Corea del Sur, y tiene su génesis en la Guerra Fría y la Guerra de Corea que generaron un

⁶⁹ Los embargos empezaron en 1949. En 1950 hubo embargo comercial bajo el “Enemy Act”; otros en 1974 con el “Trade Act”; en los ochenta con el “Export Administration Act”; el “Arms Control Export Act” (Ley de control de la exportación de armas); el “Foreign Assistance Act” (que prohíbe la concesión de créditos internacionales al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional); el “Anti-Terrorism Act” de 1989 (que impide toda transacción con Estados que aparecen en la lista de “Estados terroristas”), y el “Trading with the Enemy Act”, que impone sanciones a terceros que violan las sanciones. En 2003 la administración Bush creó la Iniciativa de Seguridad de Proliferación (“Proliferation Security Initiative”), que es una alianza de más de 100 Estados contra la proliferación de ADM. Sobre las sanciones cibernéticas, véase Matthias Naß, *Countdown in Korea. Der gefährlichste Konflikt der Welt und seine Hintergründe*, C. H. Beck, München, 2017, p. 66.

estado de tensión donde han jugado un papel significativo las armas nucleares. El programa nuclear y balístico de Norcorea tiene por tanto un carácter meramente defensivo al haber sido la única garantía propia para subsistir justo en esa constelación política hostil frente a un “enemigo” muy poderoso y un mundo exterior adverso a regímenes de gobierno comunistas como el norcoreano. De allí que su solución esté en la desmilitarización y desnuclearización de toda la Península que incluye la desmilitarización de las dos Coreas y el retiro de tropas y armamento estadounidense que deberán hacerse previo Tratado de paz entre estas tres partes. Igualmente, un regreso de Norcorea al régimen internacional de no proliferación sólo puede pensarse si viene antecedido por este tratado de paz trilateral, el que hará a su vez innecesarias las garantías de no agresión y reconocimiento al gobierno norcoreano por parte de Estados Unidos y Corea del Sur. Perspectiva ésta que viene reforzada por la situación de crisis de legitimidad del régimen de no proliferación nuclear, en especial del TNP. En todo caso, Norcorea queda en iguales condiciones que las potencias nucleares *de facto*, Israel, India y Pakistán, que tampoco son partes de él y en mayor o menor grado han sido toleradas por las potencias nucleares “legales” y tácitamente reconocidas como “potencias nucleares”.

Tampoco las sanciones colectivas de la ONU impuestas a Norcorea han sido el camino correcto para solucionar el conflicto nuclear norcoreano y sólo han demostrado la inaptitud de sostener un diálogo serio, consecuente y sostenible, que las hubiera hecho innecesarias, y su instrumentalización como herramientas de presión de Estados Unidos. Sanciones que, además de ser unas de las más largas y duras impuestas a un Estado, han resultado inefectivas y, por tanto, han perdido su razón de ser, habiéndose convertido con su existencia prolongada en sanciones de carácter castigador o “cuasi-penal”; sumado al hecho de que sus problemas de proporcionalidad y legitimidad las hacen moralmente insostenibles. Ellas han arrastrado al país al “destierro” con una economía “muerta” que apenas llega al nivel de subsistencia, que a mediano y largo plazo no puede sostenerse por ser casi imposible que un Estado viva por largo tiempo sin intercambio con el exterior y sin flujo de capital. Por su poder destructivo de las esperanzas de vida y bienestar de la población norcoreana, esto es, por razones humanitarias, ellas tendrán que ser repensadas, revisadas o levantadas independientemente de los avances que se den en el conflicto nuclear norcoreano si no se quiere ser corresponsable de una catástrofe humanitaria en Norcorea. Se hace también necesaria una revisión fundamental de las sanciones colectivas de la ONU para evitar su descentralización y duplicación o multiplicación en sanciones colectivas y unilaterales por un mismo hecho, que consistirá en darles el carácter centralizado que tienen las sanciones colectivas militares, limitando así el poder arbitrario sancionador de los Estados que imponen sanciones por su cuenta a pesar de estar en vigencia las sanciones de la ONU. Asimismo, el Consejo de Seguridad se podría comprometer a

enlazar toda sanción obligatoria con garantías mínimas de impugnación, revisión y control que se darían antes, durante y después, las que no menguarían en su poder de reaccionar “rápidamente” a los retos que se le presentan. De manera adicional se hace necesario crear una instancia internacional de revisión de todas las sanciones colectivas y unilaterales que corren paralelas y que se imponen por el mismo hecho, la que debe estar a cargo de un órgano neutral y ajeno al Consejo de Seguridad. Los Estados miembros de la ONU están llamados a ejercer juntos presión a las potencias con veto para que accedan a estas u otras garantías mínimas de derecho en sus prerrogativas sancionadoras.

La lección de lo estudiado es que sólo una negociación cabal, auténtica y visionaria, en la que el programa nuclear norcoreano forme parte de un proceso de paz más amplio en la Península de Corea con el establecimiento de una zona libre de armas nucleares y una reunificación pacífica de las dos Coreas, eliminaría el problema nuclear norcoreano. Quizás existe la esperanza de que esto suceda en un futuro próximo y el país pueda al fin labrar libremente su destino.

Fuentes consultadas

- Austin, John, *The Province of Jurisprudence Determined*, J. Murray, Londres, 1832.
- Baldwin, David, “The power of positive sanctions” en *World Politics*, vol. 24, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1971-1972.
- Beynio, Jens, *Die völkerrechtliche Zulässigkeit der Aufrüstung mit Kernwaffen*, Peter Lang, Frankfurt a. M., 2010.
- Biersteker, Thomas J. *et al.*, *Targeted Financial Sanctions. A Manual for Design and Implementation*, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Estados Unidos, 2001.
- Bleckmann, Albert, *Zur Rechtmäßigkeit der EG-Sanktionen gegen Argentinien nach allgemeinen Völkerrecht und dem Recht der EG*, núm. 4, Europa-Institut, Universität des Saarlandes, Alemania, 1982.
- Blumenwitz, Dieter, “Die New Yorker Überprüfungs-und Verlängerungskonferenz des Atomwaffensperrvertrags” en *Zeitschrift für Politik NEUE FOLGE*, vol. 42, núm. 3, Nomos Verlagsgesellschaft, Alemania, 1995.
- Borlini, Leonardo S., “The DPRK’s Gauntlet, international law and the new sanctions imposed by the Security Council” en *XXVI Italian Yearbook of International Law*, Brill/Nijhoff, Italia, 2016.
- Brzoska, Michael, *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions. Results of the Bonn-Berlin Process*, BICC, Bonn, 2001.
- Cameron, Lain, “Protecting legal rights. On the (in)security of targeted sanctions”

- en Peter Wallensteen y Carina Staibano (eds.), *International Sanctions. Between Words and Wars in the Global System*, Routledge, Estados Unidos y Canadá, 2005.
- Caracciolo, Ida, "The limitations of the 1969 Treaty on the No-Proliferation of Nuclear Weapons: international law in support of nuclear disarmament" en Ida Caracciolo et al. (eds.), *Nuclear Weapons: Strengthening the International Legal Regime*, Eleven I. P., La Haya, 2016.
- Conlon, Paul, *Die Rechtliche Problematik von UN-Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Völkerrechts*, Universität Kiel, Alemania, 1996.
- Combacau, Jean, "Sanctions" en *EPIL* 9, Amsterdam, 1986.
- Cortright, David y George A. Lopez (eds.), *Smart Sanctions. Targeting Economic State Craft*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2002.
- Cumings, Bruce, *Korea's Place in the Sun. A Modern History*, Norton & Company, Nueva York-Londres, 1997.
- Cumings, Bruce, *North Korea. Another Country*, The New Press, Nueva York-Londres, 2004.
- Delbrück, Jost, "Proportionality" en *EPIL* 7, North Holland P., Amsterdam, 1984.
- Delury, John, "The disappointments of disengagement. Assessing Obama's North Korea policy" en J. Nilsson-Wright (ed.), *The Politics and International Relations of Modern Korea. Critical Issues in Modern Politics*, Routledge, Oxon, 2016.
- Doxey, Margaret, "International sanctions: a framework for analysis with special reference to the UN and Southern Africa" en *International Organization*, vol. 26, núm. 1, University of Wisconsin Press, Estados Unidos, 1972.
- Doxey, Margaret, "The Rhodesian sanctions experiment" en *The Yearbook of World Affairs*, London Institute of World Affairs, Londres, 1971.
- Drezner, Daniel W., "Sanctions sometimes smart: targeted sanctions in theory and practice" en *International Studies Review*, vol. 13 (1), Oxford University Press, Reino Unido, marzo 2011.
- Eggert, Marion, "Die lange Geschichte einer gebirgigen Halbinsel am Rand des eurasischen Kontinents" en Lee Eun-Jeung y Hannes B. Mosler (eds.), *Länderbericht Korea*, Bonn, 2015.
- Fernández Liesa, Carlos y Emilio Borque Lafuente, *El conflicto de Corea*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos "Francisco de Vitoria", Universidad Carlos III, Madrid, 2013.
- Fukatsu, Eiichi, "Coercion and the theory of sanctions in international law" en R. St. J. Macdonald y D. M. Johnston (eds.), *The Structure and Process of International Law*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1983.
- Gowlland-Debbas, Vera, "Security Council enforcement action and issues of State responsibility" en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 43, Cambridge University Press, Reino Unido, enero 1994.

- Hufbauer, Gary Clyde *et al.*, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3ª ed., PIIE, Washington D. C., 2007.
- Kelsen, Hans, "Sanctions in international law under the Charter of the United Nations" en *Iowa Law Review*, vol. 31, University of Iowa College of Law, Estados Unidos, 1946.
- Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, 2ª ed., The Lawbook Exchange, New Jersey, 2011.
- Klein, Friedrich, "Sanktion" en Strupp-Schlochauer (ed.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, tomo III, Band 3, Alemania, 1962.
- Kunz, Joseph L., "Sanctions in International Law" en *AJIL*, vol. 54, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1960.
- Macdonald, R. St. J., "Economic sanctions in the international system" en *Canadian Journal of International Law*, vol. 7, Cambridge University Press, Canadá, 1969.
- Malanczuk, Peter, "Countermeasures and self-defence as circumstances precluding wrongfulness in the International Law Commission's draft articles on State responsibility" en *ZaöRV*, vol. 43, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Alemania, 1983.
- Meyer, Frank y Julia Macke, *Rechtliche Auswirkungen der Terrorliste im deutschen Recht*, Onlinezeitschrift für Höchstgerichtliche Rechtsprechung zum Strafrecht, cuad. 12, HRRS, Alemania, 2007.
- Müller, Harald, "Vertrag im Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags und ihre Folgen" en *HSFK-Report*, Peace Research Institute Frankfurt, Alemania, abril 2005.
- Müller, Harald, "Die Stabilität des nuklearen Nichtverbreitungsregime: Stand und Optionen" en *HSFK-Report*, Peace Research Institute Frankfurt, Alemania, noviembre 2009.
- Naß, Matthias, *Countdown in Korea. Der gefährlichste Konflikt der Welt und seine Hintergründe*, C. H. Beck, München, 2017.
- Osteneck, Kathrin, *Die Umsetzung von UN-Wirtschaftssanktionen durch die Europäische Gemeinschaft*, Springer, Berlin, 2004.
- Panikkar, K. M., *Asia and Western Dominance*, The Other Press, Kuala Lumpur, 1959.
- Peters, Anne, "Der Mensch im Mittelpunkt des Völkerrechts", Max Planck Institut für Völkerrecht, ponencia del 27 de noviembre de 2013, disponible en https://www.mpil.de/files/pdf3/Peters_Der_Mensch_im_Mittelpunkt_des_Voelkerrechts_Vortrag_zur_Amtseinfuehrung_als_neue_Direktorin_am_Max_Planck_Institut_fuer_Voelkerrecht_27.11.2013.pdf

- Portella, Clara, *Impact of Sanctions and Isolation Measurement with North Korea, Burma, Iran and Zimbabwe as Case Studies*, Research Collection School of Social Sciences, paper 1685, Parlamento Europeo, Bélgica, 2011.
- Preiser, Wolfgang, “Die Epochen der antiken Völkerrechtsgeschichte” en *JuristenZeitung*, núm. 23-24, Mohr Siebeck Verlag, Alemania, 10 de diciembre de 1956.
- Rauf, Tariq, “North Korea’s space launch” en *SIPRI*, 9 de febrero de 2016, disponible en <https://www.sipri.org/commentary/expert-comment/2016/north-koreas-space-launch>.
- Richey, Mason, “Jetzt nicht locker lassen” en *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3 de mayo de 2018, disponible en <https://www.ipg-journal.de/regionen/asien/artikel/detail/jetzt-nicht-locker-lassen-2712/>
- Sagan, Scott D. y Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*, Norton & Company, Nueva York, 1995.
- Sakaeda, Ryoma y Maximilian Nolte, “Die Zukunft des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen-Iran, Nordkorea und die Überprüfungskonferenz 2010” en *Giga Focus Global*, Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Alemania, septiembre 2009.
- Tostensen, Arne y Beate Bull, “Are smart sanctions feasible?” en *World Politics*, vol. 54, Cambridge University Press, Estados Unidos, abril 2002.
- Wallensteen, Peter *et al.* (eds.), *Making Targeted Sanctions Effective. Guidelines for the Implementation of UN Policy Options* Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala, 2003.
- Waltz, Kenneth, *The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better*, IISS Adelphi Paper, Londres, 1981.
- Yong-Joong Lee, Eric, “Legal analysis of the 2006 U. N. Security Council resolutions against North Korea’s WMD Development” en *Fordham International Law Journal*, vol. 31 (1), Fordham University School of Law, Estados Unidos, 2007.
- Ying, Fu, *The Korean Nuclear Issue: Past, Present and Future. A Chinese Perspective*, J. L. Thornton China Center at Brookings Strategy Paper 3, mayo 2017.
- Ziegler, Karl-Heinz, *Völkerrechtsgeschichte*, Beck, Munich, 1994.

El proceso de reforma de la Organización Mundial del Comercio: reto urgente e inevitable

The World Trade Organization reform process: urgent and inevitable challenge

Roberto Corona Guzmán*

“No existe peor defecto humano que tomar decisiones sin conocer bien los problemas”

Albert Einstein

Resumen

El efecto COVID-19 ha conmocionado al mundo e impactado la economía mundial que va en caída libre, el comercio internacional hundiéndose y la Organización Mundial del Comercio (OMC) en crisis por la parálisis de su función judicial inducida por Estados Unidos y la renuncia de su Director General, que obligan urgentemente avanzar en la necesaria reforma de la Organización en sus tres pilares principales: 1) ejecutivo (notificación/transparencia); 2) judicial (solución de diferencias/órgano de apelación), y 3) legislativo (ocho temas de discusión/negociación). Se agregan algunas reflexiones para enfrentar el declive del comercio y la pronta aprobación de su nuevo Director General (decisión que podría recaer en México), breves consideraciones de política y participación de México en la OMC, así como las perspectivas positivas, en tanto exista renovada voluntad política de sus principales actores, para que el proceso concluya con los buenos resultados aquí presentados hacia la Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC (MCM12) prevista en 2021. Su éxito preservaría un sistema multilateral de comercio sólidamente relevante y apoyaría la recuperación económico-comercial global. Se parte de una hipótesis que presenta un triple desafío con una lógica argumentativa al exponer soluciones para corregir debilidades OMC.

Palabras clave: Organización Mundial del Comercio, reforma, Sistema Multilateral de Comercio, transparencia, órgano de apelación, Estados Unidos, China, COVID-19, negociaciones comerciales, México, relaciones internacionales.

* Maestro en Estudios México-Estados Unidos por la UNAM y licenciado en Relaciones Comerciales con Especialidad en Comercio Internacional por el Instituto Politécnico Nacional. Cuenta con un diplomado en Política Comercial (GATT/OMC-Ginebra). Se desempeñó como consejero económico de la Misión Permanente de México ante la OMC (Secretaría de Economía-Ginebra). Actualmente es consultor independiente en Corona & Nielsen Consulting. Correo electrónico: rcguzman2003@yahoo.com.mx

Abstract

The COVID-19 has shocked the world and impacted the world economy that is in free fall, international trade sinking and the World Trade Organization (WTO) in crisis due to the paralysis of its induced judicial function by the United States, and the resignation of its Director-General, which urgently force progress in the necessary reform of the Organization from its three main pillars: 1) executive (notification and transparency); 2) judicial (dispute settlement and appeal body), and 3) legislative (8 topics for discussion/negotiation). Some reflections are added to face the decline of world trade and the prompt approval of its new Director-General (decision that may well relapse on Mexico), brief policy considerations and Mexico's participation in the WTO, as well as positive perspectives, as long as there is renewed political will from its main actors, so that this process concludes with the good results presented here, towards the Twelfth WTO Ministerial Conference (MC12), scheduled for 2021. Its success would preserve a solidly relevant multilateral trading system and support the global economic-trade recovery. It starts from hypotheses that present a triple challenge with argumentative logic when exposing solutions to correct WTO weaknesses.

Key words: World Trade Organization, reform, Multilateral Trade System, transparency, appeal body, United States, China, COVID-19, trade negotiations, Mexico, international relations.

Introducción

El Sistema Multilateral de Comercio (SMC), bajo la égida de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha contribuido a fomentar el desarrollo económico y promover relaciones pacíficas entre las naciones a través de la reducción de barreras comerciales,¹ la solución de controversias y la regulación de normas de competencia del comercio mundial, pero su integridad se encuentra amenazada por magros progresos de la Ronda Doha,² el proteccionismo en el comercio,³ la terca lucha entre Estados Unidos y China por la supremacía comercial y tecnológica, la parálisis del Órgano de Apelación (OA) y la súbita renuncia del Director General de la OMC.⁴ A ello se ha agregado el

¹ De acuerdo con la OMC, los promedios arancelarios a nivel mundial se han reducido de 10.5 a 6.4 por ciento.

² La Ronda Doha inició en noviembre de 2001 con 20 temas comerciales para continuar la liberalización del comercio mundial. Ha tenido pocos avances: el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (2013), el acuerdo para eliminar los subsidios a la exportación de productos agropecuarios y la eliminación de los aranceles sobre varios productos de tecnología de la información (2015), así como las decisiones para ayudar a los países menos adelantados a integrarse mejor al SMC, y puesto en vigor la enmienda al Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (2017), que facilita y abarata el acceso de los países en desarrollo a medicamentos genéricos.

³ Según la OMC, en 2019 se vieron afectadas importaciones mundiales valoradas en 747 mil millones de dólares.

⁴ La renuncia de Roberto Azevêdo será efectiva a partir del 31 de agosto. Se da en la antesala de lo

desafío COVID-19, que infiere una perturbación inédita de la economía global que ha provocado una histórica contracción de la producción y el consumo en el mundo,⁵ arrojando largas nubes negras en el horizonte 2020-2021 para el comercio mundial.⁶

En una economía global de rápidos cambios tecnológicos, como el auge de la economía digital impulsada por las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), la inteligencia artificial, la bionanotecnología, el comercio electrónico, el surgimiento económico de las mujeres, las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), las cadenas globales de valor, la integración económica, el cambio climático o las pandemias, este SMC debe ser capaz, vía sus miembros, de adaptar sus reglas y negociar nuevos equilibrios de derechos y obligaciones para garantizar que la OMC siga siendo relevante.

Desde la Cumbre del G20 de 2018 en Buenos Aires, se lanzó el proceso de reforma de las reglas de la OMC para mejorar su funcionamiento. Hay propuestas en varios temas entre los miembros de la OMC para negociar beneficios para todos y concretar normas internacionales más justas, predecibles y no discriminatorias, pero aún no se logra consenso en algunos temas y el proceso continúa hasta llegar a la Duodécima Conferencia Ministerial (MCM12), órgano máximo de decisiones de la OMC, al éxito largamente esperado.⁷

La hipótesis de este trabajo presenta un triple desafío: i) por una parte, los miembros de la OMC deben sortear la oposición de Estados Unidos a algunas normas principales del SMC para generar consensos que alejen las tensiones en la Organización; ii) el segundo desafío es la pronta aprobación del nuevo Director General para dar mayor impulso al proceso de reforma de la OMC, y iii) el tercer desafío es que este proceso debe contar con la mayor voluntad política de sus miembros para adaptar sus reglas y generar nuevas normas comerciales postCOVID-19, que den certeza y confianza al SMC y al aumento del comercio mundial. México deberá, entre otras medidas de política, revisar su política comercial, ser más propositivo y participar

que varios han estimado como la peor crisis económica mundial desde la llamada Gran Depresión de 1929, debido a la pandemia de la COVID-19.

⁵ La OCDE prevé una recesión mundial de 6 por ciento por la pandemia. Las previsiones del Banco Mundial apuntan a una reducción económica mundial en -5.2 por ciento este año. El Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé una caída de 3 por ciento de la economía mundial y sólo mantiene un crecimiento positivo con revisiones a la baja para China (1.2 por ciento) e India (1.9 por ciento).

⁶ La OMC prevé un 2020 entre “terrible y horroroso” para el comercio global por su fuerte caída entre 13 y 32 por ciento y por el desajuste de la actividad económica normal y de la vida causada por la COVID-19 en el mundo.

⁷ La MCM12 de la OMC se iba a realizar en NurSultán, capital de Kazajstán, del 8 al 11 de junio 2020, pero por la COVID-19 el país anfitrión la canceló. Se espera que el Consejo General de la OMC la reprogramme, probablemente para junio de 2021.

más en la Organización para enfrentar con mejores herramientas negociadoras los desafíos que se le presentan en las nuevas reglas que se están negociando en la OMC, que beneficien los intereses y necesidades del comercio e inversión de nuestro país.

Los tres pilares fundamentales del proceso de reforma

La principal labor de la OMC es el trabajo conjunto de sus miembros para resolver los problemas, generar resultados y promover un entorno predecible para el comercio mundial. Los trabajos del proceso de reforma de esta organización se centran en tres pilares fundamentales:

1) Pilar ejecutivo: mejorar los procesos de transparencia y monitoreo de los compromisos asumidos por los miembros

El concepto de transparencia, incluido en los acuerdos comerciales multilaterales de la OMC, es una piedra angular del SMC y tiene dos responsabilidades específicas para todos los miembros: i) la obligación de publicar o poner a consideración del público todos los reglamentos pertinentes sin aplicarlos ni darles fuerza ejecutiva hasta que estén publicados, y ii) las disposiciones sobre la notificación para aplicar las diversas formas de medidas adoptadas por los miembros. Estas dos responsabilidades están incluidas en los tres principales acuerdos de la OMC que contienen la obligación de transparencia, los cuales se resumen a continuación:

- a) el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). En su artículo X dispone obligaciones para publicar y aplicar los reglamentos comerciales,⁸ y en los órganos regulares de la OMC se llevan a cabo las notificaciones de las políticas públicas que aplican los países en los diversos acuerdos de la Organización, entre otros, clasificación de productos, aplicación de aranceles, procedimientos aduaneros, impuestos y otras cargas, licencias de importación, normas de origen, salvaguardias, agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, facilitación del comercio⁹ y acuerdos comerciales regionales,¹⁰ todos ellos vinculados con la política comercial aplicada en ese país;
- b) el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). En su artículo III

⁸ Véase SICE, artículo X del GATT de 1947, parte II.

⁹ OMC/AFC, sección I, artículo 1, “Publicación y disponibilidad de información”, en vigor desde el 22 de febrero de 2017.

¹⁰ Entre éstos se incluyen también los tratados de libre comercio.

(Transparencia),¹¹ indica, entre otras, la obligación de publicar con prontitud todas las medidas pertinentes de aplicación general que afecten su funcionamiento, los acuerdos internacionales que se refieran o afecten al comercio de servicios y de los que sea signatario un miembro e informar, por lo menos una vez al año, al Consejo del Comercio de Servicios del establecimiento de nuevas leyes, reglamentos o directrices administrativas que afecten de manera significativa al comercio de servicios, y responder con prontitud a todas las peticiones de información específica hechas por los demás miembros sobre cualquiera de sus medidas de aplicación general o en acuerdos internacionales sobre servicios; y

- c) el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). En su artículo 63 (Transparencia)¹² menciona la obligación de publicar leyes, reglamentos, decisiones judiciales definitivas y resoluciones administrativas de aplicación general sobre los subtemas que se manejan en dicho acuerdo, incluyendo la observancia y prevención del abuso de los derechos de propiedad intelectual,¹³ para permitir a los gobiernos y a los titulares de estos derechos tomar conocimiento de ellos. También se ordena publicar acuerdos bilaterales sobre este tema que estén en vigor, sin la obligación de divulgar información confidencial que impida la aplicación de la ley o sea contraria al interés público o perjudique intereses comerciales legítimos de determinadas empresas públicas o privadas, y publicar además los servicios de información en las administraciones de los miembros.

Los procesos de transparencia establecidos en estos tres acuerdos se realizan para aumentar la transparencia y el conocimiento de políticas y prácticas comerciales de los países mediante una vigilancia periódica, mejorar la calidad de los debates públicos e intergubernamentales sobre distintas cuestiones y permitir una evaluación multilateral de los efectos de las políticas en el SMC.

Los documentos para examen periódico de las políticas comerciales de todos los miembros se elaboran conforme al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC), que es un instrumento vital para asegurar y promover la

¹¹ OMC/AGCS, parte I, artículo III, "Transparencia", en vigor desde el 15 de abril de 1995.

¹² ADPIC, parte V, "Prevención y solución de diferencias", artículo 63, "Transparencia", en vigor desde el 15 de abril de 1995.

¹³ Los derechos de propiedad intelectual incluyen: derechos de autor y derechos conexos; marcas de fábrica o de comercio; indicaciones geográficas; dibujos y modelos industriales; patentes (incluida la protección de obtenciones vegetales); esquemas de trazado (topografías) de los circuitos integrados; protección de la información no divulgada (secretos comerciales), y las denominaciones de origen.

transparencia, la responsabilidad y la previsibilidad en el SMC; para realizar los exámenes se establece el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales.¹⁴ La frecuencia de estos MEPC son los siguientes:

- a) los principales países comerciales a nivel mundial (Unión Europea –UE–, Estados Unidos, Japón y China) son examinados cada tres años;
- b) los 16 países siguientes (en función de su participación en el comercio mundial) se someten a escrutinio cada cinco años. En este apartado se encuentra México, cuya última revisión de su política comercial fue el 17 de junio de 2017¹⁵ y su próxima revisión será en 2022;
- c) el resto de los países cada siete años, con posibilidad de que se fije un intervalo más largo para los países menos adelantados.¹⁶

En general, es indispensable que se siga reforzando el MEPC desde el punto de vista analítico, para que los miembros tengan aún más oportunidad de acceder a información que debe estar bien examinada y compilada por la Secretaría, con el fin de plantear sus preguntas al país que se está revisando. Desde luego, como en cualquier examen de política comercial de cualquiera de los miembros de la OMC, puede haber un alto grado de cuestionamientos.

En estos temas Estados Unidos y la UE se quejan de que la OMC debe mejorar su capacidad para supervisar las políticas y prácticas comerciales de los miembros, destacando que algunos, como China, constantemente incumplen sus obligaciones de notificar los subsidios que brindan a sus industrias nacionales. En otros casos, se afirma que los miembros no han notificado medidas que afecten el comercio, como la prohibición de la India de los productos agrícolas de Estados Unidos por supuestas preocupaciones de seguridad que la OMC finalmente descubrió como un proteccionismo encubierto, o los diversos requisitos de ciberseguridad de China en tecnología de la información y comunicación. Esto lo consideran inaceptable Estados Unidos, la UE y Japón.

¹⁴ El Consejo General se reúne como MEPC para examinar a los países miembros sobre la base de una declaración de políticas preparada por el país objeto de examen y por un informe elaborado por economistas de la División de Examen de las Políticas Comerciales de la Secretaría de la OMC.

¹⁵ Informe México 2017 (WT/TPR/G/352). En 2018 México ocupó 2.4 por ciento del total del comercio global, según la OMC.

¹⁶ En la actualidad son 47 los países designados por Naciones Unidas como países menos adelantados: Afganistán, Angola, Bangladesh, Benín, Bután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesoto, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen y Zambia.

Estados Unidos también considera que existen deficiencias en las notificaciones y que varios países se aprovechan de otros miembros de la OMC que cumplen de manera positiva las normas de notificación y transparencia mientras ignoran sus propias obligaciones, y aboga por medidas que incentiven a los miembros a cumplir con las normas de transparencia al prever consecuencias en casos de incumplimiento, como la pérdida de privilegios para presidir los órganos de la OMC. Desde junio de 2019, Estados Unidos presentó una revisión a su proyecto de Decisión Ministerial, que había presentado en 2017, para aumentar la transparencia y fortalecer las prescripciones en materia de notificación en los Acuerdos de la OMC.¹⁷ Aún se desarrollan consultas entre los miembros para llegar a un acuerdo, que muy probablemente se adoptaría hasta la realización de la MCM12.

México hace un seguimiento puntual del tipo de publicación y notificación incluidas en estos tres principales acuerdos de la OMC, realiza evaluaciones de las notificaciones de sus principales mercados de exportación y aprovecha el MEPC para analizar y dar seguimiento a los regímenes de política comercial de otros países, particularmente en un contexto donde se ha visto que está en aumento la aplicación de medidas proteccionistas. Es de destacar que México está al día en el cumplimiento legal de sus obligaciones de transparencia y notificación en todos los comités y órganos regulares de la OMC.

2) Pilar judicial: la solución de diferencias, incluyendo un órgano de apelación completamente funcional y operativo

El procedimiento de solución de diferencias, denominado “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias” (ESD), es la piedra angular del SMC y una contribución excepcional de la OMC como elemento de estabilidad de la economía mundial. Es tan importante que sin un medio basado en reglas sería menos eficaz, dado que no podrían hacerse cumplir las normas y reinaría entonces la ley de la selva en el comercio mundial.

Así, el procedimiento de solución de diferencias hace hincapié en el imperio de la ley y da mayor seguridad y previsibilidad al SMC. Se basa en normas definidas y se establecen plazos para ultimar el procedimiento. Por ejemplo, cuando los países están en disputa y recurren a la OMC, la primera instancia es la mediación o bien hacer consultas entre las Partes, para luego pasar a un proceso de solución de controversias

¹⁷ Véase “Procedimientos para aumentar la transparencia y fortalecer las prescripciones en materia de notificación previstas en los acuerdos de la OMC” (JOB/GC/204/Rev.2), 27 de junio de 2019. La propuesta la copatrocina Estados Unidos con Argentina, Australia, Canadá, Costa Rica, la UE, Japón, Nueva Zelanda y Taipéi Chino.

vía un Grupo Especial o Panel.¹⁸ En la etapa del Panel (cuya función principal es asistir al Órgano de Solución de Diferencias —OSD—¹⁹ y cumplir las funciones que le incumben en el ESD y los acuerdos abarcados), se da el fallo. El informe del Panel se somete al OSD, que sólo puede rechazarlo por consenso, y si alguna de las partes no está de acuerdo lo apela y se envía al OA.

El OA es la última instancia del ESD, establecido conforme al artículo 17 del OSD.²⁰ Legalmente lo integran siete personas de reconocido prestigio y competencia en derecho y comercio internacional encargados de apelaciones de los informes de paneles en diferencias planteadas por los miembros. Puede confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas de un grupo especial. Sus informes, una vez adoptados por el OSD, poseen carácter obligatorio y deben ser aceptados por las partes de la diferencia.

Entre los problemas en la OMC subyace el del OA, donde Estados Unidos se ha negado a realizar nombramientos de los jueces de este órgano. Exige que la OMC aborde primero sus preocupaciones en el funcionamiento del OA, por considerar que traspasa sus límites en la interpretación de la revisión judicial, por ejemplo, en casos tales como:

- a) los aspectos de procedimiento. Estados Unidos considera que el OA aborda cuestiones sin haberse planteado por las partes involucradas en la disputa que los jueces se demoran más del plazo estipulado de 90 días para emitir resoluciones que crean nuevos derechos y obligaciones para sus miembros a través de interpretaciones erróneas;
- b) la extralimitación judicial.²¹ Estados Unidos ha expresado preocupaciones sustanciales en la interpretación de los jueces del OA para arribar a una resolución jurídicamente correcta. Este tema es considerado muy controvertido y hasta ahora difícil de resolver, en particular porque aún Estados Unidos no ha hecho una propuesta de mejora; y
- c) China. Estados Unidos afirma que China ha jugado con el sistema y obstruido el mecanismo de disputa para, en cierto modo, retrasar cualquier juicio en

¹⁸ El Panel o Grupo Especial está integrado por tres expertos de diferentes países que examinan las pruebas y deciden quien tiene o no la razón. Los miembros de los grupos especiales se eligen de una lista permanente de candidatos con las condiciones requeridas o de otra fuente. Actúan a título personal y no pueden recibir instrucciones de ningún gobierno.

¹⁹ El Consejo General se reúne como OSD para examinar las diferencias entre los miembros de la OMC.

²⁰ OMC, OA, artículo 17, “Examen de apelación”.

²¹ Se considera una extralimitación cuando los jueces, para ejecutar sus resoluciones, se dirijan a autoridades distintas de las designadas como responsables, accediendo a solicitudes no fundadas en la ley o haciendo interpretación de resoluciones de otras autoridades que no les corresponde hacer.

algunos de los cargos que se le imponen, por lo que presiona también para acordar una OMC reformada con nuevas reglas que todos los miembros deben cumplir, incluido el gobierno de China, lo que, entre otros aspectos y como medida de presión, le ha llevado a Estados Unidos a continuar bloqueando el nombramiento de nuevos jueces.²²

Varios miembros han abogado por su desbloqueo, pero hasta la fecha Estados Unidos ha sido indiferente a las propuestas presentadas por otros países para solucionar el *impasse* y resolver los conflictos comerciales. Incluso Estados Unidos ha llegado hasta la amenaza de recortar su contribución al presupuesto de la OMC²³ o salirse de ella,²⁴ lo que es considerado por expertos, analistas, hombres de negocios, entre otras voces, como una enorme equivocación si esto llegara a producirse, ya que podría dañar seriamente el poder y prestigio de Estados Unidos en el mundo: sus productores y agricultores, que descansan en el comercio mundial, enfrentarían altos aranceles a sus exportaciones²⁵ y el comercio internacional vería un patrón de represalias de varios miembros de la OMC contra aquel país, lo cual gestaría una nueva crisis comercial donde es probable que la Unión Americana sea el más perjudicado. Nadie espera este desenlace.

Un primer intento de solución lo realizó la UE en copatrocinio con otros miembros de la OMC (Australia, Canadá, China, Corea, India, Islandia, México, Noruega, Nueva Zelandia, Singapur y Suiza), presentando una propuesta revisada en 2018²⁶ sobre cambios para mejorar los procedimientos del OA y poner fin al bloqueo de Estados Unidos de la siguiente forma:

- a) estableciendo nuevas normas que aclaren los casos donde los jueces salientes del OA pueden durar lo necesario para completar los procedimientos de recurso en los que estén trabajando;
- b) garantizando que los procedimientos del OA terminen a tiempo, respetando

²² Legalmente son siete jueces. Quedaban tres al 10 de diciembre de 2019. Ese día se jubilaron dos más y hoy queda sólo uno.

²³ “Estados Unidos hace su oferta para mantener la OMC en funcionamiento” en *Portafolio*, 26 de noviembre de 2019.

²⁴ El senador republicano Josh Hawley introdujo una resolución el Senado (S. J. Res.71) el 7 de mayo, y el senador De Fazio Pallone (H. J. Res.89) hizo lo propio el 12 de mayo en el Comité de Medios y Arbitrios. Ambas tenían el objetivo de retirarlo de la OMC. Cada cinco años hay posibilidad de discutir en el Senado la participación de Estados Unidos en la OMC.

²⁵ Brian Riley, “Sen. Hawley is entitled to his opinion on trade, but not his own facts”, NTU, Estados Unidos, 5 de mayo de 2020.

²⁶ “Propuesta revisada” (WT/GC/W/752/Rev.2), 11 de diciembre de 2018.

- el plazo de 90 días fijados en la normativa, a menos que las partes en la disputa acuerden otra cosa;
- c) aclarando que, entre los asuntos jurídicos de los que conoce el OA, no se incluya el sentido de la legislación nacional;
- d) indicando que el OA debería únicamente tratar aquellas cuestiones necesarias para resolver las diferencias;
- e) organizando reuniones anuales entre los miembros de la OMC y el OA para debatir abiertamente tendencias y cuestiones sistémicas de la jurisprudencia; y
- f) incluyendo normas para garantizar que el proceso de selección de los jueces del OA comience automáticamente cuando un puesto se quede vacante y asegurar una transición ordenada respecto a los miembros salientes.

China, India, la UE y Montenegro han propuesto garantizar la independencia y la imparcialidad del OA, mejorar su eficiencia y dar un único mandato más extenso (de seis a ocho años) a los jueces del OA, lo que aclara que el proceso de selección para reemplazar a los jueces salientes del OA será lanzado automáticamente a más tardar en x [i.e. 6] meses antes de terminar su mandato, así como aumentar de siete a nueve jueces a tiempo completo para contribuir así al rendimiento del OA²⁷ y se supone, además, para prevenir el aumento de casos.

Sin el nombramiento de nuevos jueces y con sólo un integrante, el OA quedó inoperante desde el 11 de diciembre 2019 y no puede pronunciarse sobre nuevos casos por el bloqueo que Estados Unidos mantiene en la renovación de jueces.²⁸ Empero, ello no ha significado una total parálisis del ESD, porque seguirá vigente operando para resolver conflictos en los órganos reguladores de la OMC vía consultas, oficios de mediación, paneles de solución de controversias y otros mecanismos incluidos en el ESD.²⁹

Un análisis de Krysztóf y Pauwelín considera que el enojo de Estados Unidos ante los jueces individuales puede estar mal dirigido. Afirmar que las quejas de ese país sobre el proceso de apelaciones están equivocadas y que sería buen momento examinar el mandato de la Secretaría y el proceder de diplomáticos y abogados privados que litigan disputas de la OMC, pues sugieren que los negociadores comerciales

²⁷ Propuesta revisada (WT/GC/W/753/Rev.1), 11 de diciembre de 2018.

²⁸ Eso significa que la OMC no podrá escuchar ni pronunciarse sobre más de 60 casos de resolución que están pendientes.

²⁹ Al suspenderse el OA el proceso puede continuar en el ESD bajo la figura del arbitraje (artículo 25), por lo que los países en disputa cuentan con la posibilidad de negociar un acuerdo de arbitraje para revisar la sentencia del panel. La UE y Canadá, por ejemplo, concluyeron en julio de 2019 un acuerdo temporal de aplicación para preservar el sistema de arbitraje de la OMC, buscando tener el mismo efecto vinculante bajo las reglas de arbitraje del ESD de la OMC.

tienen que actualizar y aclarar los textos legales para que los jueces de la OMC realicen su trabajo, “lo que puede proporcionar una guía crítica para el OA”.³⁰ Sin embargo, Estados Unidos sigue sin presentar alguna propuesta de mejora sobre el funcionamiento del OA, lo que parecería querer volver a tiempos del GATT para “bloquear” decisiones de los paneles. Nadie, desde luego, lo permitiría.

Asimismo, 33 profesionales latinoamericanos vinculados al comercio internacional, denominados Grupo de Punta del Este, sostienen que lo que está en juego es la seguridad jurídica de las normas de la OMC representadas en el MSD y su OA, teniendo consecuencias negativas como el consecuente aumento de la incertidumbre para operadores comerciales, inversores, consumidores y gobiernos, y que ello “está debilitando las perspectivas de expansión económica a corto plazo, y en el largo coarta el potencial del comercio internacional como instrumento para impulsar el crecimiento y financiar el desarrollo”.³¹

Con el fin de tratar de avanzar en este asunto, en una reunión informal de ministros de la OMC realizada al margen de la reunión de Davos en enero 2020, la UE, China, Canadá, México, Rusia, y más de una docena de países lanzaron un breve comunicado sobre la reforma de la OMC para negociar un proceso de apelación provisional y continuar trabajos hacia su solución permanente. El 27 de marzo se logró el acuerdo de apelación provisional, que operará conforme al artículo 25 del ESD, donde las Partes y cualquier otro miembro OMC interesado en firmar usarán para resolver una disputa.³² En éste no participa Estados Unidos y aún están ausentes Japón, India y Corea del Sur. El acuerdo refleja en gran medida la mecánica del OA, y el grupo de árbitros puede incluir antiguos miembros del OA. El acuerdo fenecerá cuando Estados Unidos termine el bloqueo de jueces, se nombren unos nuevos y el OA funcione de manera plena.

Desde 1995 se han planteado 592 casos o diferencias en la OMC,³³ sin que ello signifique que todos los casos sean pleitos o diferendos que terminan en sus últimas instancias, sino que cerca de dos terceras partes de los asuntos normalmente lograron resolverse en las instancias de consulta y mediación. El sistema posee un alto índice de cumplimiento, evidenciando su éxito, autoridad y legitimidad, lo cual habla de mecanismos muy efectivos para llegar a las soluciones antes de utilizar las últimas instancias. La OMC

³⁰ Krzysztof J. Pelc y Pauwelin, Joost, “The WTO’s trade dispute appeal system could end on Dec. 10. Here’s what you need to know” en *The Washington Post*, 5 de diciembre de 2019.

³¹ Grupo de Punta del Este, Manifiesto, “En defensa del multilateralismo y la reforma de la OMC”, febrero 2019.

³² *Interim Appeal Arbitration Pursuant to Article 25 of the DSU*, 25 de julio de 2019.

³³ Estados Unidos es el mayor usuario de litigios en OMC: 123 como reclamante y 152 como demandado de 1995 a 2018.

ha publicado más de 350 fallos,³⁴ y hoy los miembros están abocados a encontrar un resultado positivo en el tema del OA por ser una pieza fundamental en el ESD.

El sistema no ha estado exento de críticas. Destacan en particular las medidas adoptadas de manera unilateral por algunos miembros de la Organización (Estados Unidos-China), en lo que se ha dado en llamar una “guerra comercial”, que subrayan la complejidad del asunto. Como ya lo ha señalado el director general de la OMC, Roberto Azevêdo, las discrepancias entre los principales actores son un “problema político y no técnico”,³⁵ que exceden las cuestiones jurídicas y requieren su solución en un ámbito diferente.

Para México aplicar el ESD ha sido positivo. Permite que funcionarios mexicanos se sienten en igualdad de circunstancias jurídicas, que se sometan los casos y las preocupaciones de nuestro país, en particular los que se puedan gestar con sus principales mercados de exportación, y que se ventilen en el seno de este instrumento. Sobre el *impasse* del OA, si bien México ve con preocupación la situación, el nuevo acuerdo de apelación del que forma parte con la UE y otros países, sin ser la panacea, es una alternativa provisional para tener operando el sistema de solución de diferencias y seguir realizando trabajos internos en la OMC o externos, según sea el caso, para lograr solucionar este asunto.

3) Pilar legislativo: reactivar y fortalecer la función negociadora de la OMC para incorporar nuevas disciplinas comerciales

La Ronda Uruguay fue el octavo ciclo de negociaciones y la más grande reforma del sistema internacional de comercio desde el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando se creó el GATT.³⁶ Su mayor aportación fue la baja de los aranceles promedio mundiales de cerca de 50 por ciento en 1947 a sólo 10 por ciento al concluir la fase en 1994. Esta modificación le permitió a la OMC entrar en vigor en 1995.

La OMC cuenta con 164 miembros y 22 países están en proceso de adhesión.³⁷ Todas las grandes economías del mundo forman parte de este sistema económico

³⁴ Mayor información de estos casos en el portal de solución de diferencias de la OMC.

³⁵ Azevêdo afirmó: “Sobre la guerra comercial y cómo detenerla (...) no es algo que una medida técnica aquí o allá vaya a resolver. Esta es una situación política (...) Una solución sólo se puede encontrar a través de discusiones y compromiso de más alto nivel”. Tom Miles, “WTO chief sees trade war ending in political talks” Reuters, 25 de julio de 2018.

³⁶ El GATT establece una serie de principios fundamentales para el comercio de mercancías, como la no discriminación (el trato de la nación más favorecida –excepto para los acuerdos comerciales regionales– y el trato nacional), la transparencia y el arancel como único instrumento de protección.

³⁷ Estos países son: Andorra, Argelia, Azerbaiyán, Bahamas, Bielorrusia, Bután, Bosnia y Herzegovina, Comoras, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Irán, Iraq, Libia, República Árabe Siria, República Libanesa, Santo Tomé y Príncipe, Serbia, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Timor-Leste y Uzbekistán.

único que abarca 98 por ciento del comercio mundial de bienes y servicios, que en 2018 alcanzó la cifra de 25.28 billones de dólares.³⁸ No sólo se ocupa del comercio de bienes, sino también del movimiento transfronterizo de servicios, capital, ideas y personas, y establece reglas multilaterales vinculantes en cuestiones no arancelarias relacionadas a normas de comercio dentro de las fronteras nacionales.

Esto ha ayudado a elaborar un marco jurídico más sólido y claro para el comercio internacional, toda vez que la historia del GATT y de la OMC ha estado delimitada por la adopción periódica de nuevas esferas de interés y responsabilidad en la formulación de normas para adaptarse a las nuevas situaciones y circunstancias que se presentan en la economía mundial y que, ante el panorama económico internacional actual, no es la excepción. En este pilar legislativo se examinan y negocian los siguientes temas:

a) subsidios a la pesca.³⁹ En más de un decenio y medio se han realizado intensas negociaciones para aclarar y mejorar las normas sobre subsidios a la pesca.⁴⁰ Los trabajos en el Grupo Negociador de Normas buscan finalizar un acuerdo multilateral para prohibir y, en algunos casos, disciplinar el otorgamiento de subvenciones que se han identificado como los mayores causantes de la sobrepesca a nivel mundial.⁴¹ Hay debates y propuestas y se cuenta con un documento inicial de trabajo (TN/RL/w/274/Rev.6) para tratar de cumplir con los tiempos en la negociación hacia el objetivo que se ha propuesto.

En la reunión informal del Grupo de Negociación sobre las Normas celebrada el 25 de junio de 2020, el presidente de dicho equipo presentó a los jefes de delegación un “texto consolidado de negociación” que contiene disciplinas en materia de pesca en previsión de la etapa de negociación basada en textos, y el 21 de julio habría un encuentro sustantivo para que los miembros compartieran sus comentarios y el presidente sugiriera los pasos para la reunión de otoño. Dado que concluir un acuerdo multilateral sobre subsidios a la pesca en 2019 no fue posible, esta meta debería llegar en un acuerdo integral y efectivo en este año para dar cumplimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible 14.6 de la Organización de Naciones Unidas (ONU)⁴² y al mandato de la Conferencia

³⁸ OMC, “El crecimiento del comercio mundial pierde impulso en tanto que persisten las tensiones comerciales”, comunicado de prensa núm. 837, 2 de abril de 2019.

³⁹ Las negociaciones de subsidios a la pesca forman parte de la Ronda Doha. La VI Conferencia Ministerial de Hong Kong, en 2005, recomendó prohibir diversas formas de subsidios que contribuyan a la sobrecapacidad y la sobrepesca.

⁴⁰ OMC, “Introducción subsidios a la pesca”. Hoy 90 por ciento de las poblaciones de peces está totalmente explotado.

⁴¹ La UE, Japón, China, Estados Unidos y Rusia son los que más gastan en subsidios a la pesca.

⁴² El objetivo 14.6 de la ONU debe cumplirse en 2020. Compromete a los Estados miembros a prohibir ciertas formas de pesca que favorecen la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminando las subvenciones que coadyuvan a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y que los países deben abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole.

Ministerial de la OMC celebrada en Buenos Aires en 2017;⁴³ de no ser posible este año, el texto se concluiría para adopción ministerial en la próxima MCM12 de la OMC;

b) comercio electrónico.⁴⁴ “Exclusivamente a los efectos del programa de trabajo, y sin perjuicio de sus resultados, se entiende por comercio electrónico la producción, distribución, comercialización, venta o entrega de bienes y servicios por medios electrónicos”.⁴⁵ Cuatro órganos de la OMC aplican este programa (el Consejo del Comercio de Servicios, el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo de los ADPIC, y el Comité de Comercio y Desarrollo) y han presentado informes en estas instancias, donde ofrecen panoramas generales de debates y progresos realizados. El comercio electrónico crece con fuerza: los compradores electrónicos a nivel mundial se ubican ya en 1 500 millones y 63 por ciento de los usuarios de *Internet* realizan compras en línea.⁴⁶ El 10 de diciembre de 2019 el Consejo General adoptó una decisión sobre la moratoria de este comercio hasta junio 2020⁴⁷ y es probable que se amplíe a junio de 2021.

78 miembros iniciales, incluidos la UE y Estados Unidos, están negociando una Declaración Conjunta sobre Comercio Electrónico para establecer reglas sobre los aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio.⁴⁸ En junio de 2019 este tema recibió impulso en la Cumbre del G20 al acordarse la Declaración de Osaka sobre la Economía Digital,⁴⁹ con el compromiso de lograr “progresos importantes” en las negociaciones para la MCM12. La economía digital incluye tecnologías digitales como impresión 3D,⁵⁰ inteligencia artificial,⁵¹ *Internet* de las cosas⁵² y las cadenas de

⁴³ Mandato de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, 18 de septiembre de 2017.

⁴⁴ Hoy participan 84 miembros, incluido México, y representan más del 90 por ciento del comercio electrónico mundial.

⁴⁵ OMC/AGCS, “Programa de Trabajo sobre Comercio Electrónico” (WT/L/274), 30 de septiembre de 1998.

⁴⁶ Véase *Foreign Affairs Latinoamérica*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, 10 de abril de 2019.

⁴⁷ OMC, Comercio electrónico, “Decisión adoptada por los miembros de la OMC”, en virtud de la cual éstos no deberán imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas, diciembre 2019.

⁴⁸ OMC, “Declaración Conjunta sobre Comercio Electrónico (WT/L/1056), 25 de enero de 2020.

⁴⁹ Cumbre G20 Japón, “Declaración de Osaka sobre Economía Digital, 28 de junio de 2019.

⁵⁰ Proceso por el cual se crean objetos físicos colocando un material por capas con base en un modelo digital. Requiere que el *software*, *hardware* y los materiales trabajen en conjunto. La tecnología de impresión 3D se usa para crear prototipos y piezas simples hasta productos finales muy técnicos, como piezas para aeronaves, edificios ecológicos, implantes médicos para salvar vidas y órganos artificiales que se producen con capas de células humanas.

⁵¹ No hay una definición exacta aún, pero se interpreta a la inteligencia artificial como a una revolución porque supone una forma completamente nueva de que un *software*, un robot, ponga en práctica una tarea que los humanos le encomiendan.

⁵² *Internet* de las cosas es una traducción de la expresión en inglés *Internet of Things* (IoT), que describe un escenario en el que diversas cosas están conectadas y se comunican. Esa innovación tecnológica

bloques (*blockchain*),⁵³ que influyen en la reconfiguración de la estructura económica, en particular en la naturaleza y composición entre lo que se puede producir y comerciar, cuyas principales consecuencias que se buscan, entre otras, son reducir costos y el progreso económico.⁵⁴

Dada la creciente importancia de esta economía, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) publicó en 2017 documento afirmando que:

La próxima revolución de producción ocurrirá por una confluencia de tecnologías. Éstas abarcan desde una variedad de tecnologías digitales (por ejemplo, impresión 3D, *Internet* de las cosas, robótica avanzada) nuevos materiales (por ejemplo basados en bio y nano) hasta nuevos procesos (por ejemplo producción basada en datos, inteligencia artificial, biología sintética) (...) y previene que, a medida que estas tecnologías transforman la producción, tendrán consecuencias de largo alcance para la productividad, el empleo, las habilidades, la distribución del ingreso, el comercio, el bienestar y el medio ambiente.⁵⁵

c) la Declaración sobre Género. A la par de la 11ª Conferencia Ministerial de la OMC, en diciembre de 2017, 121 miembros y observadores de esa organización acordaron apoyar la Declaración Conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres,⁵⁶ que tiene por objeto aumentar la participación de las mujeres en el comercio vía la eliminación de obstáculos y fomentar la igualdad y el empoderamiento económico de éstas. En dicha declaración se reconoce que la política comercial puede contribuir a la igualdad de género y a dicho empoderamiento y que, a su vez, esa igualdad y el empoderamiento son elementos fundamentales para lograr el desarrollo sostenible.

tiene como objetivo conectar los ítems que usamos diariamente a *Internet*, con el objetivo de aproximar cada vez más el mundo físico al mundo digital.

⁵³ Es un registro público donde se comparten todas las transacciones jamás realizadas sobre algo en concreto, impidiendo de esta manera que se produzcan falsificaciones. Por ello se ha convertido en una pieza fundamental para las monedas virtuales, como por ejemplo el *Bitcoin* (moneda digital que puede utilizarse para intercambiar bienes y servicios como cualquier otra moneda en donde sea aceptado). Puede intercambiar todo tipo de propiedades como un sistema de votación electrónico, almacenamiento en la nube, registros públicos, eliminación de intermediarios, entre otras varias aplicaciones.

⁵⁴ OMC, *Informe sobre el comercio mundial 2018. El futuro del comercio mundial: cómo las tecnologías digitales están transformando el comercio mundial*. Se reconoce que la tecnología no sólo agiliza, sino también transparenta procesos.

⁵⁵ OECD, *The Next Production Revolution. Implications for Governments and Business*, mayo 2017.

⁵⁶ OMC, Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires, “Declaración conjunta sobre comercio y empoderamiento económico de las mujeres”, diciembre 2017.

Aunque no es un instrumento jurídicamente vinculante, esta declaración constituye un paso muy importante en el plano multilateral hacia la incorporación de la perspectiva de género en las políticas comerciales nacionales y demuestra que la comunidad del comercio internacional no se ha limitado a tratar el comercio como un ámbito neutro en cuanto al género, sino que ha ido más allá, pues se trabaja en construir un SMC más inclusivo que permita a más mujeres participar en el comercio y aprovechar los beneficios económicos del comercio mundial. Este documento puede lograr un acercamiento entre las comunidades del comercio, los derechos humanos y los marcos jurídicos. Al respecto, los ministros expresaron su firme determinación de presentar un informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la Declaración sobre Género en la MCM12 de la OMC;

d) agricultura. La agricultura es uno de los temas más importantes y delicados desde el punto de vista político del programa de negociación de la OMC. Las negociaciones agrícolas, que incluyen varios subtemas, ya llevan varios años y buscan la reforma del comercio agropecuario encaminada a lograr, entre otros aspectos, “Mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio (...)”.⁵⁷

Las negociaciones tienen lugar en las reuniones del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria. Varios países consideran que las negociaciones agrícolas son alta prioridad, pero los negociadores no han avanzado sustancialmente debido en gran parte a posiciones muy arraigadas. En los últimos meses, antes de la pandemia, muchos negociadores consideraban que las conversaciones debían de ser revitalizadas y ser más específicas, y los debates se debían centrar en “elementos y procesos” con miras a un acuerdo de transparencia y un marco específico para futuras discusiones como posibles resultados en la MCM12. Sin embargo, está por verse la voluntad política de los principales actores de estas negociaciones para imprimirles mayor dinamismo y tratar de concluir las discusiones.

e) Trato Especial y Diferenciado (TED). Los Acuerdos de la OMC contienen disposiciones especiales que confieren a los Países en Desarrollo (PED) derechos especiales que les brinda la posibilidad de otorgarles un trato más favorable que a los demás miembros de la OMC. Las disposiciones especiales sobre el TED comprenden: períodos más largos para aplicar los acuerdos y los compromisos, medidas para aumentar las oportunidades comerciales de estos países, disposiciones que exigen a todos los miembros de la OMC que salvaguarden los intereses comerciales de los PED; y asistencia para ayudar a los PED a crear la capacidad necesaria para realizar trabajos

⁵⁷ OMC, punto 13, “Programa de Doha para el Desarrollo”, 14 de noviembre de 2001.

relativos con la OMC, gestionar las diferencias y aplicar las normas técnicas.⁵⁸

Un desafío al que se enfrenta la OMC es mantener el TED para los PED, tema en el que Estados Unidos los ha acusado, en particular a China e India, de beneficiarse injustamente de su condición bajo el régimen OMC, al permitir a estos países, incluidas los dos mencionados, adherirse a normas menos onerosas, como períodos más largos de cumplimiento, sin violar los reglamentos de la Organización.

En la primera de sus dos propuestas Estados Unidos considera que la totalidad de las normas se aplica a unos pocos miembros (los países desarrollados) y sólo algunas de ellas se aplican a la gran mayoría; “esto es insostenible”, dice, y concluye que “la imposibilidad de establecer diferencias entre los miembros lleva a la OMC por el camino del fracaso de las negociaciones, y que la institución podría dejar de ser pertinente, si sigue anclada en el pasado y no es capaz de negociar disciplinas que permitan hacer frente a los desafíos del hoy o del mañana, mientras otras instituciones internacionales siguen adelante”.⁵⁹

En la segunda de sus propuestas Estados Unidos fue más explícito, proporcionando cuatro criterios para graduar a algunos países en desarrollo de las reglas de la OMC y que no sigan gozando del TED. Estos criterios de exclusión consisten en que un país en desarrollo tenga: membresía o adhesión a la OCDE; membresía al G20; clasificación como país de “ingreso alto” por el Banco Mundial, y que sea un país que tenga 0.5 por ciento o más de participación en el comercio global.⁶⁰

Varios PED han reaccionado de manera negativa indicando que los criterios presentados por Estados Unidos nada tienen que ver con el comercio.⁶¹ Afirman que existe una enorme paradoja: mientras Estados Unidos y otros países desarrollados siguen disfrutando del TED en el acuerdo de agricultura, otorgando subsidios a sus agricultores, éstos siguen operando con impunidad. Afirman que “a pesar de la reducción de la contribución de la agricultura al Producto Interno Bruto (PIB) de Estados Unidos, el subsidio por agricultor en ese país es 70 veces mayor que el de China, 176 veces mayor que el de Brasil y 267 veces mayor que el de la India”.⁶²

En una de las conclusiones que se establecen en el punto 6.2. del documento WT/GC/W/765/Rev.1, presentado por China, India y cinco PED más, se subraya que:

⁵⁸ La base jurídica para el TED, adoptada en 1979, está plenamente sustentada en la llamada “cláusula de habilitación” (*enabling clause*) del GATT/OMC.

⁵⁹ 1ª propuesta de Estados Unidos (WT/GC/W/757/Rev.1), 14 de febrero de 2019.

⁶⁰ 2ª propuesta de Estados Unidos (WT/GC/W/764), 15 de febrero de 2020.

⁶¹ Destacan sobre este tema (TED) los documentos de China, India, Venezuela, Sudáfrica (WT/GC/765) y en particular el WT/GC/W/765/Rev.1, de China, India, Sudáfrica, Venezuela, Laos, Bolivia, Kenia y Cuba. Los dos son muy ilustrativos.

⁶² Extraído del párrafo 2.9 del documento WT/GC/W/765, 18 de febrero de 2019.

Como derecho fundamental conferido a todos los miembros en desarrollo, cada PED, sobre la base de su situación particular, decidirá por sí mismo si acogerse o no al TED, y decidirá también cuándo, dónde, cómo y en qué medida hacerlo. Ningún otro miembro tiene derecho a interferir en una decisión auto declarada de ese tipo. De no haber sido así, la OMC no habría podido crecer hasta alcanzar su magnitud actual ni formular un sistema basado en normas tan completo mediante rondas de negociaciones multilaterales. Cualquier intento de debilitar el TED estaría en conflicto con la premisa fundamental de igualdad y equidad que sustenta un marco de tratados internacionales en un contexto en el que hay tanta diversidad de miembros como el de la OMC.⁶³

Ya desde tiempos remotos, el mismo Thomas Jefferson (1743-1826) decía que no hay nada más desigual que dar un trato igual a personas desiguales, en tanto que Aristóteles, en su *Moral a Nicómaco*, lo expresó como sigue: “Tan injusto es tratar desigual a los iguales como igual a los desiguales”.⁶⁴ México analiza con cuidado las propuestas y debates sobre el TED, toda vez que Estados Unidos lo menciona en su segunda propuesta y, en su momento, reaccionará de acuerdo a sus necesidades e intereses, conforme a su grado de desarrollo;

f) facilitación de las inversiones. La cuestión de un acuerdo multilateral sobre las inversiones no es nueva en la OMC: las primeras iniciativas se remontan a 1947, cuando las negociaciones para crear una Organización Internacional de Comercio incluían también normas que contenían los temas relacionados con las inversiones internacionales. En la primera conferencia ministerial de la OMC, llevada a cabo en Singapur en diciembre de 1996, los ministros no pudieron consensuar cuatro temas incluidos en la agenda⁶⁵ y decidieron establecer un grupo de trabajo sobre la relación entre comercio e inversiones, con el objetivo de hacer una labor analítica y exploratoria.

Algunos acuerdos de la OMC tienen disposiciones relativas a inversión, tales como el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), específicamente en términos de servicios suministrados en el “Modo 3”, que refiere a aquellos servicios proporcionados por “un proveedor de servicios de un miembro, a través de presencia comercial en el territorio de otro miembro”, tal como se describe en el artículo I: 1.c del AGCS.

El Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio se aplica sólo a medidas que afectan al comercio de mercancías, donde se reconoce que ciertas medidas en materia de inversiones pueden tener efectos de

⁶³ *Ibidem*, párrafo 6.2.

⁶⁴ Alma Salas Montiel, “El problema moral de la desigualdad”, 20 de junio de 2015.

⁶⁵ Los cuatro temas controversiales de los llamados “temas de Singapur” fueron comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio.

restricción y distorsión del comercio y se estipula que ningún miembro aplicará ninguna medida que esté prohibida por las disposiciones del artículo III (trato nacional)⁶⁶ o el artículo XI (restricciones cuantitativas)⁶⁷ del GATT.

El Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC también contiene algunas disposiciones relativas a la inversión, como se destaca en su artículo 70 sobre protección de la materia existente.

La inversión también se incluye en el Acuerdo Plurilateral de Contratación Pública (ACP) de 1994 y su revisión de 2011. Por ejemplo, el artículo IV sobre los principios generales revisados del ACP incluye, dentro de su disposición sobre no discriminación, el requisito de que las partes del ACP no “traten a un local proveedor establecido menos favorablemente que otro proveedor establecido localmente sobre la base del grado de afiliación o propiedad extranjera”, como se especifica en el artículo IV: 2 (a). El subpárrafo posterior de la disposición de no discriminación señala que las partes no pueden discriminar contra un “proveedor establecido localmente” en función de donde ese proveedor ha obtenido los bienes y servicios en oferta.⁶⁸

De los cuatro temas de Singapur, después de 10 años de difíciles negociaciones en la OMC, fue hasta 2013, en la Conferencia Ministerial en Bali, donde se logró acordar un Acuerdo Multilateral sobre la Facilitación del Comercio (AFC).⁶⁹ Para la Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires, se presentaron propuestas para avanzar en el tema de facilitación de las inversiones, donde se acordó, por iniciativa de más de 70 miembros que representan cerca de 72 por ciento del comercio y 66 por ciento de la Inversión Extranjera Directa (IED), entablar debates estructurados para la facilitación de la inversión con la finalidad de mejorar la transparencia y la previsibilidad de las medidas de inversión, como los requisitos de publicación y notificación; racionalizar y acelerar los procedimientos y requisitos administrativos (es decir, reducir la burocracia); mejorar la cooperación internacional, el intercambio de información, el intercambio de mejores prácticas y las relaciones con las partes interesadas relevantes,

⁶⁶ El principio de “trato nacional” señala que las mercancías importadas y las producidas en el país deben recibir el mismo trato, al menos después de que las mercancías extranjeras hayan entrado en el mercado. Lo mismo es para los servicios extranjeros y nacionales y en el de marcas de fábrica o de comercio, derechos de autor y patentes extranjeras y nacionales. Este principio figura también en los tres principales acuerdos de la OMC: GATT, AGCS y ADPIC.

⁶⁷ Su ámbito de aplicación comprende todas las prohibiciones o restricciones –aparte de los aranceles u otros impuestos– que los miembros estén aplicando o mantengan en relación con la importación o la exportación de mercancías.

⁶⁸ Robert D. Anderson y Anna Caroline Müller, *Key Design Features and Significance for Global Trade and Development* (WTO Working Paper), enero 2017.

⁶⁹ Existen aquí paralelismos con la negociación del AFC, que sirve de inspiración para futuros trabajos en inversiones. El enfoque práctico basado en acumulación progresiva ayuda a encontrar un terreno común e identificar asuntos de interés.

incluida la prevención de disputas, y facilitar la participación de los países en desarrollo y los países menos adelantados en los flujos de inversión mundiales, es un objetivo central del marco.⁷⁰

Asimismo, conforme a lo solicitado por los miembros participantes en la reunión “balance y próximos pasos”, celebrada el 18 de julio de 2019, el Coordinador de la misma preparó y circuló un documento inicial de trabajo bajo su responsabilidad denominado “Debates estructurados sobre facilitación de inversiones para el desarrollo” (NF/IFD/RD/39), que tiene como fin ayudar a los miembros a desarrollar más los elementos para ir construyendo el marco multilateral sobre facilitación de inversiones para el desarrollo.

Los temas de acceso al mercado, la protección de la inversión y la solución de controversias entre inversionistas y el Estado, quedan fuera de estas discusiones. Las pláticas buscan aclarar la relación e interacción del marco con las disposiciones existentes de la OMC, con los compromisos actuales de inversión entre los miembros de la Organización y con el trabajo de facilitación de inversiones de otras organizaciones internacionales.⁷¹ Desde noviembre de 2019 cerca de 100 países miembros, México incluido, apoyaron la Declaración Ministerial Conjunta sobre la Facilitación de las Inversiones, y emitieron una revisión de dicha Declaración (WT/L/1072/Rev.1), donde reconocen:

La relación cada vez más fuerte entre el comercio y las inversiones y la función clave que desempeñan para potenciar el desarrollo en la economía mundial actual, (...) la necesidad de una cooperación internacional más estrecha para crear un entorno más transparente, eficaz y previsible para facilitar las inversiones transfronterizas (...) Estamos decididos a intensificar la labor con el fin de seguir desarrollando el marco para facilitar las IED, y a trabajar con miras a lograr un resultado concreto sobre la facilitación de las inversiones para el desarrollo en la MCM12 de la OMC.⁷²

⁷⁰ Declaración Ministerial Conjunta sobre la Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo, 13 de diciembre de 2017. Como retrospectiva, cabe señalar que en marzo de 2017 Rusia circuló la primera contribución escrita (JOB/GC/120) sobre facilitación de inversiones. Un enfoque semejante (JOB/GC/121) fue respaldado por los países del MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia) y Amigos de la Facilitación de Inversiones para el Desarrollo, donde participaron varios miembros de PED. Ambos grupos celebraron reuniones y talleres informales a lo largo de 2017 para discutir y considerar medidas que los miembros podrían tomar para facilitar las inversiones. Después China circuló su contribución (JOB/GC/123) sobre el tema. Pero fue la Declaración Ministerial Conjunta sobre Facilitación de Inversiones para el Desarrollo (WT/MIN(17)/59) la que finalmente lanzó el tema a nivel multilateral.

⁷¹ La UNCTAD, la OCDE y el Banco Mundial han incorporado el tema de inversiones en sus agendas de trabajos.

⁷² Declaración Ministerial Conjunta sobre la Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo, 22 de noviembre de 2019.

los países desarrollados. Además, emplean a muchas mujeres y jóvenes, y muchas mujeres dirigen MIPYMES.⁷⁴

En el auge de las cadenas globales de valor ha jugado un papel vital la revolución de las TIC que ayudan a facilitar más las formas indirectas de internacionalización y participación de las MIPYMES en estas cadenas, y donde plataformas en línea como www.globaltradehelpdesk.org proporcionan información para analizar y comerciar con mercados potenciales, ayudando en suplir la falta de conocimientos sobre el tipo y la calidad de los productos y las tecnologías que requieren los mercados mundiales, así como en encontrar clientes y reducir la incertidumbre y los riesgos asociados al participar en los mercados extranjeros.⁷⁵

En este sentido, en la OMC se busca crear un SMC más inclusivo que contribuya a liberar el potencial comercial de estas empresas. Entre las normas multilaterales que reducen costos variables y fijos están las contenidas en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el AFC, que permiten crear condiciones de igualdad en el comercio, al mitigar algunas dificultades que enfrentan las MIPYMES que realizan una actividad comercial. Se espera, en la MCM12, emitir una declaración o directriz explícita sobre el tipo de labor sustantiva que los miembros deban realizar en este tema.

h) iniciativas sobre reglamentaciones nacionales relacionadas con los servicios.⁷⁶ En 1999 se estableció un Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional. En el párrafo 4 del artículo VI del AGCS y la Decisión relativa a la reglamentación nacional (S/L/70) se establece que los miembros elaborarán las disciplinas necesarias para asegurarse de que las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios. Además, cada miembro se debe asegurar que todas las medidas de aplicación general que afecten al comercio de servicios sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial. Estas disciplinas buscan garantizar que esas prescripciones se basen en criterios objetivos y transparentes, como la competencia y la capacidad de suministrar el servicio; no sean más gravosas de lo necesario para asegurar la calidad del servicio, y en el caso de los procedimientos en materia de licencias, no constituyan de por sí una restricción al suministro de servicios.

⁷⁴ Roberto Azevêdo: “es esencial abordar los problemas a los que se enfrentan las MIPYMES” (26 de junio de 2020).

⁷⁵ Por su parte, México apoya a las MIPYMES de manera digital. Derivado del T-MEC, la Secretaría de Economía ha señalado que 6 mil 150 empresas se han registrado en la plataforma “Mercado Solidario”, herramienta que busca motivar e impulsar a las MIPYMES en México para que ofrezcan sus servicios a nivel nacional e internacional a través de *Internet*.

⁷⁶ 60 miembros examinan nuevas disciplinas en este tema, que representan 73 por ciento del comercio mundial.

El 23 de mayo de 2019 59 miembros de la OMC adoptaron una Declaración Conjunta sobre la Reglamentación Nacional de Servicios y, durante los últimos meses, los miembros han estado trabajando para acordar disciplinas sobre las reglamentaciones nacionales, que se adjuntarán a los compromisos de servicios del AGCS. 22 delegaciones, México incluido, que representan a 49 miembros, ya han presentado sus proyectos indicativos de cronogramas y otros miembros están en proceso de presentar su comunicación.

Existen buenas señales que indican que los miembros de esta iniciativa conjunta sobre regulaciones nacionales estarán listos para cumplir los compromisos firmados en París. Serán buenas noticias para la OMC, que debe mostrar su relevancia en el pilar de elaboración de normas y allanar el camino para un resultado exitoso en este tema en la próxima MCM12. Ello aportaría beneficios reales a todos los proveedores de servicios, en especial a las mujeres y a las PYMES, a través de la reducción de trámites burocráticos, racionalización de procedimientos sobre títulos de aptitud y licencias y más transparencia.

Nuevos temas a incluir en el proceso de reforma

Estados Unidos y la UE apoyan, además de mejorar los procesos de transparencia y notificación y el reforzamiento del ESD, agregar nuevos temas adicionales al proceso de reforma en su pilar legislativo sobre: 1) los subsidios gubernamentales; 2) la disciplina empresarial estatal; 3) la neutralidad de la competencia; 4) la transferencia forzada de tecnología, y 5) el fortalecimiento de la protección de la propiedad intelectual.

China considera que los miembros deben buscar primero puntos comunes para resolver los problemas fundamentales y después los problemas de principios para no repetir el fracaso que se percibe en la Ronda Doha. Considera que la reforma de la OMC debería cubrir cuatro áreas específicas para realizar acciones concretas: 1) resolver problemas cruciales y urgentes que amenazan la existencia de la OMC; 2) aumentar la relevancia de la OMC en la gobernanza económica mundial; 3) mejorar la eficiencia operativa de la OMC, y 4) mejorar la coherencia e inclusión en el sistema multilateral de comercio.⁷⁷

Un tema que México podría analizar y presentar en OMC sería el del comercio desde la relación corrupción-integridad y ética empresarial, dado que el comercio ha estado enfocado siempre desde la óptica mercantilista; también combatir la corrupción y el soborno y apoyar la honestidad y ética del empresario son bandera a universalizarse. Un ambiente anticorrupción, transparente y con ética de las empresas daría más

⁷⁷ China, “Propuesta china sobre la reforma de la OMC”, 13 de mayo de 2019.

integridad a las relaciones comerciales globales, debido a que un SMC libre de corrupción haría posible que todos sus participantes compitan en un ambiente de menor desigualdad y daría mayor confianza a las inversiones, la estabilidad financiera, al aumento del comercio y aún más al desarrollo.

Otro tema que está tocando la puerta de la OMC y que sin duda guarda ciertas implicaciones, es la relación entre el cambio climático y el comercio, toda vez que el primero está ya considerado como el mayor desafío que enfrenta la comunidad internacional en relación con el desarrollo sostenible. Hay conciencia en que las políticas y medidas relativas al cambio climático afectan el comercio internacional de forma diversa, y a su vez la expansión del comercio mundial puede ser una de las razones por las que el tema de comercio se menciona cada vez más en los debates sobre el cambio climático.

El tema de comercio y cambio climático, sin duda, viene *in crescendo*. El propio Pascal Lamy, antiguo director general de la OMC decía:

Personalmente, yo tengo la firme convicción de que la mejor manera de definir la relación entre el comercio internacional —y de hecho la OMC— y el cambio climático sería a través de un acuerdo internacional consensuado sobre el cambio climático en el que efectivamente intervengan todos los grandes países contaminantes.⁷⁸

Enfrentar el declive del comercio y la pronta aprobación del Director General de la OMC

Los miembros de la OMC esperan superar la pandemia de la COVID-19 y están aplicando mayor coordinación y cooperación en la adopción de diversas medidas de política para contrarrestar la pandemia y procurar que la recuperación económica sea más eficiente, incluyendo apoyo a las PYMES. Pero se necesitará dar una dirección coherente para elaborar políticas comerciales nacionales y continuar aplicando más medidas para mitigar el impacto en las cadenas globales de valor y evitar barreras al comercio. La OMC estimó en abril que más de 80 países habían tomado medidas para restringir exportaciones de equipo médico, materias primas y alimentos para privilegiar el abasto como consecuencia de esta pandemia.⁷⁹

Ante el problema comercial de la COVID-19, los miembros deben realizar esfuerzos concertados para lograr una liberalización arancelaria relevante en productos médicos, equipos y productos farmacéuticos, así como en términos más generales;

⁷⁸ Pascal Lamy: “Los problemas mundiales no se arreglan con soluciones unilaterales (...)”, Copenhague, 26 de junio de 2009.

⁷⁹ T21MX, OMC, Crecen restricciones a exportaciones en respuesta a COVID-19, 24 de abril de 2020.

ampliar el Acuerdo de Tecnología de la Información de 2015; aplicar medidas sanitarias y fitosanitarias basadas en estándares científicos internacionales, y los reglamentos técnicos, las normas y procedimientos de evaluación de la conformidad deben ser no discriminatorios ni crear obstáculos innecesarios al comercio. Hoy se ha visto que los países se han centrado más hacia la economía digital, que es la que está activando mayormente la actividad económica y, en este sentido, será muy importante que los miembros de la OMC aseguren que el SMC sea más sólido cuando se trata de flujos de datos transfronterizos, entre otros aspectos.

Atención prioritaria deberá darse a las PYMES, por medio de la financiación del comercio. En este acápite la OMC considera que 80 a 90 por ciento del comercio mundial depende de la financiación comercial (créditos comerciales y seguros/garantías), en su mayoría a corto plazo.⁸⁰ La OMC lleva varios años participando en una iniciativa para aumentar la disponibilidad de financiación del comercio a las PYMES, desarrollando formas de abordar la escasez del financiamiento e intensificando reuniones presenciales o virtuales con representantes de esta iniciativa⁸¹ para concretarla positivamente, donde propone:

Apoyar los programas de facilitación de financiación del comercio de los bancos multilaterales de desarrollo vía actividades de promoción; aumentar el apoyo al desarrollo de capacidades; mantener un diálogo abierto con los reguladores de financiación del comercio; y continuar rastreando las brechas del financiamiento comercial (...) las nuevas iniciativas hacia el empoderamiento de las mujeres beneficiarán de manera desproporcionada a las pequeñas empresas (y viceversa), por lo que son objetivos que se refuerzan mutuamente.⁸²

Por otra parte, la súbita renuncia del director general de la OMC, Roberto Azevêdo, cuyo segundo periodo concluía el 31 de agosto de 2021, será efectiva el 31 de agosto de este año. Azevêdo adujo razones personales y familiares en su decisión,⁸³ pero su salida prematura se produce en el peor momento que vive la economía mundial desde la Gran Depresión. Es posible le hayan pesado, entre otros, divergencias fundamentales con Estados Unidos, en particular la parálisis del OA, la “guerra

⁸⁰ OMC, “Financiación del comercio”, 3 de julio de 2019.

⁸¹ Entre los representantes de la iniciativa destacan los bancos multilaterales de desarrollo involucrados en finanzas comerciales y aterrizar propuestas con la Secretaría de la Junta de Estabilidad Financiera; las principales instituciones y empresas financieras del sector privado y asociaciones profesionales, como la Asociación de Banqueros de Finanzas y Comercio, la Cámara de Comercio Internacional, Berna Union y la Corporación Financiera Internacional, entre otros.

⁸² Alan Wolff, “Conferencia virtual ante la Asociación de Comercio Internacional de Washington (WITA)”, 9 de abril de 2020.

⁸³ Declaración del Director General de la OMC, 14 de mayo de 2020.

comercial” con China, y la súbita aparición de la COVID-19, que lo hayan llevado a dejar la plaza para que otro director o directora de mayor peso, experiencia, acción y conciliación, le inyecte dinamismo al organismo y sea capaz de tratar con líderes políticos. Lo que en todos los miembros ha quedado claro, más con esta pandemia, es que se requiere más OMC y nuevas disciplinas que eviten que el mundo posterior a la COVID-19 se convierta en una ley de la selva. Como el Consejo Editorial del *Financial Times* afirmó de manera tajante: “La OMC es hoy más necesaria que nunca”.⁸⁴

Toda esta situación ha puesto en evidencia la importancia de la OMC y crea la enorme oportunidad para demostrar su vigencia, por lo que un nuevo Director General deberá ser duro para contrarrestar las fuerzas proteccionistas con una clara presencia de expectativas en el corto y mediano plazo para lograr resultados, que lo lleven a implicarse más en las cuestiones técnicas y de proceso, y buscar una mayor participación de actores gubernamentales de alto nivel, caso ministros o inclusive presidentes de la membresía OMC para tener interlocución directa, estrechar visiones y concretar resultados. Sacar de la parálisis el OA y desfracturar el ESD es prioritario, no debe intimidarse y ser activo. Al respecto, Vincent Lombardi decía: “los ganadores nunca se rinden y los que se rinden nunca ganan”.⁸⁵

Específicamente para este puesto las normas de la OMC requieren que los candidatos tengan amplia experiencia en relaciones internacionales, que abarque experiencia económica, comercial y/o política; un compromiso firme con el trabajo y los objetivos de la OMC; liderazgo comprobado y capacidad de gestión y demostrar habilidades de comunicación. El proceso, que por lo general dura unos seis meses, se concentrará en sólo tres. Durante este tiempo, los candidatos se presentarán a los miembros de la OMC, harán campaña para recibir apoyo y se sentarán para una sesión de preguntas y respuestas con el Consejo General de la OMC. Luego, los tres delegados de más alto rango de la OMC, conocidos como “la *troika*”,⁸⁶ consultarán con los miembros e intentarán llegar a un consenso sobre un candidato final.⁸⁷

Hay un fuerte impulso entre los delegados comerciales de Ginebra para seleccionar a una mujer que lidere la OMC por primera vez. Sin embargo, los defensores del libre comercio como Wendy Cutler, vicepresidenta del Asia Society Policy Institute, con sede en Washington, argumentan que los miembros de la OMC deberían tratar de evitar imponer restricciones de género en el proceso de selección. El candidato también

⁸⁴ Financial Times, “The Editorial Board” en *Financial Times*, 18 de mayo de 2020.

⁸⁵ Cita extraída de *Studio Fitness Sunchales*, 11 de septiembre de 2018.

⁸⁶ Son los embajadores de Nueva Zelandia, Honduras e Islandia (actuales presidentes del Consejo General, Órgano de Solución de Diferencias y Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, respectivamente).

⁸⁷ OMC, “Proceso de selección del Director General de la OMC”, 20 de mayo de 2020, documento WT/L/509.

debe enhebrar una aguja diplomática estrecha que no desagrade a Estados Unidos ni a China, cuyo amargo conflicto por la pandemia está poniendo a prueba su frágil tregua económica.⁸⁸

El Consejo General dio un mes para presentar candidaturas, del 8 de junio al 8 de julio, y México fue el primer país que presentó la candidatura del doctor Jesús Seade, actual subsecretario para América del Norte de la Cancillería. En este sentido, considero que el equipo que se integre en la Cancillería debe realizar una estrategia muy bien coordinada con diversos medios a nivel global, con mayor énfasis en las regiones africana y caribeña por el número de votos que representan, sin descuidar las demás. Ello requerirá invertir tiempo, dinero y esfuerzo, vía fuerte cabildeo por un *lobby* prestigioso contratado y por los embajadores mexicanos en las regiones del globo para llegar a buenos resultados.

Jesús Seade no es un improvisado: tiene excelentes cartas credenciales, prestigio, capacidad de gestión y liderazgo para generar consensos como excelente negociador-puente (mediador). Su ventaja radica en conocer el mundo comercial y político por sus diversos puestos que ha acumulado a nivel internacional, que van de ser asesor del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como director fundador del Departamento Económico de El Colegio de México, hasta sus experiencias como embajador de México ante la OMC, director general adjunto del GATT y de la OMC, jefe negociador del T-MEC con Estados Unidos y Canadá y jefe negociador en la creación, junto con Canadá y la UE, de la actual OMC, que lo posesionan como el candidato mejor y más creíble para el puesto. Además, un *plus* que lo catapulta es ser una persona muy honesta, tener suficiente capacidad comunicativa donde privilegia el diálogo, experiencia técnica y tacto político para imaginar soluciones y en particular un don de trato para diluir las tensiones China-Estados Unidos en la OMC. El gobierno mexicano debe apoyarlo muy fuerte en todo lo altamente necesario.

México: algunas consideraciones de política y participación en la OMC

El panorama mundial es más complejo por la pandemia: preocupan la fuerte contracción de las exportaciones y la desaceleración de las importaciones, debilitando el crecimiento mundial de bienes y servicios. La economía de México, una de las más integradas y altamente dependiente con la economía global,⁸⁹ enfrenta una coyuntura muy complicada. El COMCE⁹⁰ estima que el comercio internacional de México caerá

⁸⁸ Bryce Baschuk, *How the WTO Picks a New Leader and Avoids a Collapse*, 9 de junio de 2020.

⁸⁹ En 2018 representó el 76.7 por ciento de su PIB, según el Banco Mundial.

⁹⁰ Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior (COMCE).

17 por ciento en 2020. Las importaciones también bajarán, ya que se estima un desempleo en México cercano a un millón de personas.⁹¹ El principal socio comercial del país, Estados Unidos, ha entrado en una desaceleración industrial manufacturera, que implica que la producción industrial de México se vea debilitada, pero está en posición de aumentar su participación por la entrada en vigor del T-MEC como pivote para enfrentar la crisis económica y porque con las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China se abren más oportunidades al país.

Hoy la Cuarta Revolución Industrial (4.0)⁹² presenta nuevos retos y oportunidades a México, que aunado a la entrada en vigor del T-MEC, entre otros elementos, hacen necesario rediseñar el modelo económico mexicano bajo la 4T.⁹³ Por ejemplo, revisar estratégicamente su política comercial y establecer una sólida política industrial de Estado (que hoy no existe) para garantizar la mayor inserción de la producción nacional en las cadenas globales de valor para su mejor funcionamiento y con mayor participación del empresariado MIPYME en el comercio de productos de alto valor agregado que, junto con las grandes empresas, lideren una prosperidad incluyente en materia de inversión, industria, empleo, innovación, crecimiento y desarrollo económico más equitativo en el país. En este sentido, es vital:

- a) construir una fuerte estructura productiva interna que proteja de variables y cambios inesperados, establecer una política estratégica⁹⁴ de diversificación⁹⁵ de la matriz del comercio exterior de México en todo su entorno⁹⁶ que incluya nuevos mercados, productos, empresas, sectores y regiones nacionales en su actividad, así como reorientar programas de fomento a exportaciones para sumar participación en el mercado mundial;

⁹¹ *Informador.mx* 10 de junio de 2020.

⁹² Término usado para definir el diseño y la producción en la fábrica inteligente marcada por las tecnologías digitales, físicas y biológicas, tales como nanotecnologías, neuro-tecnologías, robótica e inteligencia artificial, biotecnología, almacenamientos de energías, drones, impresoras 3D o computación cuántica que hoy son parte común de nuestra vida.

⁹³ Se conoce como la Cuarta Transformación (4T) de la vida económica, política y social del México de hoy, bajo un auténtico Estado de derecho, humanismo, confianza, seguridad, valores, crecimiento, progreso, desarrollo y bienestar.

⁹⁴ Entendiendo como política los planes, prácticas, criterios y programas elegidos para alcanzar un objetivo determinado, y la estrategia como el conjunto de acciones encaminadas a lograr un objetivo.

⁹⁵ La nueva estrategia de diversificación se debe ver como complementaria, que responda a una necesidad y no como sustitución del intercambio comercial entre México y América del Norte, que será siendo importante bajo el T-MEC.

⁹⁶ El comercio exterior hace más eficientes a los países, atrae inversión, crea empleos, aumenta la productividad y competitividad, eleva el bienestar de consumidores al contar con más variedad de productos y servicios, y es un gran diseminador de tecnología, porque crea mercados para la innovación en varios campos económicos de aplicación.

- b) aplicar una estrategia nacional para el desarrollo de tecnologías digitales, incluyendo la inteligencia artificial, en el marco de una sólida política industrial de nueva generación,⁹⁷ y favorecer medidas para impulsar la inversión productiva pública y privada a niveles de 30-35 por ciento como proporción del PIB, donde la parte pública pueda ser entre un 10-13 por ciento, para promover más la calidad de los procesos productivos nacionales y elevar la competitividad en sectores prioritarios y estratégicos del país, en los que destacan los sectores de la innovación digital y de la alta tecnología;
- c) impulsar mayormente las relaciones comerciales productivas, en particular aprovechar más los tratados de libre comercio que se tienen ya negociados⁹⁸ para aumentar las ventas no sólo a algunos mercados ya consolidados, sino diversificarlas hacia los nuevos mercados que están ya abiertos, aumentando los bienes y servicios mexicanos; y
- d) apoyar y participar más en los organismos comerciales multilaterales para la defensa y promoción de los intereses de comercio e inversión de México y su desarrollo.

México apoya y promueve el fortalecimiento del SMC y participa en diversas propuestas buscando los consensos en varios grupos de negociación para tratar de zanzar puentes entre las posiciones más polarizadas. Es líder por naturaleza, creativo, ha ganado prestigio como buen facilitador, ha cumplido sus obligaciones de transparencia y notificación, y participa en el proceso de reforma de la OMC copatrocinando propuestas, donde destacan mejorar las normas del OA para ayudar a su desbloqueo, apoyando comunicaciones conjuntas para lograr resultados concretos en la facilitación de las inversiones o presidiendo algún grupo de negociación (*i.e.* Normas). Pero México puede hacer más en las negociaciones, por ejemplo, analizando otras posibles alianzas, asumiendo un papel profundo y extenso en temas de su interés con vistas a la reforma de la OMC. Será importante, además, reforzar la Misión Permanente de México ante la OMC con personal técnico y experiencia probada para apoyar las cargas de trabajo que se presentarán, entre otros, en este proceso.

A nivel interno (en Capital-SE), México debe aprovechar sus cualidades, experiencia y ventajas y trabajar en el suministro de análisis, monitoreo y elaboración

⁹⁷ Y no sólo un “decálogo”, como fue propuesto por la Secretaría de Economía en materia de política industrial en octubre de 2019 en Querétaro. Se puede encontrar una crítica a dicho decálogo en IDIC, “La política industrial anunciada, una historia ya conocida”, vol. 7, núm. 174, 21 de mayo de 2020.

⁹⁸ México ha negociado y tiene ya una gran red de 13 tratados de libre comercio que abarca 52 países.

de iniciativas,⁹⁹ por lo que es fundamental la necesidad de crear en la SSCE¹⁰⁰ el Grupo Intersecretarial de Trabajo *ad-hoc* sobre el Proceso de Reforma de la OMC¹⁰¹ para atender con eficacia los intereses y necesidades de nuestro país, elaborar y presentar contribuciones importantes en los diversos temas que se analizan o negocian en el proceso de reforma. Además, podría realizar seminarios o talleres con actores relevantes del sector privado mexicano, incluyendo a la COECE,¹⁰² el Congreso, expertos de organismos internacionales pertinentes y del sector académico para tener respaldo, incluso político, que sumen apoyo integral sobre todos los aspectos que involucran el proceso continuo y permanente que es la reforma de la OMC.

A nivel externo (en la OMC-Ginebra), México tiene buena imagen, debe continuar con su posición responsable y constructiva para ayudar a crear consensos y tener una presencia más activa para buscar integrar algunas presidencias OMC de su interés; por ejemplo, participar en las reformas al comercio digital y desempeñar un papel clave en las próximas negociaciones sobre facilitación de inversiones,¹⁰³ comercio electrónico o en el tema de desarrollo (TED), entre otros. Los trabajos del proceso de reforma OMC son importantes para preservar un SMC más fuerte, basado en normas respetables internacionales que brinden certidumbre a los flujos de comercio e inversión que benefician a nuestro país.

Consideraciones finales

Entre los miembros existe consenso en cuanto a llevar a cabo la impostergable reforma de la OMC y aprobar pronto la designación de su nuevo Director General, continuar con sus trabajos preparatorios que aterricen en presentar a los ministros en la MCM12 una agenda bien manejable y compartida para resolver los retos que se negocian en varios frentes en sus tres pilares principales, donde destaca la urgencia de solucionar un OA que sea funcional y operativo, acordar reducir los subsidios a la pesca, mejora de la transparencia, la facilitación de inversiones, el comercio electrónico, apoyo a

⁹⁹ Entre otras iniciativas, destacan el tema del comercio desde la relación anticorrupción y ética empresarial, así como la facilitación de las inversiones, solución de controversias, comercio y empoderamiento económico de las mujeres, pymes, comercio electrónico, trato especial y diferenciado, agricultura, subsidios industriales, empresas estatales, entre otros.

¹⁰⁰ Subsecretaría de Comercio Exterior (SSCE), de la Secretaría de Economía (SE).

¹⁰¹ Participarían en el grupo: SE, SHCP, SADER, SCT, IMPI, además de COECE, CCE, UNAM, entre otros.

¹⁰² Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE).

¹⁰³ A raíz que las discusiones sobre la facilitación de la inversión en la OCDE, la UNCTAD, el ICTSD, también lo hizo la OMC. El 20 de marzo de 2017, a iniciativa de México, en asociación con el grupo MIKTA, organizaron el primer taller sobre el tema en la OMC. La nota al pie núm. 71 de este artículo refiere a los países que integran al grupo MIKTA.

MIPYMES y cuestiones de género. Se impulsa examinar nuevos temas, como comercio-corrupción y ética empresarial, así como comercio y cambio climático. Se pone énfasis en la necesidad de aplicar una estrategia de política comercial e industrial y activar la participación de México en la OMC.

Los retos sin precedentes que afronta la OMC, en particular una crisis agravada por el país que ayudó a crearla: Estados Unidos, y que amaga con retirarse de ella, le agregan incertidumbre al comercio internacional, y la incertidumbre —como se sabe— es la peor enemiga de la confianza, el crecimiento, el progreso y el bienestar.

Un riesgo latente que enfrentan los países no es sólo un mayor desmoronamiento del tejido institucional del comercio mundial, sino también una aceleración de las tendencias proteccionistas, sobre todo del G20, que en 2019 afectaron importaciones por 747 mil millones de dólares y este año la cifra posiblemente crecerá, incluyendo la desaceleración de la inversión y el empleo y un aumento de la desigualdad y de la pobreza.

Una de las claves iniciales en apoyo del proceso de reforma en la OMC está en que China y Estados Unidos superen pronto sus diferencias, hallen soluciones con base en la cooperación para encontrar un modo de convivir pacíficamente,¹⁰⁴ toda vez que la realidad del mercado mundial requiere un nivel de mayor voluntad política y de una cooperación y solidaridad bilateral y multilateral nunca intentada para concretar la reforma de la OMC, mantener los mercados globales abiertos para los bienes y servicios y hacer frente común para superar el coronavirus.

En este sentido, y como conclusiones resultantes de la revisión y del análisis aquí presentado sobre los tres pilares básicos de la Organización, entre otros elementos, a continuación se exponen en particular las siguientes soluciones a obtener por los ministros de la OMC con base en una posible agenda manejable para estos temas hacia la MCM12 de 2021:

- a) concluir y adoptar el Acuerdo Multilateral de los Subsidios a la Pesca;
- b) lograr una liberalización arancelaria no sólo para productos médicos, equipos y productos farmacéuticos, sino en términos más generales, de ser posible;
- c) acordar una mayor transparencia para: i) mejorar la calidad de las notificaciones de los compromisos asumidos por los miembros; ii) reforzar la capacidad de monitoreo de medidas aplicadas, y iii) fortalecer las prescripciones asumidas por los miembros;

¹⁰⁴ A Alemania le gustaría que Estados Unidos y China lleguen a un acuerdo comercial basado en la OMC, ya que dicho acuerdo respaldaría la economía mundial. Reuters, Reino Unido, 24 de junio de 2020.

- d) aprobar el texto consolidado sobre comercio electrónico para su pronta conclusión;
- e) sentar las bases para negociar el Acuerdo Multilateral para Facilitar las Inversiones;
- f) concluir las negociaciones sobre agricultura, en particular aumentar el acceso a los mercados, y reducir los apoyos internos distorsionantes para su eliminación progresiva;
- g) lograr resultados incrementales y tangibles sobre las regulaciones nacionales de servicios; y en particular la actualización del trato especial y diferenciado en la OMC;
- h) desbloquear y nombrar a los dos o más jueces para operar el OA;
- i) informar los avances y el compromiso para concluir las negociaciones sobre solución de diferencias, que incluya un OA plenamente funcional y operativo;
- j) lograr avances tangibles sobre la mejora de las operaciones regulares de los comités de la OMC, y sobre la asistencia técnica y creación de capacidad para los países en desarrollo, en particular para países menos desarrollados y las pequeñas economías;
- k) acordar un mayor apoyo financiero y tecnológico a las MIPYMES y su capacitación;
- l) informar los avances en la aplicación de la Declaración Conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres y los pasos a seguir hacia adelante;
- m) aprobar: i) la conclusión de la Ronda Doha, y ii) los nuevos temas para examen o negociación a fin de dar credibilidad, confianza y coordinar mejor el comercio mundial en la era postCOVID-19 bajo el proceso permanente que caracteriza a la reforma de la OMC;
- n) aprobar la adhesión de los nuevos miembros;
- ñ) consensar la nueva orientación estratégica post-ministerial de cara al futuro, tipo y cantidad de apoyo que los miembros esperarían de la Secretaría, nuevos modelos de negociación,¹⁰⁵ entre otros elementos, y
- o) acordar la sede y el lugar de reunión de la Treceava Reunión Ministerial de la OMC.

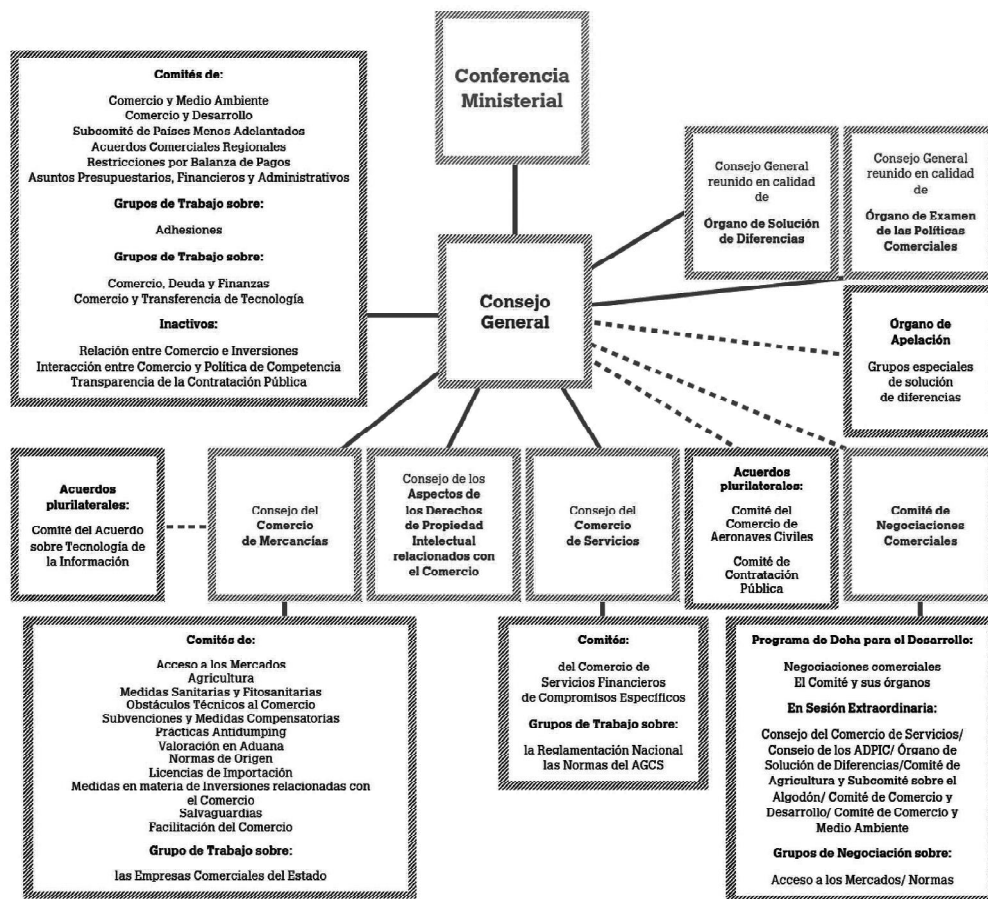
Urge tener altura de miras hacia nuevos horizontes para apoyar el comercio y el empleo, el crecimiento y el desarrollo y, en general, los niveles de vida, con base en los objetivos finales de:

¹⁰⁵ Varios miembros reconocen necesario seguir enfoques nuevos, como negociaciones “plurilaterales” para avanzar más rápido, sin perjuicio de los intereses de los demás. Las negociaciones sobre comercio electrónico son un buen ejemplo.

- a) asegurar un sistema de comercio internacional sólidamente robusto y eficaz con nuevas normas y disciplinas;
- b) dar mayor certidumbre y confianza al SMC y a la economía mundial;
- c) integrar el comercio en apoyo al compromiso del desarrollo inclusivo y sostenible;
- d) aumentar la relevancia de la OMC en la gobernanza económica mundial;

Los retos están a la vista. Es turno de los miembros hacer su parte para concretar resultados.

Anexo Organigrama de la OMC



Fuente: Organización Mundial del Comercio, Ginebra.

Fuentes consultadas

- Anderson, Robert D. y Anna Caroline Müller, *Key Design Features and Significance for Global Trade and Development*” (WTO Working Paper), enero 2017.
- Baliño, Sofía y Nathalie Bernasconi-Osterwalder, “Facilitación de inversiones en la OMC: un intento de introducir un tema controvertido en una organización en crisis” en *Investment Treaty News*, International Institute for Sustainable Development, Ginebra, 27 de junio de 2019.
- Baliño, Sofía, Martin Dietrich Brauch y Rashmi Jose, *Investment Facilitation: History and the Latest Developments in the Structured Discussions*, International Institute for Sustainable Development, Ginebra, enero 2020.
- Baschuk, Bryce, *How the WTO Picks a New Leader and Avoids a Collapse*, 9 de junio de 2020.
- CIAR Global, “Nota sobre el Acuerdo temporal entre la UE y Canadá para preservar el sistema de arbitraje de la OMC” en *Revista de Arbitraje de la Comunidad Iberoamericana*, CIAR Global, 31 de julio de 2019.
- Corona Guzmán, Roberto, “El entorno económico internacional en un mundo más interdependiente” en *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, noviembre 1996.
- Fernando de Mateo, “El futuro del sistema multilateral de comercio” en *Revista de Derecho Económico Internacional*, vol. 1, núm. 1, ITAM, México, noviembre 2010.
- Financial Times, “The Editorial Board” en *Financial Times*, 18 de mayo de 2020.
- FMI, *Informes de perspectivas de la economía mundial*, introducción y resumen ejecutivo, FMI, abril 2020.
- Foreign Affairs Latinoamérica*, ITAM, México, 10 de abril de 2019.
- GATT/OMC, *Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo (cláusula de habilitación), decisión adoptada por los signatarios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (“Partes Contratantes” del GATT) en 1979*, GATT/OMC, 18 de noviembre de 1979.
- Ghiotto, Luciana, “La negociación sobre reglas para la facilitación multilateral de las inversiones: apuntes para la discusión”, documento de trabajo núm. 17, Transnational Institute, junio 2017.
- IDIC, “La política industrial anunciada, una historia ya conocida”, IDIC, México, 21 de mayo de 2020.
- Interim Appeal Arbitration Pursuant to Article 25 of the DSU*, 25 de julio de 2019.
- Jakubik, Adam y Victor Stolzenburg, *Footloose Global Value Chains: How Trade Costs Make A Difference*, WTO Economic Research and Statistics Division, 25 de noviembre de 2019.

- Miles Tom, “WTO chief sees trade war ending in political talks”, Reuters, 25 de julio de 2018.
- Millet Montserrat, “La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC” en *Colección Estudios Económicos*, núm. 24, Estudios La Caixa, Barcelona, 2001.
- OCDE, *Iniciativa de la OCDE referente a un Marco de Acción para la Inversión de 2006*.
- OECD, *The Next Production Revolution. Implications for Governments and Business*, mayo 2017.
- OMC, *Manual del sistema de solución de diferencias de la OMC*, 2ª ed., División de Asuntos Jurídicos, División de Normas de la Secretaría de la OMC, Secretaría del Órgano de Apelación, 2017.
- OMC, “Desplome del comercio ante la pandemia de COVID-19”, comunicado de prensa núm. 855, 8 de abril de 2020.
- OMC, *Manual de cooperación técnica sobre requerimientos de notificación*, 30 de agosto de 2019.
- OMC, *Mecanismo de examen de las políticas comerciales*.
- OMC, “Cronología de exámenes tanto de la Secretaría como del gobierno de México, actas y otras informaciones”.
- OMC, “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.
- OMC, “Introducción de subsidios a la pesca”.
- OMC, *Informe sobre el comercio mundial 2018. El futuro del comercio mundial: cómo las tecnologías digitales están transformando el comercio mundial*, marzo 2019.
- OMC, *Informe anual 2019*.
- OMC, “Programa de Doha para el Desarrollo”, 14 de noviembre de 2001.
- OMC, “Negociaciones sobre la agricultura”, 24 de febrero de 2020.
- OMC, “Disposiciones sobre trato especial y diferenciado establecidas en los acuerdos y decisiones de la OMC” (WT/COMTD/W/239).
- OMC, Comunicación de China, India, Sudáfrica y la República Bolivariana de Venezuela: “La pertinencia que sigue teniendo en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo y garantizar la inclusión”, 26 de febrero de 2019.
- OMC, Banco Mundial, OCDE, Jetro, *Global Value Chain Development Report 2019*.
- OMC, “Propuesta china sobre la reforma de la OMC”, 13 de mayo de 2019.
- OMC y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Informe sobre el comercio y el cambio climático 2009*, junio 2009.
- OMC, “Proceso de selección del Director General de la OMC” (WT/L/509), 20 de mayo de 2020.
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

- Pelc, Krzysztof J. y Joost Pauwelyn, “The WTO’s trade dispute appeal system could end on Dec. 10. Here’s what you need to know” en *The Washington Post*, 5 de diciembre de 2019.
- Portafolio, “EE.UU. hace su oferta para mantener la OMC en funcionamiento”, 26 de noviembre de 2019.
- Riley, Brian, “Sen. Hawley is entitled to his opinion in trade, but not his own facts”, NTU, Estados Unidos, 5 de mayo de 2020.
- Salas Montiel, Alma, “El problema moral de la desigualdad”, 20 de junio de 2015.
- Sistema Económico Latinoamericano, “El sistema multilateral de comercio en el escenario post-Cancún. Las discusiones en relación con los temas de Singapur y el trato especial y diferenciado”, Sistema Económico Latinoamericano, 24 de noviembre de 2004.
- The Washington Post*, “El sistema de apelación de disputas comerciales de la OMC podría finalizar el 10 de diciembre. Esto es lo que necesita saber”, *The Washington Post*, diciembre 2019.
- VanGrasstek Craig, “Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio”, OMC, Ginebra, 2003.
- Vanzetti, David, Ralf Peters y Christian Knebel, *Non-tariff Measures: Lifting CFTA and ACP Trade to the Next Level*, UNCTAD Research Paper, 14 de febrero de 2018.
- Wang, Yi, “China acusa a EU de llevarle al borde de una nueva Guerra Fría”, EFE, 24 de mayo de 2020.
- Wolff, Alan, “Conferencia virtual ante la Asociación de Comercio Internacional de Washington”, WITA, 9 de abril de 2020.

La reconfiguración bilateral Brasil-México en la era Trump

Brazil-Mexico bilateral reconfiguration in Trump's era

Rebeca Rodríguez Minor*

Resumen

En el presente artículo se describe, a grandes rasgos, la política exterior de Donald Trump respecto a su postura proteccionista hacia América Latina y en específico hacia México. Después se deriva el análisis comparativo entre el contexto económico, político y comercial que caracteriza actualmente tanto a México como a Brasil. Se pretende destacar cómo los gigantes latinoamericanos hacen frente a los retos y dilemas internacionales y locales, descifrando su potencialidad conjunta, y la factibilidad de fortalecer la relación bilateral entre sí, en un corto o mediano plazo. Principalmente, ante los cambios de gobierno tan radicales dados en tiempos recientes en ambas naciones y al panorama de acercamiento suscitado a últimas fechas entre los dos bloques económicos regionales más representativos: MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, en donde Brasil y México fungen como miembros fundamentales, respectivamente.

Palabras clave: integración regional, Brasil, México, Estados Unidos, Donald Trump, relaciones internacionales.

Abstract

In this article it is described, on a big scale, Trump's foreign policy, based on its protectionist position towards Latin America, and Mexico specifically. After that, it is developed a comparative analysis about the economic, political and commercial context that characterizes both Mexico and Brazil. The objective is to stand out how the Latin American giants face local and international challenges and dilemmas, figuring out their mutual potentiality, and feasibility to strengthen their bilateral relationship, in a short or medium term. Mainly, due to the recent radical governmental changes that both countries faced with, and the evident approaching panorama, that has arisen lately between the two most representative economic blocs of the region: MERCOSUR and The Pacific Alliance, in which Brazil and Mexico act as core members, respectively.

Key words: regional integration, Brazil, Mexico, United States, Donald Trump, international relations.

* Maestra en Relaciones Internacionales por la Universidad de Ámsterdam (Países Bajos) y licenciada y doctora en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Actualmente es miembro del Sistema Estatal de Investigadores (SEI Quintana Roo), Nivel III. Fue acreedora a la Beca Fulbright-García Robles (2009), para una estancia de investigación en Lewis University, Illinois, Estados Unidos. Actualmente es profesora e investigadora de la Universidad Anáhuac (*campus* Cancún). Correo electrónico: rebeca.rodriguez@anahuac.mx

Introducción

Las relaciones entre Brasil y México han sido siempre frágiles y parciales. Fuera de los pronunciamientos protocolarios, no ha habido intenciones serias por impulsar alianzas conjuntas de gran calado entre las partes. Su relación se limita a acuerdos de complementación económica sectorizados que no implican mayor profundidad ni compromiso. Sin embargo, en la era Trump, esta realidad parece reconfigurarse.

Ambos países han sufrido cambios sustanciales paradigmáticos, tanto en su política interna como en su desempeño económico, derivado del proteccionismo frívolo y frenético del actual gobierno estadounidense, así como de las propias inclinaciones sociales en Brasil y México, que han llevado a sus comunidades a optar por modelos de gobierno opuestos a sus propias tendencias previas. Así, mientras en México predominaron gobiernos de centro (Partido Revolucionario Institucional, PRI) y derecha (Partido Acción Nacional, PAN), ahora se instaura un gobierno izquierdista con mayoría en el Congreso que promueve el desarrollo interno por medio del impulso a la sectorización productiva y la diversificación de los mercados para hacer frente al embate proteccionista estadounidense.

Por el contrario, tenemos un Brasil que ha elegido un gobierno de extrema derecha, autoritario y proclive al liberalismo económico, que logró llegar al poder con un discurso muy al estilo de Donald Trump, dejando atrás décadas de izquierdismo progresivo que daba prioridad al mercado interno y al impulso de la productividad local por medio de una política exterior bastante proteccionista.

Estos nuevos paradigmas, aún equidistantes, permiten visualizar un cambio de estrategia y visión de ambas naciones respecto a la integración económica subregional. La Alianza del Pacífico, que le ha abierto a México las puertas a Sudamérica, ha mostrado ser un fresco y flamante bloque, atractivo para muchos países. Ante el cambio político y la recesión económica que atraviesa Brasil, se abre la posibilidad al acercamiento entre dicho bloque y el MERCOSUR, liderado claramente por el gigante sudamericano, sobre todo ahora que la alianza sudamericana ha reactivado su capacidad negociadora internacional, llegando finalmente a pactar un acuerdo económico con la Unión Europea (UE) y otro con la Asociación Europea de Libre Comercio.

En ese contexto y ante la profundización inminente de acuerdos parciales entre México y Brasil, en este estudio se pretende identificar de manera objetiva el nivel de factibilidad existente sobre el fortalecimiento de la relación bilateral entre Brasil y México, considerando las aristas y los contextos actuales que se derivan no sólo de los cambios radicales internos que afrontan ambas naciones, sino de la política exterior proteccionista de Estados Unidos.

La era Trump

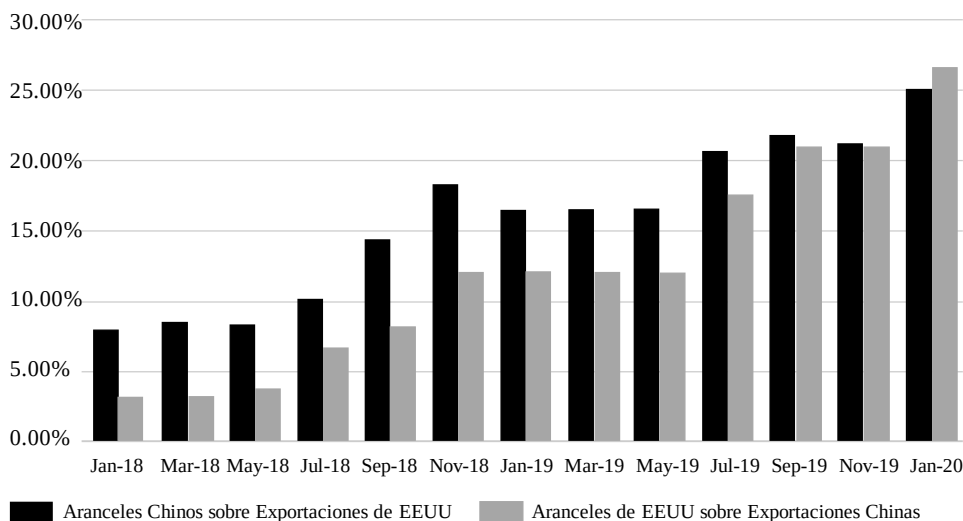
A partir de enero de 2017, el mundo se ha vuelto impredecible. Primero fue el fenómeno del *Brexit* y posteriormente la llegada de Donald Trump al poder. Lo inimaginable se volvió realidad. Un millonario empresario con nula experiencia en gobierno y notablemente en política exterior se convirtió en el líder de la hegemonía mundial: Estados Unidos.

Esta realidad, por demás especulativa, se refleja en un gobierno que, a menos de dos años de haber tomado el poder, ya cargaba con un récord de más de 30 renunciaciones o despidos de personas vinculadas al gobierno, incluyendo puestos clave como los del Secretario de Estado (con la renuncia del magnate petrolero Rex Tillerson), el Secretario del Trabajo, el Jefe del Gabinete, la Embajadora de Estados Unidos ante la ONU y el consejero de seguridad nacional, John Bolton. Sumado a ello, Trump se ha convertido en el tercer presidente de Estados Unidos en afrontar un juicio político de destitución (*impeachment*) por presionar al gobierno de Ucrania con recursos condicionados a cambio de investigaciones a su rival político en la contienda electoral.

De igual forma, es clara la problemática derivada del desconocimiento total de la política exterior por parte del presidente en turno. Tal pareciera que su estrategia consiste en alabar la actuación de líderes internacionales, con perfiles dictatoriales, represores o autoritarios (como es el caso de Recep Tayyip Erdogan en Turquía o Vladimir Putin en Rusia), mientras le da la espalda a sus aliados estratégicos tradicionales. Como ejemplo baste mencionar el rompimiento de relaciones cercanas con la UE, específicamente con Francia y Alemania, después de haber detractado las negociaciones para un acuerdo comercial entre Estados Unidos y dicho bloque comercial (Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, TTIP por sus siglas en inglés) y de haber instaurado aranceles al aluminio y al acero provenientes del Viejo Continente. A ello se suma la evidente falta de empatía con sus homólogos europeos.

La guerra comercial que ha desatado Estados Unidos con su mayor socio comercial, China, es otro gran error de la administración de Trump. La escalada de barreras arancelarias a los productos exportados entre las partes ha puesto en jaque a todos los mercados internacionales. La amenaza comercial incrementa día a día, junto con la tensión política y económica evidente entre los gobiernos, en donde el ambiente de divisionismo, exclusión y divergencia ideológica predominan. Como puede verse en la Tabla 1, las proyecciones contemplan una continua escalada en las tarifas arancelarias hasta, por lo menos, noviembre de 2019 debido a las intenciones de Donald Trump por reelegirse.

Tabla 1
Evolución de la guerra comercial entre Estados Unidos y China
(2018-2019)



Fuente: Chad P. Bown, *The Trade War is Suddenly Getting Worse*, Peterson Institute for International Economics (PIIE), Estados Unidos, 20 de septiembre de 2019, disponible en <https://www.piie.com/research/piie-charts/trade-war-suddenly-getting-worse>

Las críticas severas hacia la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la renuncia al Tratado de París sobre cambio climático, al pacto nuclear con Irán, a la incipiente apertura negociadora con Cuba, a la ratificación del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y la amenaza sobre la terminación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), puso en la cuerda floja sus relaciones con Canadá, su vecino estrella y gran aliado histórico. Todo ello da cuenta del nivel de incertidumbre que se vive a nivel global, con un gobierno estadounidense que irónicamente parece estar en contra de todas aquellas premisas que por tradición impulsó y convalidó de manera feroz.¹

Entre las regiones más afectadas por este cambio de paradigmas globales se encuentra América Latina. Las amenazas de campaña de Trump, basadas en la discriminación y el proteccionismo frívolo del comercio y las fronteras, han implicado

¹ Keren Yardhi-Milo, "After credibility. American foreign policy in the Trump era" en *Foreign Affairs*, Estados Unidos, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-12-12/after-credibility>

para estas naciones —y en específico para México— la reconfiguración de sus estrategias de penetración de mercados, diversificación sectorial y habilidades de negociación que les permita hacer frente, de la manera más eficiente, al contexto errático que domina al sistema internacional.

México. Se rompe el esquema

Para entender la radicalidad de los cambios en la configuración política, económica y social que ha sufrido México en los últimos años, es preciso retomar algunas apreciaciones clave desde principios de siglo.

Los gobiernos panistas, que gobernaron el país entre 2000 y 2012, enfocaron su administración en impulsar una estabilidad macroeconómica que le diera una “buena imagen” al país, manteniendo una política interna estricta y disciplinaria, que permitió a las finanzas locales mantenerse sanas, con niveles de inflación bajos y equilibrados, estabilidad cambiaria y un blindaje económico caracterizado por la elevada tasa de reservas internacionales.² Esto y el elevado precio de las materias primas le permitieron al país poder afrontar de manera satisfactoria la crisis de 2008 y la epidemia de la influenza en 2009 que, en combinación, implicaron una reducción de 6 por ciento en el crecimiento económico anual.

A pesar del aumento en la violencia, principalmente por la tan debatida guerra contra el narcotráfico impulsada por Felipe Calderón, y de la grisácea política exterior que se mantuvo en esos 12 años panistas, la sociedad parecía conforme. Los niveles de corrupción simulaban declinar, con una percepción de transparencia relativa que hacían ver a México como una nación que caminaba relativamente bien dentro de la nueva era democrática que implicaba la llegada al poder, por vez primera, de un partido opositor.³

El retorno del PRI en 2012, con la presidencia de Enrique Peña Nieto, significó un giro o, más bien, un retorno a las maltrechas prácticas priistas que caracterizaban al país en los setenta. Los índices de endeudamiento público se elevaron de manera estrepitosa, sobre todo en estados con gobiernos estatales priistas, que resultaron ser de los más corruptos habidos en la historia política reciente del país. Los desvíos de recursos y saqueos insospechados al erario, aunado a la adquisición de cuantiosas propiedades e infraestructura pública construida con mínimos estándares de calidad a precios inverosímiles, dieron cuenta del tipo de gobierno que había retornado al poder.

² Marco Antonio González Gómez, “Crecimiento socioeconómico, estabilidad macroeconómica y política económica bajo los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón” en *Cotidiano-Revista de la Realidad Mexicana*, vol. 31, núm. 195, México, p. 54.

³ El PAN se instauró por primera vez en el poder en el año 2000, con Vicente Fox como presidente de la República, después de 71 años continuos de gobiernos priistas.

La percepción social sobre la administración federal fue deteriorándose año tras año, principalmente a partir de 2014, con el caso de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa y el escándalo de la llamada “Casa Blanca”, una mansión valuada en 7 millones de dólares, propiedad de la esposa del presidente Peña Nieto y vinculada a Grupo Higa, constructora que había ganado infinidad de proyectos de obra pública en el Estado de México cuando Peña Nieto era gobernador de dicha entidad (2005-2011).⁴

En el ámbito económico, las reformas estructurales (educativa, fiscal y energética) que lograron concretarse durante ese sexenio parecían proyectar al país hacia la competitividad innovadora que exigía el contexto internacional, incrementando considerablemente su crecimiento económico y la atracción de inversión extranjera directa.⁵ Sin embargo, la crisis petrolera mundial de 2015 implicó para México la drástica reducción de sus ingresos en ese sector, no sólo por cuestión de la baja en los precios internacionales del hidrocarburo, sino por la cancelación o postergación de proyectos internacionales para la exploración y explotación de crudo en aguas profundas. La alabada reforma energética no generaba los resultados esperados.⁶ Los precios de insumos como el combustible y la energía eléctrica no bajaron como se había prometido y, por el contrario, el precio de la gasolina se incrementó de manera exorbitante, aun cuando el gobierno federal había prometido que durante su mandato no se aumentarían los impuestos.⁷

Para 2016, la popularidad del presidente llegó al índice más bajo registrado en años, alcanzando tan solo 23 por ciento de aprobación del electorado. A todos los elementos descritos se sumó la fatídica decisión de invitar a Donald Trump a visitar México y darle trato de secretario de Estado, cuando apenas era candidato a la presidencia de Estados Unidos y se dedicaba a discriminar, insultar y repudiar a los mexicanos en su estrategia de campaña. La construcción del muro en la frontera y la amenaza de desaparecer el TLCAN dominaban el discurso del magnate rumbo a la presidencia.

La incertidumbre especulativa que generó en México la llegada de Trump al poder en 2017, aunado a factores como cifras récord en violencia e inseguridad a

⁴ Rafael Cabrera *et al.*, *La Casa Blanca de Enrique Peña Nieto* (investigación especial), Aristegui Noticias, México, disponible en <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/> fecha de consulta: 30 de marzo de 2019.

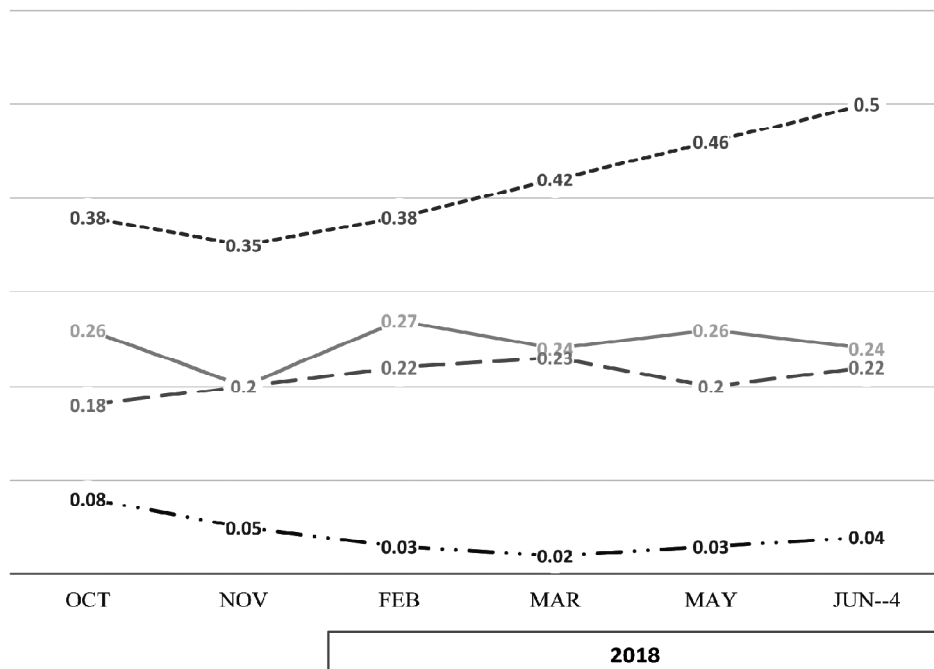
⁵ Thomas L. Friedman, “How Mexico got back in the game” en *The New York Times*, Monterrey, México, 23 de febrero de 2013, disponible en http://www.nytimes.com/2013/02/24/opinion/sunday/friedman-how-mexico-got-back-in-the-game.html?_r=0.

⁶ Rebeca Rodríguez Minor, “The impact of the decline in oil prices in Latin America” en *Journal of Social Economics Research*, vol. 2, núm. 3, Singapur, 2015, pp. 46-47.

⁷ Flavia Freidenberg y Javier Aparicio F., “México 2015: entre la fragmentación partidista y el descontento ciudadano” en *Revista de Ciencia Política*, vol. 36, núm. 1, México, 2016, pp. 219-238.

escala nacional (en ese año 22 de los 32 estados de la República sufrieron un repunte considerable en esta materia), se tradujo en una devaluación estrepitosa del peso mexicano, que en tan sólo 18 meses alcanzó 65 por ciento menos de su valor.⁸

Tabla 2
Encuesta de intención de voto
a la Presidencia de la República Mexicana, 2018



--- Andrés Manuel López Obrador Morena-PT-PES

— Ricardo Anaya PAN-PRD-MC

— José Antonio Meade PRI-PVEM-Panal

— Jaime Rodríguez "El Bronco" Independiente

*Sin considerar 29% de indefinidos.
Se utilizó boleta simulada.
De octubre a mayo no suman 100%
porque falta Margarita Zavala.

Fuente: *El Financiero*, "Intención de voto para presidente", 27 de junio de 2018, México, disponible en <http://www.infoeleccionesmexico.com/noticia-resultados-encuesta-presidencial-el-financiero-junio-2018-675.html>

⁸ Christopher Sabatini, "Crude calculus. Latin America's risky bet on pricey oil" en *Foreign Affairs*, Estados Unidos, 4 de marzo de 2015, disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/143222/christopher-sabatini/crude-calculus>

La combinación de todos estos elementos derivó en el deterioro de la imagen del país en el exterior, con el consecuente hartazgo social generalizado que se reflejaría un año después en los comicios federales, donde con una aplastante mayoría, por primera vez en la historia del país, ganó la corriente política izquierdista representada por el flamante Partido MORENA, que no sólo ganó la presidencia de la República, sino la mayoría en ambas cámaras del Congreso. El voto del castigo y el hartazgo social dominaron las tendencias.

Brasil. Del esplendor al ocaso

Durante toda la primera década del siglo XXI, Brasil logró mantener un ritmo de crecimiento en su robusta economía que le valió para convertirse en una de las economías emergentes más destacables y envidiadas del orbe. Las exportaciones de materias primas, principalmente dirigidas a China, generaban enormes recursos, mientras la sociedad gozaba de un incremento notable en sus ingresos y en el empleo. Baste decir que de 2002 a 2012 el ascenso de un promedio de ingreso bajo a un ingreso medio pasó de poco más de 18 a 30 por ciento.⁹ En ese periodo, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita aumentó de manera considerable y la pobreza se redujo a la mitad gracias a la aplicación de programas sociales como Bolsa Familia,¹⁰ que por sus excelentes resultados fue posteriormente replicado en varios países, incluido México con su programa Oportunidades.

La fortaleza de la marca “Brasil” a escala global se materializó con la llegada masiva de inversión extranjera directa, aun en 2010, cuando el mundo sufría fuertes embates de la crisis desatada en 2007.

En términos de política exterior, el gobierno petista de Lula da Silva se caracterizó por mantener un perfil de liderazgo regional que logró concretar avances sustanciales en material de integración, con proyectos tan ambiciosos como el de la Unión de Naciones del Sur. Se fortalecieron enormemente las relaciones con China y se impulsaron acercamientos con la UE, además de las intenciones centrales de expandir la membresía plena del MERCOSUR a otras naciones vecinas, como Bolivia y Venezuela.

⁹ Lucas Ferreira, *Productividade total dos fatores no Brasil: impactos da educação e comparações internacionais*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasil, 2013, pp. 39-48.

¹⁰ Tan sólo en una década de operación del programa logró reducir de 9.7 a 4.3 por ciento la pobreza, con alcance y cobertura de 50 millones de brasileños de bajos ingresos. Véase Mariana Ceratti, *Cómo reducir la pobreza: ¿nueva lección de Brasil para el mundo?*, Banco Mundial, 2014, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/03/22/mundo-sin-pobreza-leccion-brasil-mundo-bolsa-familia>

La era política izquierdista que dominaba a Sudamérica en esa primera década del presente siglo fue el bastión central que le permitió a Brasil erigirse como el gran líder subregional, no sólo en términos económicos y comerciales, sino sociales, políticos y geoestratégicos. La influencia del gigante sudamericano parecía haber llegado para quedarse; sin embargo, tan sólo unos años después, la fantasía brasileña se convertiría en una de las facetas más oscuras y dolorosas de la historia reciente de ese gran país.

Ante la estrepitosa caída internacional de los precios de los *commodities*, el modelo económico izquierdista comenzó a dar muestras de sus grandes debilidades. Su inexorable vulnerabilidad y dependencia al comercio exterior—principalmente con China—mostraron la falacia del auge económico previo. Las exportaciones cariocas se centraban en el sector primario, en la mera extracción de insumos básicos para el consumo insaciable de la producción china. La productividad interna, basada en procesos de industrialización especializada, no eran una prioridad del gobierno carioca; era más atractivo el inmenso ingreso que los elevados precios internacionales de las materias primas, generaban. Así, la infraestructura básica y los bienes de capital locales se mantuvieron durante todos esos años en condiciones rudimentarias de obsolescencia, que impedían al país alcanzar el nivel de vanguardia que requería el sistema internacional. Algunos sectores lograron destacarse, pero no lo suficiente como para impulsar de manera sostenible la productividad interna.

En este sentido, bien cabe destacar la apreciación de Ferreira,¹¹ cuando menciona que el crecimiento económico de Brasil en los últimos 30 años se ha basado meramente en la acumulación de los factores de la producción, no en la productividad de dichos factores. Fue notorio cómo en esos años la economía brasileña se enfocaba tanto en satisfacer el inmenso mercado chino de materias primas que descuidó la consolidación de otros mercados clave, como el estadounidense, que se basaba más en la exportación de productos manufacturados brasileños. De esa manera, la base industrial, lejos de fortalecerse, se debilitaba.¹²

Una vez que los *commodities* ya no generaban el crecimiento económico de antes, con una China desacelerada que cada vez consumía menos, impactando directamente y de forma negativa a los precios internacionales de dichos productos, Brasil ya no pudo sostener muchos de los proyectos sociales, económicos y hasta políticos previstos.

La economía comenzó a estancarse y la previa bonanza no alcanzó a todos los hogares. La desigualdad económica se mantuvo en niveles alarmantes y, aun con el enorme porcentaje de brasileños que lograron salir de la pobreza, el acceso al empleo,

¹¹ Lucas Ferreira, *op. cit.*, pp. 39-48.

¹² Nelson Marconi, "O desempenho do comércio exterior brasileiro no período pós-cris" en *Boletín de Economía e Política Exterior*, IPEA, núm. 13, Brasil, abril 2013, pp. 35-56.

al salario digno, a la vivienda, a los servicios básicos de salud y educación se fueron encareciendo.¹³

El despilfarro económico del gobierno, invertido en los magnos eventos internacionales con los cuales se comprometió Brasil –el Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016– contrastaban con las condiciones paupérrimas de vida que sufrían todavía millones de habitantes. A ello se sumaron los escándalos de corrupción que comenzaron a destaparse poco a poco una vez que Dilma Rousseff ya estaba en el poder. Su falta de carisma y el descontento social ya acumulado se tradujeron en protestas masivas que dañaron la imagen global del país.

El escándalo de la confabulación entre la empresa Odebrecht y el gobierno brasileño para la obtención de proyectos públicos de construcción a cambio de dinero para las campañas electorales de Rousseff se desencadenó en 2014 con la llamada Operación *Lava Jato* que, por primera vez en la historia reciente del país, mostraba el profundo entramado de corrupción en el que los coludidos eran todos, incluyendo a la gran empresa paraestatal por excelencia: PETROBRAS. Agravando la situación ya de por sí crítica, el Congreso logró destituir a Dilma Rousseff, apenas a un año de haber comenzado su segundo mandato presidencial (2015), por acciones imputables no tan graves y que de hecho ya eran una costumbre gubernamental en el país –violación de normas fiscales, maquillando el déficit presupuestal–. Su destitución mostró el claro propósito de debilitar al Partido de los Trabajadores y frenar, en cierto sentido, dichos escándalos que podían empapar a varios funcionarios políticos vinculados al gobierno.

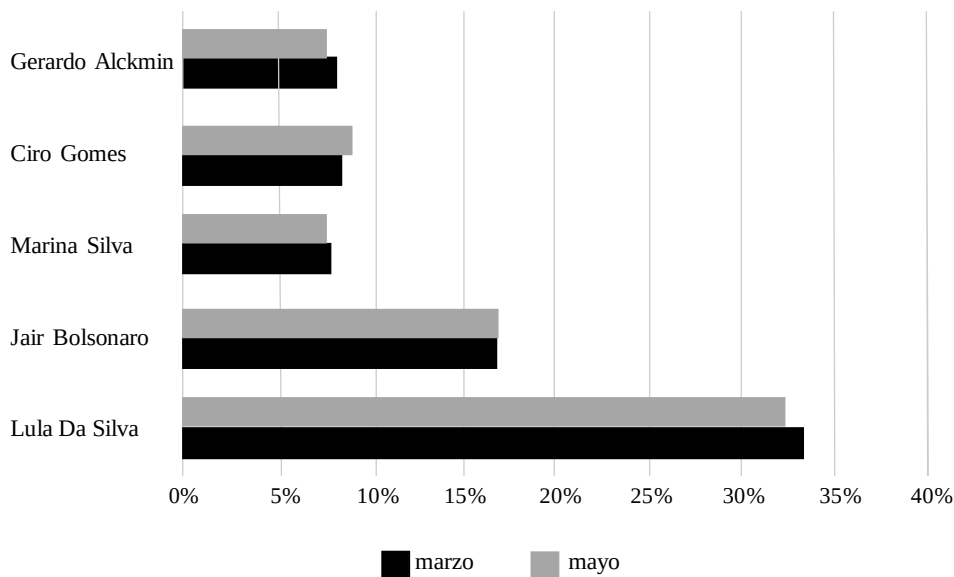
El *impeachment* de Dilma Rousseff fue el inicio del fin de la era brasileña. Su sucesor, Michel Temer, resultó ser un traidor del partido que sin pena ni gloria gobernó de manera interina, entre negociaciones por demás sucias con el Congreso para evitar ser enjuiciado, pues su figura no escapaba a los escándalos investigados por corrupción. La crisis política impactó de manera directa las intenciones de inversión extranjera; PETROBRAS colapsó en su valoración internacional y el comercio siguió en declive, a tal punto que la economía sufrió sus peores embates entre 2015 y 2016, con cifras de decrecimiento que alcanzaron hasta -3.6 por ciento.¹⁴

Finalmente, Lula Da Silva, siendo el candidato favorito para ganar la presidencia del 2018, fue encarcelado por cargos imputados poco justificables que lo dejaron fuera de la contienda electoral a tan sólo unas semanas de la votación. Esta maniobra política tan cuestionable dejó a la izquierda a la deriva, dando paso insólitamente a un

¹³ Blake Schmidt y Marisa Castellani, “Shiller warns of housing bubble after 225% surge: Brazil credit” en *Bloomberg*, 5 de septiembre de 2013, disponible en <http://www.bloomberg.com/news/2013-09-05/shiller-warns-of-housing-bubble-after-225-surge-brazil-credit.html>

¹⁴ Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database* 2018, disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/07/02/world-economic-outlook-update-july-2018>

Tabla 3
Intención de voto a la presidencia de Brasil, marzo-mayo 2018



Fuente: Forbes México, “Lula da Silva lidera encuestas con 32% de las preferencias en Brasil”, México, 14 de mayo de 2018, disponible en <https://www.forbes.com.mx/lula-da-silva-lidera-encuestas-con-32-de-las-preferencias-en-brasil/>

gobierno de corte ultraconservador que no había tenido cabida en el escenario carioca desde épocas dictatoriales.

Brasil y México. El entramado conjunto en la era Trump

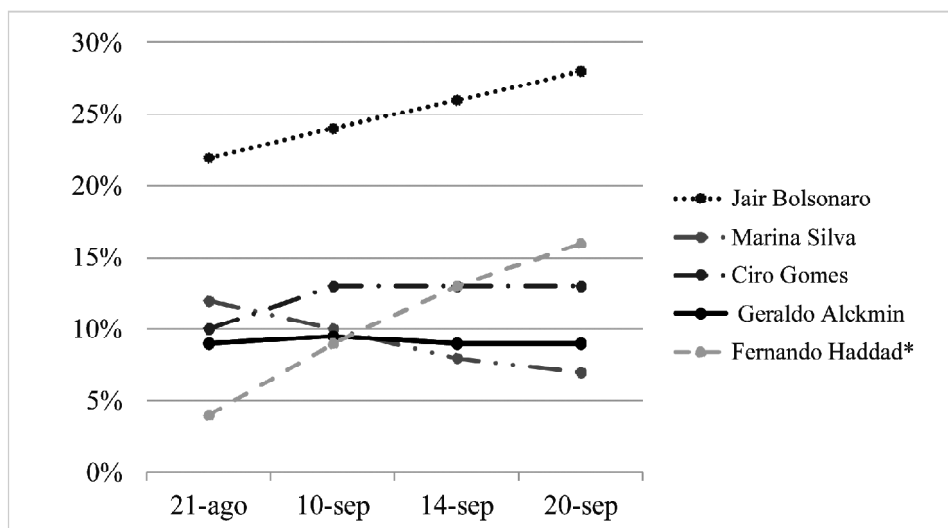
Como hemos podido ver, tanto en la política interna como en la exterior de Brasil y México existen entramados interesantes que han surgido recientemente como consecuencia de los abruptos cambios sufridos en la escena económica internacional. La inestabilidad e incertidumbre que las crisis internas y el efecto Trump han causado parecen generar, de manera ambivalente, tendencias evolutivas regionales donde se rompen esquemas y permean nuevos paradigmas hasta hace poco impensables.

Es en este sentido que los países, principalmente los emergentes, con gran potencial e influencia a escala global, requieren integrar esfuerzos y romper sus propios modelos de desarrollo económico para sortear con habilidad la realidad hostil que impera. No sólo se trata de la necesidad de proteger a las propias economías nacionales, sino de

impulsar proyectos de integración regional profunda que les permitan consolidar cadenas productivas, flujos comerciales y diversificación de mercados, garantizando así un futuro más certero y enfocado en el desarrollo económico sostenible de sus naciones. Como lo dice la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): "... profundizar la integración regional no es una opción, sino un imperativo".¹⁵

Brasil y México, siendo las dos grandes potencias latinoamericanas, irremediablemente mantienen lazos económicos contundentes entre sí. Brasil es el octavo socio comercial de México y el primero a nivel regional, siendo Brasil el primer destino de la inversión extranjera directa de México en América Latina. De igual forma, México ocupa el octavo lugar en el destino de las exportaciones brasileñas,

Tabla 4
Intención de voto a la presidencia de Brasil, agosto-septiembre 2018



* Faltando menos de un mes para la primera vuelta de las elecciones presidenciales (7 de octubre de 2018), el Partido del Trabajo tuvo que designar a Fernando Haddad como candidato sustituto de Lula Da Silva, a quien se le denegó su participación en la contienda política el 31 de agosto, al encontrarse preso.

Fuente: Datafolha, "Intención de votos", Instituto de Pesquisas Datafolha, Brasil, 20 de septiembre de 2018, disponible en https://www.actuall.com/wp-content/uploads/2018/09/pesquisa-eleitoral-datafolha-20_09-grafico-de-o-globo.jpg

¹⁵ CEPAL, *La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: enfrentando juntos un escenario mundial desafiante* (LC/PUB.2018/10), Chile, 2018, p. 5.

que representan 2.1 por ciento del total.¹⁶ En conjunto, las dos economías más grandes de Latinoamérica abarcan 57 por ciento del PIB regional.¹⁷

Ambas economías se complementan entre sí, principalmente por la alta especialización carioca en la producción agroindustrial y de materias primas, contrastando con la alta especialización mexicana en bienes manufacturados. No sólo eso, sino que México cuenta con una enorme experiencia en liberación económica y negociación de acuerdos comerciales, mientras que Brasil ha sabido, a lo largo de los años, diversificar de manera más eficiente sus mercados y proteger su economía y producción interna.¹⁸ En este sentido, ambos países podrían complementarse a plenitud, combinando las ventajas y experiencias compartidas que les permita lograr un balance en su propio proceso integrativo.

La relevancia que ha tomado recientemente la región Asia-Pacífico en términos de comercio global ha significado, igual para países que para bloques económicos, priorizar en sus agendas de negociación a esa región. Brasil y México no son la excepción y de hecho también en esa materia pueden complementarse. El principal socio comercial de Brasil es China, por el enorme mercado de exportación sobre las materias primas brasileñas dirigidas al gigante asiático, que representan 19 por ciento del total.¹⁹ En este sentido, Brasil podría ser un excelente puente para el acercamiento de México a China. Por su parte, México —en el contexto de la Alianza del Pacífico— ha despertado el interés de muchos países de diversas regiones, contando ya con 59 Estados observadores (entre ellos China, Japón, India y la UE), mientras otras naciones potenciales pertenecientes a la región Asia-Pacífico (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Singapur) son oficiales candidatos para convertirse en los primeros Estados asociados de la alianza, lo que se espera fomente un esquema de integración estratégica para los miembros del bloque y demás naciones interesadas en el mismo. La Alianza del Pacífico representaría para Brasil una enorme oportunidad de apertura hacia la región más promisorio del mundo: Asia-Pacífico.

Sobre el tema de la influencia global, es claro el papel que juega México como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

¹⁶ *El Financiero*, “Brasil-México, su relación comercial en cifras y su gran potencial”, 19 de diciembre de 2017, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/brasil-mexico-su-relacion-comercial-en-cifras-y-su-gran-potencial>

¹⁷ Adriana González Carrillo (coord.), “Avances y desafíos en la ampliación y profundización del acuerdo de complementación económica entre México y Brasil”, nota informativa, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, LXIII Legislatura, México, 18 de enero de 2018, p. 6.

¹⁸ Rebeca Rodríguez Minor, “Alianza del Pacífico vs MERCOSUR. ¿Integración o exclusión regional?” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 125, FCPys-UNAM, México, mayo-agosto 2016, pp. 119-144.

¹⁹ *El Financiero*, *op. cit.*

desde 1994. Aun cuando su desempeño con respecto a las demás naciones miembro es deficiente, pertenecer a este selecto grupo de 36 países, considerados el marco de referencia internacional sobre calidad de vida y desarrollo económico, impacta de manera contundente en su imagen país. En este mismo sentido, Brasil, reconocido como “socio clave” de la OCDE, formalizó su solicitud de entrada a este organismo en 2017, pretendiendo convertirse, junto con México y Chile, en la tercera nación latinoamericana perteneciente al mismo.²⁰ El referente es clave sobre la potencialidad que los dos gigantes regionales representan para América Latina, así como lo es también el hecho de que ambas naciones pertenezcan al G20. Este foro internacional para la cooperación política, financiera y económica agrupa a las economías emergentes y desarrolladas más importantes del mundo, abordando los grandes desafíos de la esfera global para generar políticas públicas que los resuelvan. Así, México y Brasil comparten esfuerzos con la UE y otras 17 naciones, como Japón, China, Estados Unidos, Alemania, Francia, India, entre otros. El reconocimiento global sobre el nivel de influencia económica y política de estas dos naciones latinoamericanas dentro del G20 las coloca como las economías representativas de la región para el mundo.

La relación bilateral. Alcances factibles

El incierto escenario actual del sistema económico internacional y, en específico, de la administración estadounidense, obliga a naciones y regiones enteras a reconfigurar su constitución interna y sus relaciones comerciales estratégicas en el mundo.

En ese sentido, y a raíz del estancamiento que el MERCOSUR ha reflejado en materia de profundización y materialización de sus objetivos fundacionales, así como en la expansión de sus membresías plenas, el gobierno brasileño ha manifestado recientemente su interés por retomar el rumbo del bloque, accediendo a flexibilizar las reglas internas del mismo, que les permita a los países miembros agilizar negociaciones de acuerdos comerciales sin modificar la unión aduanera.²¹ A ello se suma la intención de diversificar sus mercados e impulsar las relaciones con otras regiones y/o bloques, lo que se ha materializado de manera destacable con la reciente firma (28 de junio de 2019) del Acuerdo de Asociación MERCOSUR-UE, después de 20 años de negociaciones. Se trata de un acuerdo histórico, ya que incluye compromisos fuertes en materia comercial, cooperación y diálogo político en un mercado que abarca casi 800 millones

²⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, *República Federativa de Brasil. Ficha país*, Oficina de Información Diplomática, España, 2018, disponible en http://www.exteriores.gob.es/Documentos/FichasPais/BRASIL_FICHA%20PAIS.pdf

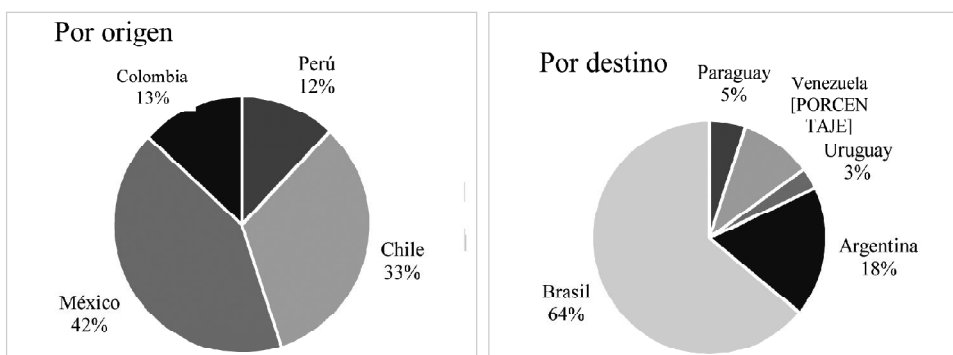
²¹ Rubens Barbosa, “Brasil: nueva política exterior” en *El País*, disponible en <https://www.elpais.com.uy/opinion/columnistas/rubens-barbosa/brasil-nueva-politica-exterior.html>

de personas.²² Este gran paso sobre una alianza estratégica entre los dos bloques económicos más importantes de Sudamérica y Europa, respectivamente, permite considerar de manera seria el reciente pronunciamiento de Brasil a favor de buscar el acercamiento interregional con la Alianza del Pacífico, factor que implica, en sí mismo, una aproximación inminente entre Brasil y México.

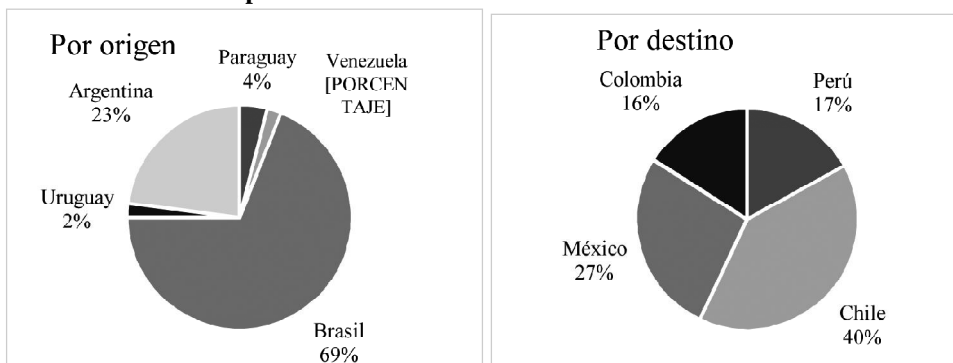
Para darnos cuenta del nivel de influencia de estas dos naciones en la integración regional, en la Tabla 5 se refleja la relevancia de ambos dentro del intercambio mercantil

Tabla 5
Alianza del Pacífico y MERCOSUR. Distribución de las exportaciones recíprocas por origen y destino, 2017 (en porcentajes)

A. Exportaciones de la Alianza del Pacífico al MERCOSUR



B. Exportaciones del MERCOSUR a la Alianza del Pacífico



Fuente: CEPAL, sobre la base de Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos.

²² Kathia Michalczewsky, *Acuerdo de Asociación Mercosur-Unión Europea*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), nota técnica núm. IDB-TN-01701, disponible en http://cipa.org.ar/upload/notes/356_bid-intal.pdf

entre los dos bloques regionales más fuertes: la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR.

Es interesante destacar aquí el papel central de Chile que, siendo el único país de la Alianza del Pacífico con membresía asociada al MERCOSUR, acapara 40 por ciento de las importaciones interbloque. Básicamente, 42 por ciento de las exportaciones de la Alianza del Pacífico dirigidas al MERCOSUR provienen de México y se dirigen en 64 por ciento al mercado brasileño. Por su parte, 69 por ciento de las exportaciones del MERCOSUR, dirigidas a la Alianza del Pacífico, provienen de Brasil y se enfocan en 27 por ciento al mercado mexicano.

En 2015 y 2016 Brasil suscribió acuerdos de promoción y facilitación de las inversiones con cada miembro de la Alianza del Pacífico, incluyendo a México, y este último, por su parte, en el mismo periodo, tuvo acercamientos destacables con Brasil y Argentina, para alcanzar acuerdos comerciales de extensa magnitud.²³

En julio de 2018, en una intención sin precedentes, MERCOSUR fue invitado a la Cumbre de la Alianza del Pacífico que se llevó a cabo en Puerto Vallarta, México. De dicho encuentro se logró firmar un plan de acción bilateral para eliminar barreras arancelarias, fortalecer las cadenas productivas, promover la operatividad conjunta de las ventanillas únicas de comercio exterior, eliminar regulaciones en trámites, entre otros,²⁴ lo que supone un cambio muy positivo de postura de Brasil respecto a cómo manejar su política comercial internacional, en específico con Latinoamérica, pues como se ha insinuado y según la opinión de varios analistas y delegaciones de países en la Organización Mundial de Comercio, Brasil es el país más cerrado al comercio internacional entre las economías más grandes del mundo.²⁵

Según datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores,²⁶ México ha promovido importantes esfuerzos por reforzar su presencia en América Latina y el Caribe en su intención de diversificarse política y comercialmente. No sólo forma parte del más vanguardista bloque latinoamericano—Alianza del Pacífico—, sino que se ha dedicado a actualizar y/o consolidar acuerdos parciales con naciones de Centroamérica, Argentina (ACE6) y el propio Brasil (ACE53), que parece ir avanzando de manera contundente hacia una profundización considerable en la negociación que les permitirá a ambas naciones acercarse cada vez más a una alianza de tipo comercial y económica más estratégica e integral.

²³ CEPAL, *op. cit.*, p. 8.

²⁴ Israel Pantaleón, "Alianza del Pacífico y Mercosur, el inicio de una consolidación comercial en AL" en *Forbes México*, 2018, disponible en <https://www.forbes.com.mx/alianza-del-pacifico-y-mercotur-el-inicio-de-una-consolidacion-comercial-en-al/>

²⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, *op. cit.*

²⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, *México refuerza su compromiso con América Latina y el Caribe*, comunicado núm. 480, Gobierno de la República, México, 2017, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-refuerza-su-compromiso-con-america-latina-y-el-caribe?idiom=es>

Después de nueve rondas de negociación, las partes han logrado avanzar en temas como acceso a mercados, servicios, compras públicas, coherencia regulatoria, facilitación del comercio, obstáculos técnicos al comercio, reglas de origen y medidas sanitarias y fitosanitarias. La ampliación del ACE53 pretende contemplar un universo arancelario más extenso, considerando la inclusión de otras mercancías agrícolas e industriales, comercio electrónico, propiedad intelectual y servicios, así como dos acuerdos: uno sobre Cooperación y Facilitación de Inversiones y otro sobre Cooperación Aduanera.²⁷ Ha sido entre 2017 y 2019 que las negociaciones sobre éste y el acuerdo ACE55 en materia automotriz se han acelerado considerablemente, ya que es la intención de ambas delegaciones ampliar el intercambio comercial bilateral. La apertura y flexibilidad del lado mexicano obedece, en gran medida, a la presión que afronta con el proteccionismo estadounidense de la administración de Donald Trump. En este sentido, se refleja la movilidad del gobierno mexicano por sustituir la importación de ciertos productos estadounidenses por insumos provenientes de nuestros hermanos del Sur (Argentina y Brasil), principalmente sobre productos agrícolas como el maíz, la soya y el trigo.

Aun cuando la renegociación del TLCAN haya culminado “satisfactoriamente” para las partes involucradas, y aun cuando el ahora llamado T-MEC haya sido ya ratificado por los tres países involucrados, no parece ser que México decida mantener su estado aletargado y pasivo, enfocando más de 80 por ciento de su economía en un solo mercado, sino que resolutivamente buscará diversificar sus mercados, combatiendo así la vulnerabilidad y dependencia a Norteamérica. Aunado a la intención actual de las autoridades mexicanas sobre sustituir importaciones de Estados Unidos por insumos provenientes de Sudamérica, se suma el aumento de las exportaciones mexicanas dirigidas a Brasil y Argentina de productos químicos, manufacturas, electrodomésticos, entre otros, en el marco de la ampliación de los Acuerdos 53 y 6 respectivamente. También se han pactado recientemente acuerdos con otras naciones en Oriente Medio (Emiratos Árabes Unidos) y la región Asia-Pacífico, al lograr firmar el ahora llamado Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés), con las otras 10 naciones que decidieron mantener su compromiso con el pacto, una vez que Estados Unidos decidió retirarse del mismo (antes llamado TPP).

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador, aunque inicialmente no ha dado prioridad en materia de política exterior, parece perfilarse en el mismo sentido, pues ha pronunciado su intención de diversificar las relaciones de México con naciones como China, Rusia, Sudáfrica y la India, además de la región Asia-Pacífico, priorizando la vinculación del país con América Latina y el Caribe. De igual forma, en su Primer

²⁷ Adriana González Carrillo (coord.), *op. cit.*, p. 13.

Informe de Gobierno, la Presidencia de la República²⁸ enfatizó la prioridad regional que implica América Latina y el Caribe para México, debido a la vecindad geográfica que existe, nuestra identidad cultural y las aspiraciones compartidas, promoviendo los mecanismos de integración regionales ya existentes, como la Alianza del Pacífico.

Se tiene claro que la política económica basada en un solo mercado ha dañado gravemente la autonomía y el desarrollo económico del país. El cambio de rumbo hacia la diversificación mercantil y el impulso a la sectorización productiva parecen ser la línea base a explotar del nuevo gobierno.

Conclusiones

Hasta hace un par de años, la consolidación de las relaciones entre Brasil y México parecía muy improbable. El liderazgo excluyente y la contraposición ideológica de sus gobiernos impedía la convergencia de intenciones en materia de integración bilateral. De igual forma, la divergencia en las tendencias geoestratégicas de los bloques económicos a los que cada parte pertenece (MERCOSUR y Alianza del Pacífico, respectivamente), impedía vislumbrar alianzas consolidadas conjuntas, en el corto plazo. Mientras los miembros plenos del MERCOSUR (principalmente Argentina, Brasil y Uruguay) coincidían en términos ideológicos con gobiernos izquierdistas que defendían el proteccionismo interno, veían con malos ojos a la entonces recién creada Alianza del Pacífico, considerándola un instrumento neoliberal sin compromisos serios por la integración profunda regional.

Sin embargo, el panorama ha cambiado de manera drástica. El nuevo escenario se enmarca en políticas afines regionales, emanadas principalmente del efecto Trump, aun cuando las ideologías políticas de los nuevos gobernantes sean divergentes entre sí. Los fenómenos Bolsonaro en Brasil y Andrés Manuel López Obrador en México, aun perteneciendo uno a la extrema derecha y el otro a la izquierda respectivamente, convergen en sus intenciones de llevar a sus economías a la modernidad. El primero, disminuyendo el proteccionismo que ha caracterizado a Brasil por décadas para sumarse a geoestrategias de cooperación regional que motiven el hasta ahora débil desempeño que ha tenido la economía brasileña en los últimos años y la estancada evolución del MERCOSUR; mientras, México despierta del confort que por tantos años implicó recargar su economía casi en su totalidad en Estados Unidos, protegiéndose de la discriminación y el bloqueo del gobierno estadounidense, por medio de la diversificación de mercados y el desarrollo hacia adentro. Finalmente, el escenario

²⁸ Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno 2018-2019*, Gobierno de la República, México.

actual parece ser proclive a crear alianzas estratégicas entre los dos gigantes latinoamericanos, principalmente considerando que se cuenta también con el apoyo de las naciones aledañas, pues además de Brasil, Chile y Argentina (todavía con Mauricio Macri) también han expresado de manera pública su apoyo e interés por lograr acercamientos contundentes entre ambos bloques.

Es interesante el panorama que se cierne actualmente en materia de integración regional entre economías emergentes tan potenciales como Brasil y México, sobre todo dentro de la adversidad que el proteccionismo estadounidense genera. Es innegable que todos somos presa de la incertidumbre y la especulación, siendo débiles de un contexto global poco definido, sin rumbo, sin expectativas certeras de alineamiento político o económico. Los gobiernos aprenden a afrontar paradigmas desconocidos por medio de diversas geoestrategias, que los fuerzan a romper esquemas y salir de su zona de confort; a buscar alternativas dinámicas que les permitan sortear de mejor manera lo que esté por venir; a proteger los mercados internos, los sectores productivos, la macroeconomía, por medio de la diversificación, la apertura de nuevas rutas y negociaciones comerciales alternas, que garanticen el flujo mercantil, el crecimiento económico y, por ende, la supervivencia de las naciones en el sistema internacional.

Es ahí donde naciones como Brasil y México deben marcar su tendencia, haciendo valer su potencialidad e influencia global, con decisiones estratégicas acertadas y oportunas, dejando atrás la rivalidad y el recelo por el liderazgo regional para sumar esfuerzos que les permitan, no sólo a ellos, sino a toda América Latina, insertarse de manera eficiente en el sistema comercial multilateral.

Bien pudieran Brasil y México ser capaces de alinear tendencias por objetivos comunes en materia económica y comercial. La profundización del ACE53 y los primeros encuentros formales entre los dos bloques regionales más importantes de Latinoamérica (MERCOSUR y la Alianza del Pacífico), son avances iniciales, pero contundentes y tal vez inexorables hacia una ulterior alianza estratégica entre las partes, que necesariamente impactaría a toda América Latina pues, al fin y al cabo, y coincidiendo con la teoría cepalina, el objetivo último siempre debe encaminarse hacia la integración profunda regional.

Reconocimientos

Se reconoce y agradece la contribución tan profesional brindada en la investigación documental de este estudio por parte de Andrea Vanessa Cáceres Villibord y José Eduardo Rovirosa Ramírez, estudiantes del séptimo semestre de la licenciatura en Negocios Internacionales de la Universidad Anáhuac Cancún, México.

Fuentes consultadas

- Barbosa, Rubens, “Brasil: nueva política exterior” en *El País*, 10 de julio de 2016, disponible en <https://www.elpais.com.uy/opinion/columnistas/rubens-barbosa/brasil-nueva-politica-exterior.html>
- Brown, Chad P., *The Trade War is Suddenly Getting Worse*, PIIIE, 20 de septiembre de 2019, disponible en <https://www.piie.com/research/piie-charts/trade-war-suddenly-getting-worse>
- Cabrera, Rafael, Daniel Lizárraga, Irning Huerta y Sebastián Barragán, *La Casa Blanca de Enrique Peña Nieto* (investigación especial), Aristegui Noticias, México, 9 de noviembre del 2014, disponible en <https://aristeguinoticias.com/0911/mexico/la-casa-blanca-de-enrique-pena-nieto/>
- Ceratti, Mariana, *Cómo reducir la pobreza: ¿nueva lección de Brasil para el mundo?*, Banco Mundial, 22 de marzo de 2014, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/03/22/mundo-sin-pobreza-leccion-brasil-mundo-bolsa-familia>
- CEPAL, *La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: enfrentando juntos un escenario mundial desafiante*, LC/PUB.2018/10, Chile, 2018.
- Datafolha, *Pesquisa eleitoral 2018*, Instituto de Pesquisas Datafolha, Brasil, 20 de septiembre de 2018, disponible en https://www.actuall.com/wp-content/uploads/2018/09/pesquisa-eleitoral-datafolha-20_09-grafico-de-o-globo.jpg
- El Financiero*, “Brasil-México, su relación comercial en cifras y su gran potencial”, 19 de diciembre de 2017, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/brasil-mexico-su-relacion-comercial-en-cifras-y-su-gran-potencial>
- El Financiero*, “Intención de voto para presidente”, 27 de junio de 2018, disponible en <http://www.infoeleccionesmexico.com/noticia-resultados-encuesta-presidencial-el-financiero-junio-2018-675.html>
- Ferreira, Lucas, *Produtividade total dos fatores no Brasil: impactos da educação e comparações internacionais*, IPEA, Brasil, 2013.
- FMI, *World Economic Outlook Database*, 2018, disponible en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/07/02/world-economic-outlook-update-july-2018>
- Forbes México*, “Lula da Silva lidera encuestas con 32% de las preferencias en Brasil” en *Forbes México*, 14 de mayo de 2018, disponible en <https://www.forbes.com.mx/lula-da-silva-lidera-encuestas-con-32-de-las-preferencias-en-brasil/>
- Freidenberg, Flavia y Javier Aparicio F., “México 2015: entre la fragmentación partidista y el descontento ciudadano” en *Revista de Ciencia Política*, vol. 36, núm. 1, México, 2016.

- Friedman, Thomas L., "How Mexico got back in the game" en *The New York Times*, México, 23 de febrero de 2013, disponible en http://www.nytimes.com/2013/02/24/opinion/sunday/friedman-how-mexico-got-back-in-the-game.html?_r=0
- González Carrillo, Adriana (coord.), *Avances y desafíos en la ampliación y profundización del Acuerdo de Complementación Económica entre México y Brasil*, nota informativa, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques-Senado de la República, LXIII Legislatura, México, 18 de enero de 2018.
- González Gómez, Marco Antonio, "Crecimiento socioeconómico, estabilidad macroeconómica y política económica bajo los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón" en *Cotidiano-Revista de la Realidad Mexicana*, vol. 31, núm. 195, México, 2016.
- Marconi, Nelson, "O Desempenho do Comércio Exterior Brasileiro No Período Pós-Cris" en *Boletín de Economía e Política Exterior*, núm. 13, IPEA, Brasil, abril 2013, disponible en http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4450/1/BEPI_n13_desempenho.pdf
- Michalczewsky, Kathia, Belisario de Azevedo, Jessica de Angelis y Verónica Toscani, *Acuerdo de Asociación MERCOSUR-Unión Europea*, BID/ INTAL, nota técnica núm. IDB-TN-01701, julio 2019, disponible en http://cipa.org.ar/upload/notes/356_bid-intal.pdf
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *República Federativa de Brasil. Ficha país*, Oficina de Información Diplomática, España, 2018, disponible en http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/BRASIL_FICHA%20PAIS.pdf
- Pantaleón, Israel, "Alianza del Pacífico y MERCOSUR, el inicio de una consolidación comercial en AL" en *Forbes México*, 2018, disponible en <https://www.forbes.com.mx/alianza-del-pacifico-y-mercosur-el-inicio-de-una-consolidacion-comercial-en-al/>
- Presidencia de la República, *Primer Informe de Gobierno 2018-2019*, Gobierno de la República, México, septiembre 2019.
- Rodríguez Minor, Rebeca, "Alianza del Pacífico vs Mercosur. ¿Integración o exclusión regional?" en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 125, FCPYS-UNAM, México, mayo-agosto 2016.
- Rodríguez Minor, Rebeca, "The impact of the decline in oil prices in Latin America" en *Journal of Social Economics Research*, vol. 2, núm. 3, 2015.
- Sabatini, Christopher, "Crude calculus. Latin America's risky bet on pricey oil" en *Foreign Affairs*, 4 de marzo de 2015, disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/143222/christopher-sabatini/crude-calculus>

- Secretaría de Relaciones Exteriores, *México refuerza su compromiso con América Latina y el Caribe*, comunicado núm. 480, Gobierno de la República, México, 2017, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-refuerza-su-compromiso-con-america-latina-y-el-caribe?idiom=es>
- Schmidt, Blake y Marisa Castellani, “Shiller warns of housing bubble after 225% surge: Brazil credit” en *Bloomberg*, 5 de septiembre de 2013, disponible en <http://www.bloomberg.com/news/2013-09-05/shiller-warns-of-housing-bubble-after-225-surge-brazil-credit.html>
- Yardhi-Milo, Keren, “After credibility. American foreign policy in the Trump era” en *Foreign Affairs*, enero-febrero 2018, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-12-12/after-credibility>

La acción internacional de los gobiernos locales en la Alianza del Pacífico. Una propuesta de Acuerdo Interinstitucional entre Antioquia y Jalisco sobre PYMES y Foro de Localidades inter-Alianza

The international action by local governments in the Pacific Alliance. A proposal for an Interinstitutional Agreement between Antioquia and Jalisco on SMEs and the inter-Alliance Localities Forum

Daniel García Magallón*

Resumen

En primer lugar, en el artículo se examina qué es la Alianza del Pacífico, los elementos que la componen y su funcionamiento. En segundo término, se justifica la relevancia de la participación y acción internacional y regional de los gobiernos locales y, para guiar el quehacer institucional de las localidades, se expone el estudio sobre el buen gobierno subnacional del Banco Interamericano de Desarrollo. En tercer y último lugar, se propone un “acuerdo interinstitucional o interadministrativo” entre Antioquia y Jalisco en materia de Pequeñas y Medianas Empresas, además de sugerir la celebración de un Foro de Localidades inter-Alianza.

Palabras clave: Alianza del Pacífico, intra-Alianza, integración profunda, acción internacional y regional, gobiernos locales o subnacionales, proyectos de colaboración, relaciones internacionales.

Abstract

Firstly, this article examines what the Pacific Alliance is, what it is made up of and how it works. Secondly, the relevance of the international and regional participation and action of local governments is justified and, to guide the institutional work of the localities, the study on subnational good governance of the Inter-American Development Bank is

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Actualmente cursa la maestría en Estudios en Relaciones Internacionales en dicha institución. El presente artículo es producto de la tesina *Balances y retos de la Alianza del Pacífico para la política exterior de México (2011-2017)*, realizada en el marco de la Cátedra extraordinaria Fernando Solana Morales y disponible en <http://132.248.9.195/ptd2018/febrero/0770354/Index.html> Correo electrónico: daniel07magallon@gmail.com

presented. Thirdly and last, an “inter-institutional or inter-administrative agreement” is proposed between Antioquia and Jalisco in the area of Small and Medium Enterprises, in addition to suggesting the holding of a Forum of inter-Alliance Localities.

Key words: Pacific Alliance, intra-Alliance, deep integration, international and regional action, local or subnational governments, collaborative projects, international relations.

Introducción

Los gobiernos locales han ido potenciando progresivamente sus capacidades para incidir ya no sólo en las agendas nacionales sino también en las regionales e internacionales.

Agustí Fernández de Losada¹

En el presente artículo se tiene por objeto analizar y proponer la participación de los gobiernos locales en la Alianza del Pacífico y cómo éstos, además de sumar en los esfuerzos de este mecanismo regional, los multiplicaría en relación con las agendas subnacionales. Dado que contribuir al proceso de integración profunda requiere nuevos actores en la escena regional e internacional, la hipótesis general se basa en la variable independiente referida a la participación de los gobiernos locales y la variable dependiente a la consecución de la integración profunda en la Alianza del Pacífico. Estas variables interactúan para establecer un nuevo escenario entre lo local y lo regional, donde la acción de estos gobiernos genera nuevos esquemas de interacción intra-Alianza que contribuyen a alcanzar su integración profunda. Ahora bien, la hipótesis auxiliar refiere que los gobiernos locales a través de los acuerdos interinstitucionales y el foro ayudan a alcanzar la integración profunda. De forma embrionaria se presentan dos propuestas a implementar: el Acuerdo Interinstitucional entre Antioquia y Jalisco en materia de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), así como con el Foro de Localidades inter-Alianza. Es fundamental mencionar que el acuerdo interinstitucional sobre PYMES no es exclusivo en esta materia, sino que se puede extender a otras: la cultural, la educativa, la turística, la de tecnología, entre muchas otras, y que el foro se basa en recopilar la experiencia de las localidades con el objetivo de beneficiar la Alianza del Pacífico, sus Partes y su área de integración profunda.

La metodología utilizada es de tipo cualitativo y las técnicas de investigación son el análisis y la revisión de la literatura disponible (libros y revistas), de documentos oficiales y páginas en línea de instituciones nacionales e internacionales.

El trabajo ha sido organizado incorporando los siguientes apartados: Introducción; Las relaciones internacionales y regionales de los gobiernos locales en la

¹ Agustí Fernández de Losada *et al.*, *Los gobiernos locales en la agenda internacional: actores o espectadores?*, Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, núm. 7, Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, México, 2016, p. 33.

Alianza del Pacífico: el caso de “el buen gobierno”; La acción de internacionalización de los gobiernos locales intra-Alianza: otra vía para la integración profunda; Propuestas: Acuerdo Interinstitucional o Interadministrativo y Foro de Localidades inter-Alianza, y Conclusiones.

La Alianza del Pacífico está integrada por Chile, Colombia, México y Perú (las Partes); se estableció en 2011 con base en la Declaración Presidencial de Lima y se formalizó jurídicamente en 2012 a través de la suscripción del Acuerdo Marco y, a su vez, se cuenta con el Protocolo Comercial que entró en vigor en 2016, el cual lleva dos modificaciones. Este bloque es un mecanismo de articulación política, económica y de cooperación e integración que busca constituirse como un área de integración profunda,² cuyo objetivo primordial es la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Se fundamenta incluso en áreas de trabajo: por una parte, en agendas económicas (compras públicas, cadenas globales de valor, obstáculos técnicos al comercio, servicios y capitales, entre otros), en general, temas que promueve la Organización Mundial del Comercio³ (OMC); por la otra, en agendas de bienestar social (medio ambiente, género, cultura, laboral, entre otras).⁴

No obstante, la liberalización del comercio —a través de la coexistencia entre los tratados de libre comercio de carácter bilateral y el Protocolo Comercial— no sea han traducido en el despegue del comercio intra-Alianza. De manera notable, “dichos acuerdos ya habían liberalizado la mayoría del comercio (en casi todos los casos, más de 90 por ciento de los productos). Pese a esto, el comercio intrarregional es apenas 3.5 por ciento de las exportaciones del grupo al mundo”.⁵

En este sentido, la estrategia que se propone en la Alianza del Pacífico es: primero, fortalecer su área de integración profunda por medio de la liberalización de bienes,

² Para entender a cabalidad el concepto de “integración profunda” en la Alianza del Pacífico, véase Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration: Changing Paradigms for Developing Countries*, Brookings Institution, Estados Unidos, 1996, cap. 1, p. 25; José Briceño Ruiz, “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional” en *Nueva Sociedad*, núm. 228, Fundación Friedrich Ebert, Argentina, julio-agosto 2010, pp. 44-59; José Briceño Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina” en *Estudios Internacionales*, vol. 45, núm. 175, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, agosto 2013, pp. 9-39, y Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, México, “La Alianza del Pacífico: ¿el futuro de la integración latinoamericana?”, Serie Documentos de Análisis 1, México, julio 2014, pp. 8-11.

³ Organización Mundial del Comercio, *Temas comerciales de la OMC*, disponible en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tratop_s.htm fecha de consulta: 25 de octubre de 2019.

⁴ Para mayor información sobre las áreas de trabajo, véase la página oficial en línea de la Alianza del Pacífico, disponible en <https://alianzapacifico.net> fecha de consulta: 11 de septiembre de 2019.

⁵ Camilo Pérez Restrepo *et al.*, “Integración comercial en la Alianza del Pacífico” en Adriana Roldán (ed.), *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico*, Fondo Editorial Universidad EAFIT, Colombia, 2015, p. 64.

servicios, capitales y personas (intra-Alianza); segundo, desarrollar negocios e inversión directa y de portafolio entre las Partes y enfatizar su relacionamiento externo con la región del Asia-Pacífico; tercero, construir cadenas regionales y globales⁶ de valor; cuarto y último, busca impulsar vínculos de cooperación con los Estados observadores y la articulación económica con los Estados asociados.

El proceso de integración profunda presenta un desarrollo institucional que busca el fortalecimiento de las agendas económicas y de bienestar social, mismas que son analizadas y debatidas desde el Grupo de Alto Nivel (GAN), los Coordinadores Nacionales y los Grupos Técnicos (GT), aunado a que la Alianza impulsa iniciativas como la libre movilidad de personas, el intercambio académico y estudiantil, la promoción cultural y turística, la integración de los mercados de valores (Mercado Integrado Latinoamericano, MILA), la apertura de oficinas comerciales conjuntas, la participación en ferias y exposiciones conjuntas, mejorar la competitividad de las PYMES, compartir embajadas, entre otros.⁷

El modelo económico de libre mercado, apertura comercial y de inversiones implementado en la Alianza del Pacífico podría considerarse como la base fundamental de esta integración profunda. Tal modelo busca generar un crecimiento económico y desarrollo social. Cabe señalar que la Alianza cuenta con fondos de financiamiento, como el Fondo de Capital Emprendedor;⁸ el Fondo de Cooperación; el Fondo de Infraestructura (“abrir espacio a los fondos de pensiones para invertir en infraestructura”); los bonos catastróficos (“entre los países de Alianza del Pacífico que sirva como vehículo financiero para manejo y transferencia del riesgo de desastres naturales a los mercados internacionales”)¹⁰ y los fondos de inversión (“crear un pasaporte a los fondos para que

⁶ Las Partes deberían tener como prioridad las cadenas de valor intra-Alianza, es decir, las regionales, lo cual requiere de políticas intra-industriales e intra-inversiones. Respecto a las cadenas de carácter global, se deben articular procesos en diseño y ensamble de bienes y desarrollo de servicios para exportarlos a países con los que las Partes tienen tratados de libre comercio, *verbigracia* a Estados Unidos, la UE, China, entre otros. Para obtener mayor información, véase Mariana Aparicio Ramírez y Tomás Milton Muñoz Bravo (coords.), *Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso*, UNAM, México, 2019, pp. 1-176.

⁷ Alianza del Pacífico, *¿Qué es la Alianza del Pacífico?*, disponible en <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/> fecha de consulta: 11 de septiembre de 2019.

⁸ S/a, “El BID apoya la creación del Fondo Capital Emprendedor de la Alianza del Pacífico” en *Banco Interamericano de Desarrollo*, comunicados de prensa, abril 2016, disponible en <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2016-04-06/bid-apoya-findo-de-capital-de-la-alianza-del-pacifico,11436.html> fecha de consulta: 18 de septiembre de 2019.

⁹ S/a, “Alianza del Pacífico delinea plan para el libre flujo de fondos de inversión” en *Reuters México*, marzo 2017, disponible en <http://mx.reuters.com/article/topNews/idMX1.2N1GN19J> fecha de consulta: 12 de octubre de 2019.

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Comunicado de Prensa Alianza del Pacífico. En el área de Manejo de Riesgos Catastróficos*, 2016, disponible en <http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-alianza-del-pacifico-43309> fecha de consulta: 10 de octubre de 2019.

quien se registre ante cualquiera de nuestras respectivas autoridades lo pueda comercializar y distribuir en los cuatro países, sin mayores restricciones”).¹¹

Ahora bien, la Alianza del Pacífico mantiene una posición de regionalismo abierto,¹² con la cual se dinamiza su presencia en el mundo. Así, se constituye un esquema para fortalecer el interior y el exterior de este mecanismo, ya que una de sus estrategias es articularse en términos económicos con los países del Asia-Pacífico. En este tenor, Osvaldo Rosales Villavicencio apunta que la relación comercial de la Alianza del Pacífico difiere por país: “Chile y Perú destinan 48 por ciento y 30 por ciento del total de sus exportaciones hacia Asia, respectivamente, y sus balanzas comerciales con los países asiáticos con frecuencia presentan superávits (especialmente el caso de Chile). En cambio, Colombia y México destinan sólo 16 por ciento y 5 por ciento de sus exportaciones totales a Asia, y ambos manifiestan considerables déficits comerciales con dicha región”.¹³ Esta situación no es fortuita, puesto que Chile y Perú tienen, cada uno, su tratado de libre comercio con China, mientras que Colombia y México priorizan su relación con Estados Unidos en razón de sus acuerdos comerciales bilaterales.

La Alianza busca fortalecer su regionalismo abierto, en función de generar lazos económicos y de cooperación al exterior.¹⁴ Tal acercamiento en el ámbito internacional se genera con el desarrollo de esquemas de negocios, la Ventanilla Única de Comercio Exterior, la detonación de PYMES y su articulación en procesos productivos intra-Alianza, que buscan eslabonar cadenas regionales y globales de valor. En suma, “la Alianza del Pacífico se consolida como una plataforma de diálogo político, económico y de cooperación, explorando sectores poco convencionales en acuerdos comerciales de esta naturaleza como el intercambio científico y educativo, la integración bursátil (MILA) y la cooperación en materia consular, diplomática y turística”.¹⁵

¹¹ S/a, “Alianza del Pacífico delinea plan para el libre flujo de fondos de inversión”, *op. cit.*

¹² Para comprender el concepto de “regionalismo abierto”, véase Alberto van Klaveren, “América Latina: hacia un regionalismo abierto” en *Estudios Internacionales*, año 30, núm. 117, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, enero-marzo 1997, pp. 62-78, y Alfredo Guerra Borges, “Globalización de la regionalización en América Latina: un punto de vista alternativo” en *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, junio 1996, pp. 436-437.

¹³ Osvaldo Rosales Villavicencio, “Introducción” en Adriana Roldán (ed.), *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico*, Fondo Editorial Universidad EAFIT, Colombia, 2015, p. 27.

¹⁴ La cooperación al exterior hace referencia a generar vínculos con la región del Asia-Pacífico, los Estados observadores y los Estados asociados.

¹⁵ Ma. del Rocío Pineda Gochi y Sen. Angélica del Rosario Araujo Lara, “IV Sesión de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico, y III Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico: XI Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico” en *Informe de Actividades-Senado de la República y Alianza del Pacífico*, junio 2016, Puerto Varas, Chile, p. 3, disponible en https://transparencia.senado.gob.mx/obligaciones/LGART70/FRAC-IX/CI-16-041-SEN02_INF.pdf fecha de consulta: 2 de marzo de 2019.

La integración profunda, regional y abierta, explícita en el objetivo primordial, no sólo se da por áreas de trabajo, proyectos, programas e iniciativas, sino al comprender el contexto interno de cada una de las Partes y su relación con el mundo. En consecuencia, es fundamental que en la Alianza existan objetivos e intereses consensuados para dar visión y generar directrices a un proyecto político, pero también se requiere una base institucional que dé operatividad y dirección política a los actores. En la literatura, esta figura se denomina “gobernanza multinivel” –en términos jurídicos se le puede denominar concurrencia–, en la cual interactúan varios espacios y actores entre sí y la toma de decisiones aparece como un efecto cascada; en la mayoría de los casos se presenta de lo general a lo particular, es decir, se coordinan instancias internacionales, nacionales y locales, no obstante el nivel más abajo puede retroalimentar a los superiores.¹⁶

Los actores son determinantes en los procesos de integración. Por ende, el quehacer institucional de las Partes es fundamental, así como las actividades que realicen los gobiernos locales o subnacionales. Por ejemplo, la integración regional en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y en la Unión Europea (UE) se ha gestionado y desarrollado como una medida, con base en la internacionalización de los gobiernos locales que son encausados en sus proyectos nacionales y regionales.

Estos nuevos actores (los gobiernos locales o subnacionales) podrían institucionalizarse en la Alianza del Pacífico, lo que se propone a sus funcionarios y colaboradores.

Las relaciones internacionales y regionales de los gobiernos locales en la Alianza del Pacífico: el caso de “el buen gobierno”

En el siglo XXI, los gobiernos locales son actores de primer nivel en las relaciones internacionales. Por consiguiente, convendría incorporar de manera progresiva las agendas globales que emanen de organismos internacionales, como la Organización de Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos (OEA) a las agendas locales. Corresponde a cada bloque regional determinar su posición frente a esta tendencia global. Es posible, por ejemplo, que en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América sí se articulen las agendas locales, pero no algunas de las internacionales, debido a su particular modelo económico e ideología política.

Algunos bloques regionales, como el MERCOSUR y la UE, sí aceptan e interiorizan las agendas de la mayoría de las organizaciones internacionales, tanto a nivel estatal

¹⁶ Arie M. Kacowicz, “Regional governance and global governance: links and explanations” en *Global Governance*, vol. 24, Brill Publishers, Estados Unidos, agosto 2018, pp. 61-79.

como local, mientras que otros aceptan tales agendas pero no tienen concurrencia respecto a los gobiernos locales, como ocurre hasta ahora con la Alianza del Pacífico. Aunque en el seno de la Alianza algunos gobiernos locales se han interesado en qué medida los beneficia o afecta: “En México, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se ha interesado en la Alianza y ha evaluado la posibilidad de tener un diálogo con sus contrapartes de los otros países. Al respecto, el gobierno de México realizó un foro en Aguascalientes, en octubre de 2017, a fin de dar a conocer en el ámbito local las prioridades de México en este espacio de integración regional”.¹⁷ Además, en la XIII Cumbre de la Alianza del Pacífico en Puerto Vallarta, México, a la que asistió el presidente de la CONAGO, Manuel Velasco Coello, y varios gobernadores de México, de Perú, Chile y Colombia, se comprometieron a generar proyectos comerciales, industriales y turísticos que benefician a los gobiernos locales.¹⁸ No obstante, los esfuerzos de estos gobiernos siguen sin traducirse en una nueva área de trabajo de la Alianza del Pacífico, puesto que no fueron contemplados en la Declaración de Puerto Vallarta del 24 de julio de 2018 ni en la Declaración de Lima del 6 de julio de 2019.¹⁹

En este sentido, Agustín Fernández de Lozada menciona la importancia de la participación de los gobiernos locales en la definición e implementación de las agendas globales: primero, se permite ajustarlas a las necesidades locales de los actores involucrados en el territorio, y segundo, la participación de estos gobiernos contribuyen a mejorar las estrategias globales y a legitimar las decisiones que se adopten.²⁰ El objetivo de esta interacción es que las decisiones a nivel internacional, basadas en estrategias, sean adoptadas por los gobiernos locales y éstos las retroalimenten, a fin de comunicar, concienciar y hacer participar a la población en aras de un mundo más organizado y justo en términos políticos, económicos, jurídicos y sociales (en los casos más ideales y que los objetivos e intereses nacionales de los países no politicen las agendas globales a causa de su modelo económico o posición ideológica).

En efecto, la Alianza del Pacífico ha avanzado en la articulación nacional de las Partes, con base en agendas económicas y de bienestar social representadas en “áreas de trabajo”: las que se han venido desarrollando gracias a la interacción del Grupo de

¹⁷ Santiago Mateos Cibrián, “Logros y convergencias en la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional” en Mariana Aparicio Ramírez y Tomás Milton Muñoz Bravo (coords.), *op. cit.*, p. 27.

¹⁸ S/a, “Se suman gobernantes a la Alianza del Pacífico” en IJA.MX, julio 2018, disponible en <https://www.ija.mx/2018/07/se-suman-gobernadores-a-la-alianza-del-pacifico/> fecha de consulta: 20 de junio de 2020.

¹⁹ Véanse las dos declaraciones en Alianza del Pacífico, “Declaraciones presidenciales”, disponible en <https://alianzapacifico.net/download-category/declaraciones-presidenciales/> fecha de consulta: 20 de junio de 2020.

²⁰ Agustí Fernández de Lozada, *op. cit.*, p. 34.

Alto Nivel, los coordinadores nacionales y los GT. A pesar de ello, su reciente formación²¹ no ha institucionalizado la participación de los gobiernos locales de cada miembro.

La relativa juventud histórica de la Alianza, con apenas nueve años (2011-2020) de existencia, se presenta como una promesa para las relaciones internacionales, los procesos de integración regional y la dinámica local. Así mismo, este bloque regional aún debe demostrar los alcances de su quehacer político, evolución económica y de cooperación a nivel intra-Alianza, en América Latina y en el mundo, puesto que de su robustecimiento interno dependerán sus oportunidades y alcance en el exterior. El presente artículo contribuye en el fortalecimiento de la acción internacional y regional de los gobiernos locales, por lo que es conveniente instrumentar con eficacia áreas de trabajo bajo la coparticipación de los gobiernos locales y la Alianza del Pacífico.

La estrategia de coparticipación (local-regional) plantea robustecer tales áreas que, *a posteriori*, podrían implementarse mediante acuerdos entre dos o más gobiernos locales. En una primera etapa, los gobiernos locales buscan áreas de oportunidad compartida como PYMES, medio ambiente, género, compras públicas, infraestructura, turismo, entre otros. En la segunda etapa presentan un “proyecto de colaboración” a alguna institución competente (la cual todavía no se ha creado), donde los funcionarios intra-Alianza de la misma evalúen tales proyectos y, de ser viables, obtengan el asesoramiento de algún GT. En una tercera y última etapa, que utilicen los recursos económicos de alguno de los fondos de la Alianza del Pacífico, so pena de un monitoreo y vigilancia apropiados.

Con los proyectos de colaboración se espera generar fortalezas de tipo institucional y financiero. Los proyectos en marcha, ya retirada la ayuda económica de los fondos, deben ser capaces de gestionar sus recursos económicos necesarios para seguir avanzando. A su vez, se requerirá de la asesoría de los GT para promover el fortalecimiento de la capacidad del aparato gubernamental de los gobiernos locales con el fin de implementar, instrumentalizar y desarrollar los proyectos de colaboración respectivamente. Esto, a futuro, es materia para incentivar la creación de políticas de cooperación local e intra-Alianza; en otras palabras, son redes de políticas intrarregionales.

En concordancia con los gobiernos locales, en la región socialmente construida²²

²¹ La Alianza del Pacífico tuvo su antecesor: el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano, de 2007. Esta Alianza se presentó el 28 de abril de 2011 con la Declaración de Lima, Perú. Su instrumento jurídico constitutivo también es el Acuerdo Marco del 6 de junio de 2012, firmado en Antofagasta, Chile. Véase Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, México, *op. cit.*, pp. 12 y 14.

²² La Alianza del Pacífico es una región “socialmente construida”, pues los miembros a través de sus gobiernos nacionales han diseñado una serie de agendas y directrices que constituyen un proyecto

que representa la Alianza del Pacífico, conviene instrumentalizar proyectos de colaboración que hermanen por primera vez a localidades bajo el marco de este mecanismo de integración. Ello con el propósito de ampliar la operatividad y la institucionalidad de la Alianza del Pacífico a nivel local, respecto de su objetivo primordial (temas económicos y de bienestar social) y su relación con los GT, los Coordinadores Nacionales y el Grupo de Alto Nivel. Se reitera que lo local constituye otra ventana de oportunidad para el desarrollo económico, político-institucional y social.

La Alianza del Pacífico podría apoyar sólo a un gobierno local o subnacional²³ en la implementación de algún proyecto de colaboración, aunque lo que se espera es que estos gobiernos desarrollen acuerdos inter-localidades y/o con organismos internacionales para gestar cooperación triangular y que los proyectos sean albergados y direccionados regionalmente en la Alianza, lo que dotaría de mayores ventajas a tales acuerdos mediante el financiamiento y la asesoría técnica, entre otras.

Para efectos de esta iniciativa (proyectos de colaboración entre dos o más ciudades), se requiere, además, implementar “buenos gobiernos subnacionales”. Para ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²⁴ aporta elementos y ofrece directrices a estos gobiernos para impulsar el área de integración profunda, lo que implica cuatro conjuntos de reglas e incentivos cruciales:

- 1) los que deriven del sistema de relaciones intergubernamentales, que definan las responsabilidades y los recursos disponibles para cada nivel de gobierno;
- 2) los que se originan en la estructura de gobierno local, que determinan el grado de participación de la comunidad en las decisiones, así como el control que ejerce sobre los mandatarios;
- 3) los relacionados con la capacidad institucional de los gobiernos locales para desempeñar las funciones que les han sido asignadas, y
- 4) los que se originan en los mecanismos de financiación de las actividades e inversiones de los gobiernos locales.²⁵

político. Así, “una ‘macro región internacional’ es socialmente construida. En este sentido se coincide con Björn Hettne y Fredrick Söderbaum, quienes aseveran que las regiones son proyectos políticos y sociales, diseñados por actores humanos para proteger o transformar las estructuras existentes”. El texto entre comillas es citado de José Briceño Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *op. cit.*, p. 12.

²³ La denominación de gobierno local o subnacional se refiere a ciudades, estados, departamentos, provincias, autoridades municipales. La misma se maneja de manera diferente en los tres países sudamericanos de la Alianza del Pacífico en comparación con México (estados).

²⁴ Cabe mencionar que el BID ha venido apoyando la Alianza del Pacífico, entonces sería conveniente que realice lo propio en el desarrollo de “buenos gobiernos subnacionales”.

²⁵ Eduardo Rojas *et al.*, “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de desarrollo y

En este sentido, un buen gobierno local se instituye para hacer funcionar proyectos de colaboración. Para ello, es evidente que el compromiso político de este mecanismo regional es el de desarrollar la potencialidad local como ventana de oportunidad competitiva, comparativa y cooperativa, lo que representa un reto intra-Alianza en la articulación político-institucional de los niveles: regional, nacional y local (gobernanza multinivel o concurrencia). No obstante, el diseño de hermanamientos²⁶ dependerá de estudios de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) que se realicen a los gobiernos locales.

En esta tesitura, se requiere analizar el buen gobierno subnacional o, en dado caso, local, tanto en las relaciones con las Partes, en la estructura de gobierno local, en la capacidad institucional, en los mecanismos de financiamiento internos, los recursos económicos que se puedan obtener de algún organismo internacional y de abastecerse de los fondos de la Alianza. Es evidente que para estudiar y analizar un gobierno local es necesario observar el componente jurídico.

El análisis jurídico permite determinar el nivel de responsabilidad, la capacidad y las facultades que tienen los gobiernos nacionales y subnacionales de cada una de las Partes, conforme a la Constitución Política, las leyes reglamentarias, y demás normas que lo complementen, lo cual implica, en estricto sentido, la aplicación de dicha normatividad a la regulación de los acuerdos suscritos entre localidades y/o actores o sujetos regionales e internacionales. Esto con el fin de saber cuál es el comportamiento jurídico de cada localidad para establecer posteriormente los parámetros del o los acuerdos, con la Alianza y/o con organismos internacionales, siendo la base para la generación de hermanamientos. En otras palabras, se respetan y se articulan “los ordenamientos institucionales de los distintos países, ya sean federales o unitarios, y las distintas tradiciones jurídicas basadas en el derecho consuetudinario o en las tradiciones germánicas o romana”.²⁷

Eduardo Rojas señala que “los gobiernos locales deben tener facultades bien definidas y suficientes recursos para cumplir con las responsabilidades asignadas. Asimismo, deberán enfrentar restricciones presupuestarias estrictas que obliguen a los mandatarios a sopesar las difíciles opciones inherentes a la asignación de un conjunto limitado de recursos entre múltiples demandas competitivas”.²⁸

gobierno” en Eduardo Rojas *et al.* (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad de Alcalá de Henares, Estados Unidos, 2005, pp. 47-48.

²⁶ También hay que tomar en cuenta que la Alianza es un mecanismo innovador que busca obtener resultados concretos y pragmáticos. El desafío de la participación de los gobiernos locales es que no vaya a convertirse en un mecanismo politizado, de allí que, si se propone que estos gobiernos participen, deberá ser con propuestas y áreas muy específicas de trabajo y evitar que se politice a través de los hermanamientos o la paradiplomacia.

²⁷ Eduardo Rojas, *op. cit.*, p. 53.

²⁸ *Ibidem*, p. 48.

Entonces, el buen gobierno subnacional (modelo), como lo plantea el BID, implica muchas características tanto internas como externas que necesitan atención especial para realizar proyectos de colaboración en el marco de la Alianza del Pacífico, por lo que los tomadores de decisiones de este mecanismo regional y los gobernadores locales deben considerar todos los requerimientos que plantea el modelo, pues de ello dependerá el desarrollo local, nacional y regional, lo que implicaría impulsar y direccionar la integración profunda en los gobiernos locales.

La acción de internacionalización de los gobiernos locales intra-Alianza: otra vía para la integración profunda

El contexto internacional contemporáneo –por medio del impulso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y el desarrollo científico y de innovación (la Inteligencia Artificial)– ha propiciado la internacionalización de la actividad económica de los Estados. Esta situación ha favorecido también una participación cada vez más intensa de los gobiernos locales, asumiendo un papel de creciente importancia en el proceso de globalización, que repercute tanto en su quehacer político y económico como en su comunidad local. Incluso los gobiernos locales ya no sólo se estudian a nivel subnacional o nacional, sino que ahora son objeto de estudio o unidad de análisis para dar resolución a los asuntos, las posturas y conveniencias de la política exterior y la proyección local de la política internacional.

Esta acción internacional y regional de los gobiernos locales ha significado el aumento de la importancia de la localidad a escala global; es decir, lo doméstico se diluye cuando las fronteras nacionales son atravesadas por dinámicas subnacionales. Esto también se ha traducido en que los gobiernos locales diseñen posiciones de diplomacia pública, paradiplomacia e incluso vinculación con base en acuerdos o hermanamientos con otras localidades, *think tanks*, mecanismos de cooperación, organismos internacionales y participación en bloques regionales.

Respecto de los bloques regionales, Nelson Fernández señala dos casos concretos de la integración regional desde lo local: por un lado, en el MERCOSUR existe la red de Mercociudades y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR y, por el otro, en la UE interactúan el Comité de Regiones, la Comisión Europea como el “Diálogo Estructurado” y el “Pacto de los Alcaldes”, y la articulación en red del Foro Político sobre Desarrollo, Consejo de Municipios y Regiones de Europa, *Eurocities*, *Eurotowns*, *Energy Citis*, Plataforma, Polis, Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa, Arco Latino y Unión de Ciudades del Báltico.²⁹ Además, José Briceño Ruiz menciona que en el caso de la Comunidad

²⁹ Agustí Fernández de Losada, *op. cit.*, p. 14.

Andina (CAN) se han creado instancias de participación para las unidades subnacionales, *verbigracia* las Zonas de Integración Fronteriza.³⁰

Ambos casos ponen de relieve que la acción internacional y regional, como proceso, también impacta a nivel local, ya que en la *praxis* llega a suceder que las agendas locales se adecúan a las agendas regionales e internacionales —en áreas de cultura, sociales, políticas y estratégicas— porque el Estado en cuestión ha adquirido otras responsabilidades y compromisos desde los bloques regionales y/o organismos internacionales de los que es parte.

La Alianza del Pacífico se constituye como un mecanismo regional, puesto que persigue impulsar la integración profunda y forjar mecanismos de cooperación con los Estados asociados y Estados observadores, en la cual podrían contemplarse acuerdos con autoridades locales de estos países, mismos que contarían con el asesoramiento por parte del GAN y los GT. Existe la posibilidad que este mecanismo impacte, en el mediano plazo, a las dinámicas locales, con el fin de darle continuidad a los objetivos e intereses nacionales de cada miembro de la Alianza, incluido la implementación de agendas económicas y de bienestar social intra-Alianza representadas en proyectos de colaboración que convengan a los miembros, con el respectivo beneficio a sus localidades.

Los intereses y objetivos de los gobiernos locales se implementarían con base en la concurrencia intergubernamental (acciones que vinculen al gobierno local con el gobierno nacional). Conviene también que se promueva la concurrencia regional de carácter institucional. Todo ello requiere examinar qué factores influyen en la dinámica local, nacional, regional y la subsecuente interrelación entre estos tres niveles.

Todo proyecto político de carácter regional o como política pública local, debe estar respaldado por un presupuesto, fondeado a partir de recursos nacionales, locales o incluso mediante financiamiento internacional, sea de organismos o de los propios mercados globales.

El manejo administrativo e institucional de las finanzas públicas de una localidad no depende exclusivamente de los funcionarios o servidores que canalizan los programas económicos y sociales para el beneficio de la sociedad en su conjunto, puesto que incluye, primero, la relación intergubernamental del gobierno nacional con los gobiernos locales, ya que el nacional dota al local de recursos e incentivos (presupuesto de egresos nacional o federal para el ejercicio fiscal); y segundo, la gestión pública local de recursos extraordinarios (se contemplan impuestos a la ciudadanía, cuotas, pago de derechos y prebendas, así como recursos económicos o en especie de los mecanismos u organismos internacionales).

³⁰ José Briceño Ruiz, *Las teorías de la integración económica regional: más allá del eurocentrismo*, Universidad Cooperativa de Colombia, Colombia, 2018, p. 28.

El citado estudio del BID describe las vicisitudes que enfrentan los gobiernos locales en América Latina y el Caribe: “para aumentar la competitividad y promover el crecimiento económico local, los gobiernos nacionales están intentando mejorar los servicios e infraestructuras, transfiriendo responsabilidades a gobiernos ‘subnacionales’, más afines con las necesidades de las economías locales y dotados de una mayor capacidad para trabajar con empresarios locales y organizaciones de la sociedad civil”.³¹

A partir de este estudio se nota que la Sociedad Civil Organizada (SCO) y los empresarios desempeñan un papel importante en la acción internacional de los gobiernos locales. No obstante, la SCO en la Alianza del Pacífico no ha llegado al nivel de participación y compromiso que ha alcanzado la clase empresarial (es importante la labor que desempeña el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico, integrado por los empresarios y gremios de las Partes). Sin embargo, los acuerdos para generar proyectos de colaboración entre gobiernos locales a nivel intra-Alianza constituyen un vehículo para que la SCO se sume, indirectamente, a las proyecciones y objetivos que contempla la Alianza.

Así, se vislumbra que los proyectos locales que se articulen con los proyectos estatales, auspiciados por la Alianza, podrían acelerar la cooperación política, económica, social y, a su vez, generar un *plus* en el área de integración profunda.

Los gobiernos locales, en América Latina y posiblemente en las localidades intra-Alianza, llevan una inercia de libre comercio y de regulaciones técnicas que los benefician. Al respecto, las capacidades locales de operatividad (flexibilidad para abordar sus proyectos), de cooperación (desempeño de concurrencia intergubernamental y de desarrollo de asociaciones público-privadas), de institucionalidad (determinadas por sus administradores para actuar de manera innovadora y desde el marco legal), de financiación (controlar y obtener recursos económicos) y de dirección de personal (bajo carrera profesional, técnica y especializada),³² en ciertas funciones económicas, se relacionan con la regulación del comercio de bienes y servicios y su maximización a través de otras áreas (la propiedad intelectual, las compras públicas, las regulaciones laborales y medioambientales, las normas para inversores extranjeros y las políticas de competencia).³³ Ello, con el objetivo de beneficiar y mejorar la calidad de vida de la población y esto se apareje a la Visión Estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030 (más integrada, más global, más conectada y más ciudadana).³⁴

³¹ En estas páginas se menciona que “Aún queda mucho por realizar en este proceso de descentralización, ya que en América Latina y el Caribe, sólo 15 por ciento de los gastos del gobierno está en manos de autoridades locales, en contraste con 35 por ciento de los países industrializados”. Véase Eduardo Rojas, *op. cit.*, pp. 44-45.

³² *Ibidem*, p. 51.

³³ Robert Z. Lawrence, *op. cit.*, p. 25.

³⁴ Alianza del Pacífico, *Visión estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030*, disponible en <https://>

Propuestas: Acuerdo interinstitucional o interadministrativo y Foro de Localidades inter-Alianza

Acuerdo interinstitucional o interadministrativo

La presente propuesta se fundamenta en la cláusula jurídica mexicana y su homólogo jurídico en Colombia. En el caso mexicano denominado como “acuerdo interinstitucional”³⁵ y en el colombiano como “acuerdo”, “convenio” o “contrato interadministrativo” o “interinstitucional”.

En los dos casos figura el acuerdo, y sirve como mecanismo para concertar proyectos de colaboración entre gobiernos locales que se instrumentalicen en el marco de la Alianza del Pacífico.

La acción internacional y regional de los gobiernos locales debe ganar un mayor espacio en la agenda de política exterior mexicana y colombiana, en la de los demás miembros (Chile y Perú) y, en consecuencia, en las agendas de la Alianza del Pacífico. Esta propuesta se puede reproducir entre autoridades locales intra-Alianza en ciertas materias que sus marcos legales les permitan, pero para fines de esta propuesta se remite a las PYMES.

En el caso de México, la Ley sobre Celebración de Tratados de enero de 1992, en su artículo 2, en su apartado II, define al Acuerdo Interinstitucional:

El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.³⁶

alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf fecha de consulta: 25 de febrero de 2020.

³⁵ Cabe mencionar que “la Alianza del Pacífico es un mecanismo que no tiene personalidad jurídica por lo que si se llega a concluir algún tipo de documento en este tema entre los cuatro países sería no vinculante”. Información proporcionada por el maestro Santiago Mateos Cibrián en conversación realizada en enero de 2019.

³⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley sobre la Celebración de Tratados*, artículo 2, en su apartado II, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, México, 1992, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf> fecha de consulta: 21 de noviembre de 2019.

En el caso colombiano, la regulación de los acuerdos, convenios o contratos interadministrativos o interinstitucionales está regulada por la Ley 80 de 1993, que fue modificada parcialmente por la Ley 1150 de 2007, en la cual se establece el régimen general de contratación. El documento oficial “La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia” de la Presidencia de la República menciona que:

Los acuerdos, convenios o contratos que celebren las entidades públicas de los países entre sí son de carácter interadministrativo o interinstitucional y por tanto tan sólo obligan a las entidades que los han suscrito en el marco de las competencias que la ley o la norma del país de origen les ha conferido; los compromisos que así se establezcan los asumen directamente las entidades que los suscriben y no los correspondientes Estados. En ellos no se obliga al Estado colombiano o al gobierno colombiano como tal y por ende a las demás entidades de la Administración que lo conforman y tengan relación con el área temática de los Acuerdos suscritos, efecto que se consigue si se tramita la suscripción de los mismos a través de la Cancillería o se obtienen los plenos poderes para el efecto.³⁷

El propósito principal de un acuerdo interinstitucional o interadministrativo es generar capacidades nuevas y reforzar las ya existentes. Las capacidades pueden ser de tipo institucional, operativo, logístico, de financiamiento, entre otras, lo cual implica el compromiso político de las localidades y el de la Alianza del Pacífico (se necesita de su asesoramiento y financiamiento a través de su Fondo de Capital Emprendedor).

Es menester que los hermanamientos puedan constituirse en cooperación interlocalidades, inter-Estados o departamentos o regiones, entre otros. Lo más conveniente es implementar la cooperación triangular porque permite la inserción y apoyo de actores externos a las localidades. Tales actores pueden ser organizaciones internacionales, *think tanks*, bloques regionales, entre otros.

Este acuerdo, como mecanismo, también puede constituirse como un modelo general para su reproducción a nivel intra-Alianza, que produzca nuevos acuerdos de cooperación triangular.

En este sentido, se diseña el “Cuadro 1” para informar sobre la existencia de acuerdos interinstitucionales o interadministrativos entre México y Colombia.

³⁷ Presidencia de la República, *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*, República de Colombia, Imprenta Nacional de Colombia, 2008, p. 46, disponible en https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalysuregimenjuridicoencolombia.pdf fecha de consulta: 18 de enero de 2020.

Cuadro 1

Acuerdos interinstitucionales o interadministrativos entre México y Colombia

Acuerdos	Estados Unidos Mexicanos	República de Colombia	Áreas de cooperación	Fecha en que se firmó
1	Ciudad de Acapulco, estado de Guerrero	Distrito cultural y turístico de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar	Promoción turística, inversión extranjera, fomento cultural y deportivo, desarrollo educativo e intercambio de mejores prácticas	16 de mayo de 2017
2	Ciudad de San Francisco de Campeche, estado de Campeche	Distrito cultural y turístico de Cartagena de Indias, Departamento de Bolívar	Comercio y negocios, cultura, turismo, desarrollo municipal, recursos humanos, educación, ciencia y tecnología, y medio ambiente	1 de octubre de 1977
3	Ciudad de Puebla de Zaragoza, estado de Puebla	Ciudad de Manizales, Departamento de Caldas	Gestión municipal, seguridad pública, impulso a las relaciones comerciales y empresariales, promoción e intercambio turístico y comercial, planeación y desarrollo urbano, prestación de servicios públicos y desarrollo social, integral y sustentable	30 de noviembre de 2005
4	Municipio de San Luis Potosí, estado de San Luis Potosí	Municipio de Manizales, Departamento de Caldas	Desarrollo económico, comercio, inversiones y negocios, cultura y arte, deporte, turismo, educación, seguridad, sector agropecuario, agrícola y agroindustrial	25 de abril de 2012
5	Gobierno municipal de Zapopan, estado de Jalisco	Alcaldía del municipio de Medellín, Departamento de Antioquia	Internacionalización y <i>city marketing</i> , desarrollo urbano, seguridad pública y política social	21 de febrero de 2011
6	Ciudad de Morelia, estado de Michoacán	Ciudad de Sopó, Departamento de Cundinamarca	Comercio, inversiones y negocios, cultura, turismo, desarrollo municipal, educación, ciencia y tecnología, ambiente	15 de julio de 2014
7	Ciudad de San Nicolás de los Garza, estado de Nuevo León	Ciudad de Bello, Departamento de Antioquia	Actividades productivas, de servicios, culturales, educativas, de salud, turismo, construcción y tecnología	2 de febrero de 2000
8	Municipio de Monterrey, estado de Nuevo León	Municipio de Medellín, Departamento de Antioquia	No se tienen copias en línea, pero sí evidencia de su registro	

Fuente: página *web* de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, referente al Registro de Acuerdos Interinstitucionales por cada uno de los 32 estados y su vinculación con ciudades y universidades en el extranjero y organismos internacionales. Véanse los estados referidos de los Estados Unidos Mexicanos concernientes a la República de Colombia, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i> fecha de consulta: 25 de enero de 2020.

Existen otros acuerdos de carácter educativo y cultural, entre los cuales destacan los siguientes: la Universidad Autónoma de Chiapas con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; entre la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas y la Universidad Nacional de Colombia, entre la Universidad Autónoma de Chihuahua y la Universidad de Antioquia, Colombia; entre esta universidad de Chihuahua y el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid; entre la Universidad Tecnológica del Suroeste de Guanajuato y el Instituto de Educación Técnica Profesional de Roldanillo, Colombia; entre el Colegio de Bachilleres del Estado de Jalisco y el Instituto Departamental de Bellas Artes-Cali, Colombia; entre la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco y el Instituto Departamental de Bellas Artes, Colombia; entre la Universidad Autónoma de Nayarit y Universidad de Pamplona, Colombia; entre la Universidad Politécnica de Puebla y Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Colombia.³⁸

Además, Colombia tiene un sistema político centralizado (artículo 1 de la Constitución Política) a diferencia de México, que cuenta con una estructura federal. Sin embargo, esto no ha impedido generar los hermanamientos entre las ciudades.

En el caso colombiano los acuerdos interadministrativos o interinstitucionales se ciñen a la Ley 80 de 1993, en el párrafo del artículo 14, y a la Ley 1150 de 2007³⁹ en el artículo 2, numeral 4, literal c) y 7 y en el artículo 20, así como en el Decreto 2474 de 2008 de su artículo 78. Estos señalan en su orden la interpretación unilateral en caso de discrepancias y el principio de transparencia en la contratación. Cabe destacar que los organismos y entidades administrativas que celebren un convenio interadministrativo deben cerciorarse de qué facultades les otorga el artículo 121 de la *Constitución Política de la República de Colombia* y el artículo 5 de la Ley 489 de 1998.⁴⁰

A su vez, en México, el acuerdo interinstitucional se regula en tres leyes: la primera es la Ley sobre de Celebración de Tratados de enero de 1992 respecto de su artículo II; la segunda es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, su artículo 28 se refiere a los asuntos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y en su fracción primera se hace referencia a tales acuerdos; la tercera es la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 2011, en la cual interviene la Agencia

³⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Registro de Acuerdos Interinstitucionales*, Dirección General de Coordinación Política, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i> fecha de consulta: 20 de enero de 2020.

³⁹ Régimen Legal de Bogotá D. C., *Ley 150 de 2007 Nivel Nacional*, disponible en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25678> fecha de consulta: 27 de febrero de 2020.

⁴⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Guía jurídica de tratados y otros instrumentos*, Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, pp. 48-53, disponible en <https://es.calameo.com/read/001105399cd5d62d12233> fecha de consulta: 2 de marzo de 2020.

Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el artículo 10 fracción 3 y en el artículo 32. Además, la Dirección de Gobiernos Locales de la SRE “sirve de vínculo entre la Secretaría y las oficinas de asuntos internacionales de los gobiernos locales, atiende la solicitud entre los gobiernos extranjeros con los locales, propiciando la suscripción de tales acuerdos, entre otras”.⁴¹

A lo sumo, las pymes son actores económicos que tienen el potencial de desarrollo de ciencia, tecnología e innovación. En la estructura de la economía ortodoxa se tiene idea de la mano invisible, conceptualizada por Adam Smith, expresión en la cual el libre mercado debe ser el único interviniente que determine la existencia o no de estas empresas y la competencia es el mecanismo regulador de la selección, la adaptación, la absorción y la defunción. Sin embargo, en este artículo se tiene la idea que el Estado debe presentarse en la economía no como interventor, sino como un árbitro que genere instrumentos jurídicos como la solución de controversias, políticas públicas nacionales y subnacionales y que establezca las condiciones de mercado.

En esta tesis, María Elena Giraldo Palacio puntualiza que, tras la crisis financiera de 1970, el desarrollo de la ciencia y la tecnología se vio como un motor de crecimiento económico, por lo que los Estados desarrollados confirieron a las empresas llevar la agenda de ciencia y tecnología, contexto en el cual se promovió la productividad empresarial con el propósito de mejorar ciertos sectores, como el de la salud, el de la educación, el energético y el agrícola, entre otros, e implementar políticas transversales para generar, por un lado, las consultorías y contratos de investigación, los *spin-off*, los *start up*, las incubadoras de empresas de base tecnológica y los parques científicos y tecnológicos y, por el otro, que se constituya el desarrollo de la humanidad, por medio de la evolución y el bienestar social.⁴²

Este preámbulo aclaratorio permite presentar la propuesta de un acuerdo interinstitucional o interadministrativo, el cual trata de promover el hermanamiento entre ciudades del departamento de Antioquia,⁴³ Colombia, y el estado de Jalisco,

⁴¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Acción internacional de los gobiernos locales”, Dirección General de Coordinación Política, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/accion-internacional> fecha de consulta: 24 de enero de 2020.

⁴² María Elena Giraldo Palacio, *Políticas regionales de ciencia y tecnología. Capacidades interactivas, redes y desarrollo territorial en dos parques tecnocientíficos de México y Colombia*, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe-UNAM, México, 2019, pp. 20-21.

⁴³ Cabe destacar que en Antioquia existe el Centro de Innovación y Negocios de Medellín (Ruta N), el cual funge como el ecosistema de la Industria 4.0 y donde se aloja el Centro para la Cuarta Revolución Industrial de Colombia, recinto donde se desarrollan temas de última generación: inteligencia artificial, *blockchain* y registro distribuido, *Internet* de las cosas, robótica y ciudades inteligentes. Véase Camila Aristizábal, “En Medellín se inauguró el Centro para la Cuarta Revolución Industrial”, Ruta N, Colombia, abril 2019, disponible en <https://www.rutanmedellin.org/es/noticias-rutan/item/en-medellin-se-inauguro-el-centro-para-la-cuarta-revolucion-industrial> fecha de consulta: 27 de enero de 2020.

México, en materia de PYMES.⁴⁴

La generación, el desarrollo y el fortalecimiento de estas empresas⁴⁵ es parte de los proyectos de colaboración, incluyendo al Fondo de Capital Emprendedor y al Grupo Técnico de PYMES.⁴⁶ Este acuerdo interinstitucional en el marco de la Alianza del Pacífico proveerá apoyo técnico, logístico, buenos oficios y buenas prácticas para acercar las localidades y facilitar su acceso a mecanismos de financiamiento.

El acuerdo que se propone se celebraría bajo la modalidad de cooperación triangular, integrado al BID y la Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (ALLAS), con actividades de asesoramiento, apoyo técnico y la SCO participa en el monitoreo, la evaluación y el seguimiento.

El acuerdo interinstitucional o interadministrativo se desglosa de esta forma (tómese en cuenta que apenas es la fase inicial y se manifiesta en términos generales):

Acuerdo entre gobiernos de Antioquia y Jalisco para el desarrollo técnico, operativo, de TIC y financiamiento en PYMES. Con la participación de la Alianza del Pacífico, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades (ALLAS).

Objetivos:

- Capacitar con base en cursos, seminarios, talleres, entre otros, a los emprendedores de PYMES.
- Asesorar a los gobiernos en materia jurídica, de desarrollo institucional y de campañas de emprendimiento. Grupo Técnico de PYMES y Observatorio Regional PYME.
- Financiar los programas que emprendan los gobiernos para informar y capacitar a emprendedores e invertir en la generación, desarrollo y fortalecimiento de PYMES.

⁴⁴ Hermanar a estas dos ciudades se realiza con el propósito de apoyar a las PYMES con vocación de *startups*, empresas que muy bien pueden utilizar el potencial del *Silicon Valley* de Colombia (Antioquia-Medellín) y el de México (Jalisco-Guadalajara) y compartir sus experiencias y conocimientos para generar desarrollo conjunto de ciencia, tecnología e innovación en la cuarta revolución industrial.

⁴⁵ En este contexto, el Observatorio Regional PYME de la Alianza del Pacífico podría cooperar en las áreas de asesoría y apoyo técnico de los acuerdos interinstitucionales que planteen las localidades. Véase Alianza del Pacífico, *Observatorio Regional PYME*, disponible en <https://alianzapacifico.net/observatorio-regional-pymes/index.php/component/content/article?id=142> fecha de consulta: 2 de febrero de 2020.

⁴⁶ Véase Alianza del Pacífico, *Grupos Técnicos-PYMES*, disponible en <https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-pymes/> fecha de consulta: 10 de febrero de 2020.

Impacto social:

- Incentivar a las personas para desarrollar empresas de carácter intra-Alianza.
- Promoción de información confiable y fidedigna para emprendedores respecto de los esquemas de negocios en su localidad, en su país y en la Alianza del Pacífico. Apoyo de ALLAS.
- Propiciar la cultura del emprendimiento en PYMES.
- Fortalecimiento de instituciones encargadas del sector emprendedor en las respectivas localidades. Apoyo BID.
- Compartir recíprocamente experiencia institucional y operativa para el fortalecimiento de las PYMES a través de estímulos (recursos materiales, económicos, asesoramiento, entre otros) por parte de los gobiernos locales.
- Generación de “Capital Intelectual Cooperativo” para desarrollo de TIC. Apoyo ALLAS y BID.
- Impulso de PYMES en procesos productivos intra-Alianza y las cadenas regionales y globales de valor. Apoyo BID.
- Participación ciudadana: Comités (locales) constituidos por la SCO en materia económica.

Instituciones coordinadoras:

- Gobierno de Jalisco.
- Gobernación de Antioquia.

Fuentes de financiamiento:

- Fondo de Capital Emprendedor de la Alianza del Pacífico.
- Recursos ordinarios de cada gobierno local (dinero destinado para fomento de PYMES).
- Recursos extraordinarios, provenientes del gobierno nacional, donaciones, organismos internacionales y de inversión extranjera.

Otros datos relevantes

Este acuerdo interinstitucional se inserta como un mecanismo innovador o proyecto de colaboración para promover y desarrollar la presencia de los gobiernos locales en los programas gubernamentales de emprendimiento en PYMES y su posible participación en procesos productivos intra-Alianza —en este rubro, el Grupo Técnico de Obstáculos Técnicos al Comercio debe participar— y en cadenas de valor con Asia-Pacífico y el mundo.

Contempla el asesoramiento y ayuda técnica del BID y ALLAS. La SCO participa con propuestas en los Comités y también apoya en el monitoreo, evaluación y seguimiento de este Acuerdo.

En el presente acuerdo, las partes (el gobierno de Jalisco y el de Antioquia) se deben remitir a las competencias, normatividad y directivas político-económicas de los gobiernos locales y de la legislación nacional y tratados internacionales que se relacionen en materia de cooperación técnica, científica, propiedad intelectual, financiamiento y de desarrollo de PYMES. Se establecen los Programas Operativos Anuales en razón de integrar y evaluar los proyectos y actividades específicas. La solución de controversias se dirime bajo la conveniencia que acuerden los gobiernos locales. La vigencia es determinada por los mismos, así como su denuncia, continuación o modificación.

Foro de Localidades inter-Alianza

Celebrar un Foro de Localidades inter-Alianza es conveniente para dar guía e institucionalidad al quehacer político de los gobiernos locales en el marco de la Alianza del Pacífico.

La pertinencia del Foro refiere en integrar las agendas de los gobiernos locales, en las de las Partes (nivel nacional) y las regionales intra-Alianza. Ello es fundamental para impulsar un efecto cascada entre los tres órdenes de gobierno: regional, nacional y local.

Características

Este Foro aglutina las localidades de los cuatro miembros, representadas por sus gobiernos locales o subnacionales. En primera instancia se constituye como un foro consultivo que no vincule a las Partes, pero sí que los gobiernos locales generen propuestas desde sus realidades para ser consideradas, tratadas, subsanadas y resueltas bajo el marco, guía y financiamiento de la Alianza del Pacífico. La forma de tratarlos podría ser por medio de la formación de acuerdos interinstitucionales en su modalidad de cooperación inter-localidades o en la cooperación triangular.

El objetivo de este foro será recoger las experiencias de los gobiernos locales que después sirvan de ejemplo para otras localidades intra-Alianza.

Incluso en el foro sería conveniente apoyar en la acción internacional que significa la globalidad de las localidades; para ello, la interacción con otras localidades fuera de la Alianza sería importante tanto con los Estados observadores y Estados asociados como con el MERCOSUR, la UE, la CAN y otros bloques regionales; las representaciones de algunos de sus gobiernos locales podrían compartir sus experiencias respecto de

su gobernanza subnacional y su acción de internacionalización, esto con el objetivo de apoyar el proceso de institucionalización inter-Alianza y abonar al área de integración profunda.

Conclusiones

En el siglo XXI, la acción internacional y regional de los gobiernos subnacionales ha significado que lo local represente un proceso de gobernanza y que su vínculo con lo global sea cada vez más intenso y estrecho, en particular cuando los gobiernos nacionales tienen agendas, objetivos e intereses que deben promoverse en la gobernanza local. Asimismo, cuando un Estado es parte de un bloque regional y las agendas nacionales se ajustan a las regionales y, en consecuencia, a las locales, se produce el efecto cascada.

El efecto cascada ha sido una constante en otros procesos de integración regionales: los casos del MERCOSUR, la UE y la CAN que se mencionaron.

En este sentido, conviene convencer a las Partes de la Alianza del Pacífico, en primer lugar, sobre el papel de los gobiernos subnacionales en sus retos, problemáticas, aspiraciones y necesidades de las localidades y, en segundo, aprender cómo el MERCOSUR, la UE y la CAN trabajan regionalmente los asuntos de estos gobiernos, en favor de su proceso de integración; en este sentido, la Alianza del Pacífico podría unir fuerzas y conocimientos para buscar soluciones, en situaciones y temas, muchas veces compartidos con esos bloques regionales. Lo que significa crear espacios de diálogo, colaboración y concertación política, en cuyos recintos se desarrollen proyectos de colaboración con una visión consensuada, donde los objetivos e intereses sean compartidos y plausibles.

Lo ideal sería que los intereses y los objetivos nacionales de cada miembro se fueran ajustando paulatinamente a los regionales (intra-Alianza) y estos últimos a los internacionales. Y, más aún, que todos ellos guíen a los locales. Parece tarea difícil pero no imposible. Evidencia de ello es la conformación de agendas y mecanismos para dar solución a temas como el cambio climático, la pobreza, la discriminación, la migración, la criminalidad, entre otros que constituyen retos, los cuales atraviesan a la llamada gobernanza global, pero que aterrizan y tienen sus perjuicios y repercusiones en los gobiernos locales.

Lo regional en la Alianza y la generación de programas que coadyuven en el área de integración profunda es fundamental para darle continuidad a los proyectos de colaboración, los cuales previamente deberían estar sustentados en agendas que puedan debatirse y asesorarse por parte del GAN y los GT. Por ende, se propone adoptar el acuerdo interinstitucional (del orden jurídico mexicano y colombiano), que permite el hermanamiento y la paradiplomacia bajo dos modalidades: cooperación inter-localidades, departamentos, regiones, entre otros o cooperación triangular, así como

la generación de un Foro de Localidades inter-Alianza con el objetivo de guiar e instrumentar el quehacer político de estos gobiernos.

Así, el acuerdo interinstitucional y el Foro de Localidades inter-Alianza constituyen mecanismos para integrar regionalmente a los gobiernos locales en el proceso de institucionalización de la Alianza del Pacífico.

Los acuerdos interinstitucionales, en materia de PYMES o en otras materias que se gestionen, tiene como objetivo fundamental fortalecer sus capacidades financieras (para estas empresas se acudiría al apoyo del Fondo de Capital Emprendedor y el uso de otros fondos será para el desarrollo de otras materias), institucionales y operativas.

Asimismo, se busca el apoyo de actores externos a la Alianza con el fin de promover su apoyo en los gobiernos locales, lo que significa un trabajo de cooperación triangular que devendría en el fortalecimiento de las localidades en alguna o varias de sus agendas de interés económico, político y/o social. Por ende, es fundamental el vínculo regional o internacional con las Naciones Unidas, el MERCOSUR, la UE, la CAN, la OEA, el BID, ALLAS, entre otros. Para lo cual, el Foro de Localidades inter-Alianza recopilaría las experiencias expresadas en estudios y casos prácticos de los organismos internacionales referenciados; el diseño de un acervo contribuye a la coparticipación de los gobiernos locales y la Alianza.

La Alianza del Pacífico incluso podría movilizar en conjunto a actores locales y regionales para favorecer el cumplimiento de sus objetivos e intereses, como ya ocurre con el Pacto de los Alcaldes en la UE, con la generación de mecanismos consultivos de los gobiernos locales como en el MERCOSUR y las Zonas de Integración Fronteriza de la CAN.

Entonces, es relevante a nivel intra-Alianza generar y continuar un diálogo integrador entre gobiernos locales, nacionales y sus sociedades, un diálogo que responda a los intereses y necesidades de los ciudadanos. Por consiguiente, se debe incentivar regionalmente que los gobiernos nacionales atiendan las conveniencias y especificidades locales, nacionales, regionales e internacionales. En consecuencia, el desarrollo social y económico que se plantea en el área de integración profunda busca constituir en el marco político de la Alianza del Pacífico la aportación de mecanismos e instrumentos que benefician a las Partes y a sus sociedades.

Por otra parte, para reflexionar, la acción internacional de los gobiernos locales significa una convergencia de temas mundiales, cada vez más profunda en lo local para aterrizar social y contundentemente, por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Por ello, la convergencia, articulación, concurrencia y congruencia política es conveniente a través de acuerdos y financiamiento que benefician a las mayorías, respetando los derechos de las minorías. Así, se requiere que cada vez más las líneas de lo local y lo internacional (niveles) se

desdibujen en términos socio-económicos, pero en términos políticos sigan coexistiendo por medio de las instituciones y leyes, como en un proceso dialógico donde uno se complementa con el otro.

Incidir en el mundo ya no es más una opción sino una conveniencia, porque la globalización ha dinamizado el ámbito local en el regional y el internacional, ya que de manera reiterada la interacción de la ciencia, la tecnología y la innovación envuelve a los ciudadanos de las localidades en un efecto derrama (*spill over*), donde la creciente demanda de políticas que unifique los objetivos e intereses locales con los regionales y los internacionales se hace más imperante y recurrente.

Finalmente, instalar la dinámica local en la dinámica regional y la internacional necesita de la voluntad política de los gobiernos locales y sus ciudadanos, puesto que la participación ciudadana y/o la de la SCO, así como su interacción con los gobiernos nacionales, reconfiguran las iniciativas a procurar, sumado a los proyectos de colaboración ya existentes por iniciativa local o local-nacional e incidir en los que podrían generarse en el marco de la Alianza del Pacífico (local-regional). Esto se puede contextualizar como pregunta: ¿qué aportarían los gobiernos locales y la participación ciudadana al Grupo de Alto Nivel y a los GT y viceversa, siempre y cuando no sobrepasen las competencias jurídicas de estos gobiernos y que se promueva la participación de la SCO en la integración profunda?

Fuentes consultadas

- Alianza del Pacífico, “Declaraciones presidenciales”, disponible en <https://alianzapacifico.net/download-category/declaraciones-presidenciales/>
- Alianza del Pacífico, *Grupos Técnicos-PYMES*, disponible en <https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-pymes/>
- Alianza del Pacífico, *Observatorio Regional PYME*, disponible en <https://alianzapacifico.net/observatorio-regional-pymes/index.php/component/content/article?id=142>
- Alianza del Pacífico, *Qué es la Alianza del Pacífico*, disponible en <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>
- Alianza del Pacífico, *Visión estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030*, disponible en <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf>
- Aparicio Ramírez, Mariana y Tomás Milton Muñoz Bravo (coords.), *Retos y oportunidades de la Alianza del Pacífico en el actual contexto internacional convulso*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019.

- Aristizábal, Camila, “En Medellín se inauguró el Centro para la Cuarta Revolución Industrial”, Ruta N, Colombia, abril 2019, disponible en <https://www.rutanmedellin.org/es/noticias-rutan/item/en-medellin-se-inauguro-el-centro-para-la-cuarta-revolucion-industrial>
- Briceño Ruiz, José, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina” en *Estudios Internacionales*, núm. 175, Universidad de Chile, 2013.
- Briceño Ruiz, José, “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional” en *Nueva Sociedad*, núm. 228, Fundación Friedrich Ebert, Argentina, 2010.
- Briceño Ruiz, José, *Las teorías de la integración económica regional: más allá del eurocentrismo*, Universidad Cooperativa de Colombia, 2018.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley sobre Celebración de Tratados*, artículo 2, en su apartado II, Secretaría General-Secretaría de Servicios Parlamentarios, México, 1992 disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, “La Alianza del Pacífico: ¿el futuro de la integración latinoamericana?”, Serie Documentos de Análisis 1, México, julio 2014.
- Fernández de Losada, Agustí y María del Huerto Romero, *Los gobiernos locales en la agenda internacional: ¿actores o espectadores?*, ALLAS, Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, núm. 7, México, 2016.
- Giraldo Palacio, María Elena, *Políticas regionales de ciencia y tecnología. Capacidades interactivas, redes y desarrollo territorial en dos parques tecnocientíficos de México y Colombia*, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe-UNAM, México, 2019.
- Guerra Borges, Alfredo, “Globalización de la regionalización en América Latina: un punto de vista alternativo” en *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, junio 1996.
- Kacowicz, Arie M., “Regional governance and global governance: links and explanations” en *Global Governance*, vol. 24, Brill Publishers, Estados Unidos, agosto 2018.
- Lawrence, Robert Z., *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration: Changing Paradigms for Developing Countries*, Chapter One, Brookings Institution, Estados Unidos, 1996.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, *Guía jurídica de tratados y otros instrumentos*, Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, disponible en <https://es.calameo.com/read/001105399cd5d62d12233>

- Organización Mundial del Comercio, *Temas comerciales de la OMC*, disponible en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tratop_s.htm fecha de consulta: 25 de octubre de 2019.
- Pérez Restrepo, Camilo *et al.*, “Integración comercial en la Alianza del Pacífico” en Adriana Roldán (ed.), *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico*, Fondo Editorial Universidad EAFIT, Colombia, 2015.
- Presidencia de la República, *La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia*, Imprenta Nacional de Colombia, Colombia, 2008, disponible en https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/1acooperacioninternacionalysuregimenjuridicoencolombia.pdf
- Pineda Gochi, Ma. del Rocío y Angélica del Rosario Araujo Lara, “IV Sesión de la Comisión Interparlamentaria de Seguimiento a la Alianza del Pacífico y III Cumbre Empresarial de la Alianza del Pacífico: XI Cumbre Presidencial de la Alianza del Pacífico” en *Informe de Actividades-Senado de la República y Alianza del Pacífico*, Puerto Varas, Chile, junio 2016, disponible en https://transparencia.senado.gob.mx/obligaciones/LGART70/FRAC-IX/CI-16-041-SEN02_INF.pdf
- Régimen Legal de Bogotá D. C., *Ley 150 de 2007 Nivel Nacional*, disponible en <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25678>
- Eduardo Rojas *et al.*, “Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de desarrollo y gobierno” en Eduardo Rojas *et al.* (eds.), *Gobernar las metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo/Universidad de Alcalá de Henares, Estados Unidos, 2005.
- Rosales Villavicencio, Osvaldo, “Introducción” en Adriana Roldán (ed.), *La Alianza del Pacífico: plataforma de integración regional con proyección al Asia Pacífico*, Fondo Editorial Universidad EAFIT, Colombia, 2015.
- S/a, “El BID apoya la creación del Fondo Capital Emprendedor de la Alianza del Pacífico” en Banco Interamericano de Desarrollo, comunicados de prensa, abril 2016, disponible en <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2016-04-06/bid-apoya-fondo-de-capital-de-la-alianza-del-pacifico,11436.html>
- S/a, “Alianza del Pacífico delinea plan para el libre flujo de fondos de inversión” en Reuters México, marzo 2017, disponible en <http://mx.reuters.com/article/topNews/idMXL2N1GN19J>
- S/a, “Se suman gobernantes a la Alianza del Pacífico”, en IJA.MX, julio 2018, disponible en <https://www.lja.mx/2018/07/se-suman-gobernadores-a-la-alianza-del-pacifico/>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Comunicado de prensa Alianza del

- Pacífico”, julio 2016, disponible en <http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-alianza-del-pacifico-43309>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Registro de acuerdos interinstitucionales*, Dirección General de Coordinación Política, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Acción internacional de los gobiernos locales*, Dirección General de Coordinación Política, disponible en <https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/index.php/accion-internacional>
- Van Klaveren, Alberto, “América Latina: hacia un regionalismo abierto” en *Estudios Internacionales*, año 30, núm. 117, Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, enero-marzo 1997.

Reseñas

Global Energy Politics, de Thijs Van de Graaf y Benjamin Sovacool

Jhovany Amastal Molina*

La energía se ha consolidado como uno de los principales conductores de los asuntos globales, en especial a partir de la década de los setenta que, tras la nacionalización de la industria petrolera y la irrupción de los flujos comerciales del sector por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, se gestó una serie de conflictos entre los países occidentales –Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos– y los países integrantes de dicho grupo. Así, bajo la disciplina de Relaciones Internacionales, se desarrolló el concepto de “seguridad energética”, con el cual se describe al sistema internacional como un conjunto de relaciones de suma-cero entre productores y consumidores, cuya principal estrategia política se encontraba directamente ligada a la “apropiación”, directa e indirecta, de los recursos fósiles, asegurando así un flujo ininterrumpido.

Si bien este categórico ha dado lugar a un sinnúmero de investigaciones, el surgimiento de nuevos centros de demanda y producción energética, el auge de las energías renovables, así como de los riesgos ligados a la pérdida del potencial productivo de las reservas de hidrocarburos, los desequilibrios ecológicos, el daño a los ecosistemas y la falta de un suministro adecuado en países en vías de desarrollo –denominado como pobreza energética– han sobrepasado sus límites conceptuales y analíticos, generando nuevas interrogantes para el entendimiento de estos cambios que se han enmarcado en los denominados procesos de transición energética.

Desde esta perspectiva, el trabajo de Thijs Van de Graaf y Benjamin Sovacool –dos de los referentes más importantes dentro de los estudios energéticos– tiene como objetivo declarado “proporcionar una visión general de los principales conceptos y enfoques en el estudio de la política energética global”, a partir del análisis de “quién obtiene qué, cuándo y cómo en el uso y la producción de la energía”.¹ La idea, sin embargo, no es simplemente realizar una revisión de los estudios publicados, sino más bien establecer un marco de análisis que integre, desde una perspectiva holística e

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Diplomado en Evaluación de Políticas y Programas Públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Correo electrónico: jhovanyam@outlook.com

¹ Thijs Van de Graaf y Benjamin Sovacool, *Global Energy Politics*, Polity Press, Reino Unido, 2020, p. 2.

intersectorial, las variables más importantes en la conformación de la política energética, tomando como referencia la interacción de las acciones de política doméstica e internacional.

Con esa finalidad, el libro se divide en dos apartados complementarios. El primero, titulado “Systems, frames and transitions”, engloba una propuesta de análisis teórico-conceptual que gira en torno al establecimiento de una base estructural denominada como sistema socio-técnico. Con esta esquematización, basada principalmente en el pensamiento sistémico y el constructivismo, los autores buscan abstraer la lógica de la industria energética; es decir, no sólo intentan describir un determinado hidrocarburo como un bien comercial, sino como el conjunto de cadenas productivas, servicios y marcos institucionales que se interconectan y retroalimentan de manera continua para determinar las sinergias y conflictos en el escenario de la política global.

Partiendo de ello, se plantea un segundo eje analítico denominado como marco, el cual representa el contexto político que determina las bases estructurales de la política energética de los Estados, pues —según se plantea— éste no es un elemento naturalmente dado e inmutable; por el contrario, es el resultado de la continua competición de “interpretaciones políticas rivales”² que, posteriormente, determinarán “qué está sucediendo, qué lo está causando y qué se puede hacer en el mundo de la energía”.³ En este sentido, la propuesta permite a los analistas y académicos dimensionar a las distintas fuentes de energía en un contexto específico para proscribir posibles efectos en la estructura productiva y social, así como algunos lineamientos para solucionar los obstáculos que se generen en los procesos —técnicos y políticos— de la transición energética.

A continuación, en la segunda parte del libro titulada “The history and functioning of energy markets”, se hace una descripción histórica de la evolución del mercado de petróleo, gas natural, energías renovables, carbón y uranio, con el objetivo de identificar cómo la industria, en específico las cadenas productivas, afectan el desarrollo de patrones comerciales, así como resaltar los riesgos políticos y económicos que se han ido desarrollando a lo largo de este proceso. De esta manera, en el apartado se argumenta que los distintos grados de internacionalización de las energías se ha basado en la facilidad técnica para su transportabilidad y los distintos grados de su disponibilidad en una zona determinada. Los riesgos, por su parte, se asumen como un condicionante político-estructural de integración que inhibe o fomenta el desarrollo de ciertas fuentes de energía, generalmente determinados —de manera subjetiva— por los posibles efectos secundarios que éstos podrían tener en sectores transversales.

² *Ibidem*, p. 15.

³ *Ibidem*, p. 16.

Para explicar dicho supuesto, el texto se divide en dos subsecciones. En la primera, titulada “World politics through energy prism”, se presenta una caracterización del sector energético desde la perspectiva de la seguridad, la economía, el medio ambiente y la justicia. Esto resulta por demás interesante, pues no sólo presenta los riesgos identificados en cada área, sino más bien debate sus alcances y limitaciones para presentar nuevas interrogantes.

Así, por ejemplo, en el ámbito de la seguridad, se argumenta que las “guerras por recursos” no se determinan necesariamente por el carácter finito de los hidrocarburos, sino más bien por su distribución. Con tal premisa, se identifican dos tendencias en la política internacional: en primer lugar, la formación de un sistema energético descentralizado, lo que reduce las posibilidades de interferencia o del uso de la energía como un medio bélico, disminuyendo de manera potencial una confrontación militar y, en segundo, la creación de un sistema geopolítico de minerales y tecnología, marcando el inicio de un nuevo sistema de alianzas comerciales, por lo que, según los autores, se observarán nuevas tensiones, en especial en los actos discursivos de los Estados.

En el ámbito económico se debaten tres aspectos tangenciales: 1) el papel de la energía en el desarrollo económico; 2) la estructura del mercado de hidrocarburos, y 3) los efectos del petróleo en la política doméstica de los países exportadores. Con base en ello, el texto parte del argumento de que la energía, más que ser un bien comerciable en sí mismo, se ha convertido en una unidad propia conformada por industrias complementarias y un régimen comercial interdependiente, por lo que todos los Estados, en mayor o menor medida, se verán forzados a entretejer relaciones regionales e internacionales para poder asegurar la estabilidad del sector.

En cuestiones ambientales se presenta, por un lado, la evolución del incremento del deterioro ambiental causada por la explotación de hidrocarburos, tomando como referencia las emisiones de gases de efecto invernadero, la deforestación, así como la contaminación del aire y del agua y, por el otro, analizan el desarrollo de las energías no convencionales y su impacto ambiental. La idea es poner sobre la mesa de debate cuáles son los límites de la contaminación para la esfera política internacional y, sobre todo, quién puede o, mejor dicho, debe alcanzar ese límite de emisiones, pues un control adecuado implicaría que un Estado pudiera continuar con sus niveles de producción de energías fósiles, mientras que otros tendrían que dejar de hacerlo de manera inmediata.

Finalmente, en lo concerniente a la justicia, se cuestionan aspectos éticos vinculados con la falta de acceso a la energía, transparencia en el desarrollo de proyectos de infraestructura, así como violación de los derechos humanos pues, según se argumenta, éstos han generado la creación de un racismo social y ambiental que ha marginado a un creciente número de grupos sociales. Este contexto, de acuerdo con los autores,

han impulsado el fortalecimiento de la sociedad civil, pues no sólo han logrado visibilizar estas problemáticas en la agenda pública, sino también han logrado impactar en el marco jurídico de distintos países.

Una vez establecidos los lineamientos anteriores se da pie a un segundo apartado titulado “Governing the energy transition”, en el cual, a través de tres secciones, se analiza el panorama general de la disponibilidad de tecnologías, sus implicaciones para la política energética doméstica e internacional. Específicamente en la sección “Energy technologies and innovation” se analiza el estado del arte de las principales innovaciones tecnológicas disponibles pero, sobre todo, se identifican los factores técnicos, económicos y sociales que han impactado en su desarrollo.

Partiendo de ello, en la sección “National and regional energy policy” se esclarece la variación de las estrategias de política a partir de tres elementos: ideas, intereses e instituciones. De esta manera, se establece un marco procedimental en el cual los avances —o retrocesos— de la transición energética dependerán de la convergencia del enfoque gubernamental del Estado, los objetivos de la iniciativa privada y organizaciones de la sociedad civil, así como de las limitantes normativas de regulación impuestas por los arreglos institucionales del sector.

Para ilustrar dicha lógica, en el siguiente apartado, “Energy policy in selected countries”, se hace una revisión de la política energética de Estados Unidos, la Unión Europea, China, India, Rusia, Brasil y Sudáfrica, con lo cual se observa, en primer lugar, que la formación de sus políticas, aun pese a su carácter estratégico, no se derivan de la planeación y proscripción del desarrollo sino que, por el contrario, se han forjado como estrategias reactivas ante eventos que van desde la volatilidad económica de los mercados hasta conflictos geopolíticos y, en segundo, que la sustentabilidad y transición energética se han estratificado como un eje secundario supeditado a la estabilidad del mercado de hidrocarburos, generando una serie de avances y retrocesos paulatinos. No obstante, al comparar los casos de estudio, se infiere que su consolidación se determina principalmente a partir de la maduración económica de los Estados.

El último punto comentado en el texto, “Global energy governance”, se centra en la pérdida del monopolio de los Estados en la gestión de las externalidades del sector energético, lo cual ha dado como resultado la formación de distintos sistemas de cooperación e interacción política enmarcados en esquemas de gobernanza internacional, multilateral y transnacional. Si bien —de acuerdo con los autores— éste ha sido un ejercicio constante durante los últimos años, sobresalen dos problemáticas: la fragmentación institucional, derivada de la diferenciación de los intereses de los Estados, y la falta de mecanismos de vinculación jurídica que permitan dar seguimiento a las reglas establecidas en los foros internacionales dentro de las políticas nacionales y subnacionales.

En suma, Thijs Van de Graaf y Benjamin Sovacool ofrecen un panorama actualizado de las tendencias de los mercados energéticos que sistematiza, desde una visión crítica, en un marco de análisis enfocado específicamente al estudio de los procesos de transición energética, generando de esta forma una de las primeras propuestas para cerrar las brechas teóricas y conceptuales para el estudio de la política energética contemporánea. Sin duda, un trabajo ampliamente recomendable tanto para investigadores como para el público en general.

Thijs Van de Graaf y Benjamin Sovacool, *Global Energy Politics*, Polity Press, Reino Unido, 2020, 241 pp.

Diplomacia e interés nacional. Una experiencia personal, de Sergio González Gálvez

Rosa Isabel Gaytán Guzmán*

En 2018, el embajador Sergio González Gálvez publicó el libro que recoge lo que él llama “Una experiencia personal”. La obra, de 130 páginas y prologado por José Ignacio Pichardo Pagaza, presenta esa experiencia del embajador por su vida de estudiante de leyes y miembro del Servicio Exterior Mexicano (SEM) por 42 años.

Su formación como abogado e internacionalista queda a la vista, así como su manejo elegante y metódico del lenguaje y de los temas que nos entrega, lo cual hace un libro sobrio y cuidado, un texto breve que nos deja con muchas preguntas sin responder y con la demanda de una obra más amplia. La experiencia de González Gálvez a lo largo de su desempeño en múltiples y diversas actividades dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el contacto que tuvo con diversas personalidades, jefes de Estado, embajadores y ministros dejan muchos asuntos sin abordar en su libro, pero lo que nos entrega es muy interesante. Desde su perspectiva de experto del derecho internacional, su aproximación a algunos asuntos en los que tuvo una participación activa como representante de México destacan su trabajo en Río de Janeiro como encargado de la Embajada en Brasil, en la negociación para el establecimiento de la Corte Penal Internacional y en la que llevó a la adopción del Tratado de Tlatelolco en 1967.

Su desempeño como embajador de México en Japón durante dos períodos lo llevó a incursionar, en su libro, en los orígenes de la relación bilateral entre ambos países. En el mismo, refiere también sus experiencias como embajador concurrente ante los gobiernos de Corea y Vietnam. Asimismo, habla de su participación en los temas multilaterales que atendió desde diversos nombramientos en la SRE.

Es interesante destacar el reconocimiento que hace de la guía que dieron a su trabajo personajes como Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa, Alfonso García Robles, Luis Padilla Nervo, Antonio Carrillo Flores, Manuel Tello Baurraud, Emilio O. Rabasa, Rafael de la Colina, Bernardo Sepúlveda y Octavio Paz, entre otros.

* Doctora en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: rosaisabelgaytan@prodigy.net.mx

En la segunda parte de su libro, González Gálvez aclara su interés por hablar de aquellos sucesos de su vida que influyeron en la decisión de dedicarse a la diplomacia. Plantea que su vocación por ésta se inspira en un “profundo sentimiento (...) en tratar no sólo de defender en el extranjero el interés nacional, sino también participar en el diseño y contenido de la política exterior que requerimos para lograr ese objetivo tomando en cuenta la cambiante dinámica mundial”.

Y en ese sentido es que puso su práctica profesional al servicio de la defensa del interés de México; por ello, aborda tres temas en los que tuvo participación y en los que considera fundamental la definición de la posición mexicana: 1) algunos aspectos de política exterior mexicana; 2) algunas apreciaciones sobre el derecho internacional, donde se refiere a sus fuentes, a la prohibición de la amenaza del uso de la fuerza y a las debilidades que encuentra en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, y 3) el tema del desarme y las armas nucleares.

Para González Gálvez el dilema fundamental de la política exterior mexicana es la relación con Estados Unidos, como alguna vez lo considerara también Luis Cabrera al señalar que todos los problemas de tipo internacional de México giraban en torno:

a la consolidación de nuestra nacionalidad y reconocimiento de nuestra soberanía frente a las demás naciones del mundo, incomparablemente más cultas y más poderosas. Hasta ahora México no tiene casi personalidad internacional. Teóricamente somos un Estado independiente. Prácticamente somos todavía una colonia. En la América del Sur se nos admira a distancia y se nos halaga. En la América Central se nos ve con predisposición. En Estados Unidos se nos considera como un vecino impertinente. En Europa se nos desprecia. En Asia se nos desconoce. Es necesario que México sea realmente un Estado independiente. Éste es, en suma, nuestro único problema internacional.¹

Y el papel de Estados Unidos era de relevancia fundamental. Señalaba también Luis Cabrera, en 1934, que el primero de los problemas de México en el Continente Americano era decidir cuál debería ser su política hacia Estados Unidos, si una que resistiera la invasión u otra que se acomodara a “sufrir una transformación que deje, sin embargo, intacta nuestra nacionalidad, nuestra raza, y nuestra lengua”.² El peligro que veía con claridad era el de la expansión económica y cultural del vecino del norte en detrimento de la nacionalidad mexicana, proceso que —por otra parte— había comenzado desde el momento mismo de la lucha por la independencia de nuestro país.

¹ Luis Cabrera, “Los problemas trascendentales de México”, conferencia en el Instituto de Relaciones Sociales, 27 de octubre de 1934, citado en Eugenia Meyer (estudio preliminar y ed.), *Luis Cabrera. Obra política*, vol. III, UNAM, México, 1992, p. 1275.

² *Ibidem*, p. 1273.

Para González Gálvez la relación con la Unión Americana puede definir el rumbo de México y retoma, para profundizar en esta idea, lo expuesto en diversos momentos por Jorge Castañeda y Mario Ojeda. Castañeda, dice, consideraba que la vecindad con ese país y las diversas experiencias históricas tanto de Estados Unidos como de México habían dado a este último los elementos para una política exterior “esencialmente defensiva –aunque ya hay signos claros de un cambio–”. Frente a esta condición, Castañeda destaca en su obra el valor de los principios de política exterior mexicana para hacer frente a la relación con las potencias, en particular con Estados Unidos. González Gálvez también cita la visión de Mario Ojeda sobre la importancia de la relación bilateral, pues la misma reconoce y acepta la necesidad de México para:

disentir de la política estadounidense en temas con los que no concordemos, si resultan fundamentales para México, aunque para Estados Unidos de América sea importante, más no fundamental. A cambio de ello, México brinda su cooperación en todo lo que sea fundamental o importante para Estados Unidos de América, aunque no lo sea para nuestro país.³

Y es que es necesario señalar que la difícil convivencia con el vecino del norte, aún con esta dirección, ha provocado que en cada crisis los diversos intereses se manifiesten al tomar México posiciones diferentes a las estadounidenses. Señala González Gálvez que en el tema de la llamada integración económica –que nuestro autor considera más bien un eufemismo, porque se trata de la integración de la economía mexicana a la de Estados Unidos y no de otra cosa– la pregunta es hasta dónde el gobierno mexicano puede mantener cierta autonomía en sus decisiones. El tema de la “independencia relativa” de México y sus cuestionamientos lo lleva a considerar que el proceso de integración económica repercutirá en el campo de la política exterior tarde o temprano. Así, México podría tener un seguro si acude a los mecanismos de solución incorporados en acuerdos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y que ya se han renegociado en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). El riesgo es, indica, que las posiciones mexicanas tiendan a acercarse cada vez más a las estadounidenses por temor a enfrentar represalias en una condición de gran vulnerabilidad. Esto distanciaría a México, cada vez en medida creciente, de una política exterior independiente en los temas de su interés particular. Este año el T-MEC⁴ avanzó en el proceso para su aprobación en

³ Sergio González Gálvez, *Diplomacia e interés nacional. Una experiencia personal*, Porrúa, México, 2018, p. 59.

⁴ Óscar Cruz Barney y Carlos H. Reyes Díaz, *El T-MEC/USMCA: solución de controversias, remedios comerciales e inversiones*, serie Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, núm. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2018, pp. 9-20, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5499/3.pdf>

Estados Unidos, México y Canadá; aunque en un año de elección presidencial en el primer país la politización del tema es inevitable, la firma se concretó. Hasta qué punto esta renegociación del TLCAN, afecta los mecanismos de solución de controversias y profundiza la integración y la dependencia de la economía mexicana es una pregunta procedente y muy pronto podrá evaluarse.

Para González Gálvez, la historia ha dejado claro que, si bien México y Estados Unidos tienen coincidencias, también tienen diversos intereses. En todo caso, su propuesta apunta hacia el aprovechamiento de las opciones que el mundo ofrece antes que limitarse a alguna o algunas de ellas. Considera que la dependencia hacia un solo país para el desarrollo y la seguridad de México es un error histórico: “(...) Buena vecindad sí, comercio sí, siempre y cuando beneficie a ambos; protección a nuestras comunidades también; seguridad sólo en aquellos aspectos que tengan efectos en los dos países, como la frontera o la lucha contra el tráfico de drogas o armas; o la posible infiltración de terroristas de otras regiones”. Una relación, pues, de responsabilidad y no de “complacientes seguidores”⁵ es lo que propone para conducir la relación con el vecino.

Temas tan delicados como la vinculación de la democracia a la supervisión internacional son traídos a cuenta frente al peligro que implica la idea de que se brinde protección internacional a la democracia, como se podría desprender de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos ya que, señala González Gálvez, la misma debe limitarse a situaciones de excepción como un golpe de Estado. Vincular la protección de las instituciones internas a organismos de fuera “podría exponernos en el futuro a situaciones peligrosas para la independencia del país, incluso a una intervención extranjera”, considera. Lo anterior, al referirse al debate, aún actual, en torno a la propuesta de “que la política exterior sea un factor determinante que permita anclar el cambio democrático en nuestro país” hecha en los primeros años del gobierno foxista.

Aquí debemos destacar que Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial, se aglutinaba en torno a su carácter de excepcionalidad, a la idea de que peleaba por causas justas como la libertad y la democracia y que no hacía daño a nadie. Este consenso terminó, sin embargo, con la derrota en Vietnam y, para los ochenta, se registró cierta reticencia al uso de la fuerza militar en el exterior; aunque la opción no se canceló, la influencia se concretó por medio de instrumentos económicos y de los organismos multilaterales con aceptación internacional, replanteando tanto la forma como los mecanismos mediante los cuales se efectúa la dominación sobre otros países.⁶ Es justo en esta etapa que en México se adopta un nuevo modelo

⁵ Sergio González Gálvez, *op. cit.*, pp. 62-63.

⁶ Véase Sergio Aguayo, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, Grijalbo/El Colegio de México, México, 1998.

económico, que si bien mantiene el discurso en política exterior heredado de la Revolución Mexicana, se asienta en nuevos parámetros, como la apertura económica y la liberalización comercial. Se habla entonces del énfasis de la economía en la política internacional mexicana.

Nuestro autor deja asentado con claridad que es muy aventurado considerar que los procesos democráticos deban supervisarse desde el exterior; incluso cita a autores que cuestionan el grado en el que un país pueda cuestionar temas electorales en otro.

Un tema que no podía faltar en el texto es el de la vigencia de los principios de política exterior de México, que desde hace algunos lustros ocupa cierto espacio en el debate de la misma. Al respecto, González Gálvez considera conveniente destacar que los principios establecidos en el artículo 89 de la Constitución de México en 1988 se identifican plenamente con el desarrollo del derecho internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU). La misma, entre 1961 y 1970, realizó un arduo trabajo para clarificar los postulados del artículo 2 de su Carta, sobre los principios que rigen la actuación de sus miembros y que desembocó en la Resolución 2625 de la Asamblea General.⁷ En esas rondas de trabajo participaron Jorge Castañeda, Alfonso García Robles y el propio Sergio González Gálvez.

Los postulados centrales del citado artículo son la igualdad soberana de los Estados, la solución pacífica de controversias, la renuncia a la amenaza y al uso de la fuerza y la no intervención en asuntos internos de otros Estados. Debemos hacer hincapié en que la esencia de esta doctrina de acción y convivencia internacionales está considerada en documentos mexicanos tan tempranos como la Constitución de Apatzingán de 1814.⁸ El siglo xx vería concretarse a dicha esencia en la llamada Doctrina Carranza, que se nutre de la experiencia del siglo xix y en la que juega un papel muy importante la Doctrina Juárez. Una comparación entre ambas se puede consultar en un interesante artículo de Luis Barrón sobre el particular, que establece la diferencia entre ambas al plantear que mientras la Doctrina Juárez pretende normar la relación entre Estados, la Carranza va más allá al plantear, además, la regulación del Estado con los individuos y en particular con los extranjeros.

⁷ Resolución 2625 de la Asamblea General de la ONU, del 24 de octubre de 1970, que contiene la declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la *Carta de las Naciones Unidas*, disponible en <https://www.dipublico.org/3971/resolucion-2625-xxv-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-de-24-de-octubre-de-1970-que-contiene-la-declaracion-relativa-a-los-principios-de-derecho-internacional-referentes-a-las-relaciones-de/>

⁸ Véanse varios artículos en s/a, *La Constitución de Apatzingán y la libertad de la América mexicana*, col. Bicentenarios, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/FCPYS-UNAM, México, 2016.

No solamente se trata de que otras naciones reconozcan la soberanía de México para firmar tratados —como lo exige la Doctrina Juárez—, sino de que reconozcan que el Estado mexicano es responsable de garantizar los derechos de todos los individuos en territorio mexicano. Y ¿cómo podría garantizarlos si no se reconocen ellos mismos como iguales y sujetos a la misma ley? La Doctrina Carranza no solamente es compatible con los derechos naturales —vida, libertad y persecución de la felicidad—, sino también con la obligación del Estado mexicano de garantizar todos los derechos que otorga la Constitución de 1917.⁹

Y es justamente esta obligación la que condujo a la necesidad de la nueva doctrina en política exterior, doctrina que se construyó y afinó durante los años de la Revolución Mexicana en los que Carranza estuvo al frente del constitucionalismo, primero como primer jefe encargado del Poder Ejecutivo y luego como presidente constitucional. Recientemente se ha discutido la pertinencia de dichos postulados, inclusive desde el Poder Ejecutivo en México. En mayo de 2016, la titular de la SRE, en el seminario “México global. Intereses y principios de política exterior”, organizado por dicha entidad, proponía que:

(...) principios de política exterior han sido como un faro que nos ha ayudado a mantener el rumbo. Pero también es cierto que un faro, por sí mismo, no nos indica el destino al que nos conviene, al que necesitamos o al que queremos arribar.¹⁰

Demandaba, por ello, “la formulación de nuevos contenidos para el marco de operación de nuestros principios” e insistía en la “función rectora, no definitoria” de los mismos. Hacía un llamado a la adecuación de dichos postulados al mundo de creciente complejidad en cuanto a intereses y nuevos sujetos. En resumen, trazaba una adaptación de estos planteamientos a lo que se consideraba una nueva realidad internacional para que fueran “una guía para la decisión y no una excusa para la inacción”. Había, pues, interés por parte del Ejecutivo mexicano de discutir el alcance y la interpretación de los principios de política exterior establecidos en la Constitución en un momento de gran complejidad en las relaciones de México, particularmente con Estados Unidos, y en el que se redefinía el modelo de desarrollo económico de nuestro país.¹¹

Me parece que los llamados principios de política exterior que condujeron las

⁹ Luis Barrón, “La libertad del hombre en la Doctrina Carranza” (artículo sin publicar).

¹⁰ Mensaje de la canciller Claudia Ruiz Massieu en la inauguración del seminario “México global. Intereses y principios de política exterior”, disponible en <https://www.gob.mx/sre/fr/prensa/mensaje-de-la-canciller-claudia-ruiz-massieu-en-la-inauguracion-mexico-global-intereses-y-principios-de-politica-exterior>

¹¹ Véase Olga Pellicer, “Principios constitucionales de política exterior: mito y realidad” en *100 para el centenario*, tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, México, 2017, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4321/18.pdf>

relaciones internacionales de nuestro país desde 1917 y que debieron hacerse explícitos en 1988 al incorporarse a la Constitución aparecían como un valladar a posibles cambios en dicha política. Sin embargo, los años siguientes traerían un giro significativo en la misma al firmarse en 1994 el TLCAN, considerado como el mayor cambio en todo el siglo xx en las relaciones internacionales de México.

En esta segunda parte del libro, además del inciso relativo a los aspectos diversos de la política exterior mexicana, González Gálvez plantea algunas apreciaciones sobre el derecho internacional. Entre éstas, una revisión de las fuentes del derecho internacional público, las distorsiones del principio de prohibición a la amenaza o el uso de la fuerza y lo que él considera debilidades del estatuto de la Corte Penal Internacional en vigor para México.

El tercer aspecto que revisa en esa segunda parte del libro es el desarme y las armas nucleares, donde destaca la necesidad de lograr un desarme general y completo que incluya a las armas nucleares y a las de todo tipo. Descalifica aquí cualquier argumento sobre la pertinencia o conveniencia de la posesión de tales elementos, argumentando que tanto el comercio como la transferencia de las mismas es básicamente una forma de dominio político y militar de unos países sobre otros, ya que nunca se logra una seguridad sólida en la materia. Destaca los esfuerzos realizados por el gobierno mexicano para disminuir e incluso eliminar algunos tipos de armas convencionales en la región, además del impulso a la negociación y firma del Tratado de Tlatelolco que proscribe las armas nucleares en el continente y en el Caribe.

En el apartado sobre su visión de la diplomacia de nuestro país, el autor plantea que debe diseñar una política exterior que, con base en los principios constitucionales, no sólo preserve la integridad territorial y la vigencia del derecho, sino que incida en la determinación de la política y la economía internacionales, alejándose de una política exterior solamente defensiva. Señala que los desafíos y las oportunidades de la realidad internacional deben ser considerados en los programas de política exterior y que esta incorporación es uno de los retos principales que México enfrenta. Para González Gálvez, los cambios en el contexto internacional harían contraproducente aferrarse a los instrumentos y objetivos tácticos utilizados en el pasado. Considera que dichos cambios no sólo encierran oportunidades y desafíos, sino amenazas potenciales, como la del holocausto nuclear, que hacen urgentes los acuerdos multilaterales.

Dentro de lo que González Gálvez considera los criterios básicos para una política exterior de México en el siglo xxi está, en primer lugar, la definición del tipo de vinculación del país a un mundo cada vez más interdependiente en el que, sin embargo, algunos países se siguen disputando la hegemonía. En ese contexto plantea la urgencia de fortalecer el SEM de carrera y las condiciones en que éste se desempeña.

El mundo que ve en la actualidad es resultado de cambios económicos, políticos y tecnológicos, entre otros. Por esta razón sugiere no separar unos de otros a la hora

de actuar en el plano internacional y sin que la vecindad con Estados Unidos determine dicha acción, pues para él el concepto de poder es resultado de una red compleja de variables, aunque sin duda sigue siendo un componente central del sistema internacional en el que la diplomacia y quienes la ejercen tienen una gran tarea, que pasa obligatoriamente por el conocimiento de la historia diplomática del país y sin el que sería imposible comprender y explicar su propia historia internacional como base para la acción, la cual requiere una diplomacia capaz, preparada, hábil e identificada con lo que se considere el ser nacional.

Me interesa destacar lo que señala González Gálvez en la última parte de su libro sobre los principios como resultado de un profundo pragmatismo de la política exterior ejecutada por México:

... a través de los años, (México) ha logrado constituir la arquitectura de una política exterior de Estado, precisamente porque tuvo la habilidad de responder a los retos de la historia, extrayendo de cada experiencia lecciones útiles a largo plazo. Encontrar hoy una contradicción inherente entre los principios de la política exterior y los intereses nacionales es ignorar la historia, desestimar el realismo y las habilidades con que la diplomacia mexicana ha actuado en la mayor parte de las etapas históricas que ha transitado el país.¹²

Termino señalando que el libro revisado se entiende mejor si se conoce el trabajo publicado por el Embajador. Sus artículos se pueden encontrar en la *Revista Mexicana de Política Exterior* de la SRE y en *Este País*, donde ha escrito a lo largo de su carrera diplomática y aún después. Los temas abordados fueron el Tratado de Tlatelolco, la relación México-Japón, la diplomacia mexicana en la negociación de los Acuerdos de Chapultepec y la seguridad hemisférica en América. En la revista *Este País* fueron publicados, a lo largo de varios años, ensayos relativos al diseño de la política exterior mexicana iniciada la segunda década del siglo XXI, la política exterior del presidente López Mateos, la gestión de Emilio O. Rabasa al frente de la SRE, la diplomacia y el derecho en un mundo en evolución y el surgimiento de China como potencia mundial.

Queda por hacer una revisión detallada de las ideas y la acción de un jurista y diplomático como el embajador Sergio González Gálvez quien, como tantos otros ciudadanos, ha contribuido a la construcción del pensamiento y la acción internacional de nuestro país y que debe ser materia de estudio y revisión de los internacionalistas mexicanos. En esta tarea hay avances, pero también mucho por hacer aún. Sirva esto como una invitación a investigar estos temas.

Sergio González Gálvez, *Diplomacia e interés nacional. Una experiencia personal*, Porrúa, México, 2018, 160 pp.

¹² Sergio González Gálvez, *op. cit.*, p. 110.

Fuentes consultadas

- Aguayo, Sergio, *El panteón de los mitos. Estados Unidos y el nacionalismo mexicano*, Grijalbo/El Colegio de México, México, 1998.
- Barrón, Luis, “La libertad del hombre en la Doctrina Carranza” (artículo sin publicar).
- Cabrera, Luis, “Los problemas trascendentales de México”, conferencia en el Instituto de Relaciones Sociales, 27 de octubre de 1934, citado en Eugenia Meyer (estudio preliminar y ed.), *Luis Cabrera. Obra política*, vol. III, UNAM, México, 1992.
- Cruz Barney, Óscar y Carlos H. Reyes Díaz, *El T-MEC/USMCA: solución de controversias, remedios comerciales e inversiones*, serie Opiniones técnicas sobre temas de relevancia nacional, núm. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2018, disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5499/3.pdf>
- Galeana, Patricia, *Juárez en la historia de México*, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, disponible en http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/juares_hist.pdf
- Pellicer, Olga, “Principios constitucionales de política exterior; mito y realidad” en *100 para el centenario*, tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, México, 2017.
- S/a, *La Constitución de Apatzingán y la libertad de la América mexicana*, col. Bicentenarios, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/FCPYS-UNAM, México, 2016.

Granos de arena. Ideas y marco conceptual en la seguridad nacional de México. Contexto internacional y cambio político y México en el mundo. Entre el peligro y la emergencia, desafíos y propuestas de la seguridad nacional,
de Abelardo Rodríguez Sumano

Pedro González Olvera*

El tema de la seguridad nacional tiene ya varios años de estar entre las preocupaciones teóricas y metodológicas de los estudiosos de las relaciones internacionales del mundo. En México, desde principios de la década de los ochenta del siglo pasado, se iniciaron de manera sistemática los ensayos y las publicaciones sobre la seguridad nacional. Posiblemente fueron Olga Pellicer y Sergio Aguayo los primeros en poner este tema en la mesa de las discusiones.

Sin embargo, creo no estar diciendo falsedades si afirmo que ha habido una especie de altibajos en el interés por la seguridad nacional en el campo de la teoría. Ahora vivimos una especie de renacimiento debido al renovado interés por el tema que varios investigadores han mostrado tanto en el campo internacional como en México. Uno de esos estudiosos, Abelardo Rodríguez Sumano, ha hecho importantes aportaciones a este campo de estudios, como las contenidas en dos de sus libros más recientes. Me refiero a *Granos de arena. Ideas y marco conceptual en la seguridad nacional en México, contexto internacional y cambio político* y *México en el mundo. Entre el peligro y la emergencia, desafíos y propuestas a la seguridad nacional*.

Ambos libros, integrados por capítulos que pueden leerse individualmente o en su conjunto, sin perder por ello su hilo conductor o trasfondo principal, la preocupación del autor por construir o, mejor, reconstruir, un concepto de seguridad nacional que abarque todas las áreas que deben ser tomadas en cuenta a la hora de entender lo que es fundamental para la realización de esa tarea, que él considera indispensable y urgente. Y no es que antes no haya habido definiciones de seguridad nacional: por ejemplo, Guadalupe González y Luis Herrera Lasso afirmaban hace casi 30 años que por seguridad nacional debía entenderse un conjunto de elementos –

* Licenciado y maestro en Relaciones Internacionales por la UNAM. Embajador de carrera (r). Titular de la Cátedra extraordinaria Fernando Solana (2017-2019). Profesor de asignatura adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: pedrogolvera@gmail.com

económicos, políticos, sociales, militares, y culturales— necesarios para garantizar los intereses nacionales.

El problema es que, siguiendo a Rodríguez Sumano, el factor militar se ha impuesto sobre los demás, en especial si consideramos que el uso de ese concepto tiene los tintes que le ha conferido Estados Unidos. Además, fue elaborado en un contexto de Guerra Fría, agonizante si se quiere, pero con la presencia de una potencia y un bloque socialista antagónicos del capitalismo, con un sistema mundial todavía bipolar.

Por ello, sostiene el autor, es necesario ser mucho más precisos y abarcadores para diseñar un nuevo concepto de seguridad nacional, acorde con la nueva realidad que se vive nacional e internacionalmente al filo de la tercera década del siglo XXI. Este nuevo concepto debe seguir un mapa conceptual que incluya los siguientes factores: el Estado y sus mecanismos de defensa e inteligencia; la protección y el desarrollo de su población; los recursos naturales estratégicos; la idiosincrasia; el patrimonio cultural; el orden jurídico; el territorio; el desarrollo económico; la política exterior; la justicia y yo agregaría el respeto a los derechos humanos. Todos estos factores deben ser vistos como parte de un todo estructurado, que tiene presencia en seis niveles: 1) individual; 2) local; 3) nacional; 4) regional; 5) continental y 6) global. En la propuesta de definición de seguridad nacional del autor, “el individuo y su comunidad son los agentes prioritarios de una seguridad de Estado vigilada y garantizada por la República. La seguridad nacional requiere precisamente una mirada de conjunto de las capacidades institucionales y sociales del Estado y la nación, en un sistema internacional altamente volátil para posicionar su interés nacional”.

A grandes rasgos esta es la propuesta que nos ofrece Abelardo Rodríguez Sumano y que se va afinando página tras página en los dos libros que comentamos. Ahora bien, surge de inmediato una pregunta para quienes somos legos o principiantes en la materia: ¿cuál es la utilidad real de conceptualizar algo tan importante y delicado para la supervivencia de una nación como es la seguridad?

De acuerdo con el autor cuyos libros se reseñan, el objetivo principal es estar en condiciones de adelantarse al riesgo, enfrentar y, en su caso, resolver la fuente de amenazas desde su raíz, además de acotar, reducir y limitar las vulnerabilidades, los peligros y los riesgos que enfrenta el país en cada época.

Así, siguiendo este razonamiento, los peligros reales o supuestos que ha enfrentado la nación mexicana y resuelto con mayor o menor éxito, han sido los siguientes:

- a) Estados Unidos y su política exterior, siempre presentes, desde la Independencia, casi en cualquier ámbito de la vida nacional, como lo demuestra —por si hiciera falta— el complicado y agresivo trato dado a México por el actual mandatario de esa nación desde su campaña electoral, con todo y su aparente amable trato al Presidente López Obrador;

- b) el descubrimiento de yacimientos de petróleo a mitad de los años setenta del siglo xx, considerados como gigantes, pero que no lo fueron tanto, aunque sí fueron motivo para que los vecinos del norte los consideraran como un punto estratégico en su agenda de seguridad nacional;
- c) el conflicto centroamericano de los ochenta que propició, por una parte, la aparición de múltiples estudios sobre la seguridad nacional, y por otra, que el gobierno mexicano reconociera por primera vez, en el marco de la política exterior, que además de principios tenía intereses nacionales. En el caso de este conflicto, aunque no se mencionara abiertamente, se identificaba el peligro de su extensión al sur de México y que el flujo de refugiados hacia el territorio nacional, a causa del conflicto, creciera sin control;
- d) el problema de la enorme deuda externa mexicana que al igual que el conflicto centroamericano provocó graves preocupaciones internas e internacionales. Como ejemplo puede recordarse el llamado “efecto tequila” por la insolvencia mexicana para pagar su enorme deuda externa en 1994, y
- e) finalmente, en este breve recuento, debe hablarse del brutal crecimiento del crimen organizado que ha copado algunas parcelas del territorio mexicano.

¿Qué otros problemas para la seguridad nacional encuentro, a partir de la lectura de los dos libros de Abelardo Rodríguez Sumano? En primer lugar, el mencionado crecimiento de la fuerza del crimen organizado en todo el país, que ha propiciado que controle partes importantes del país en donde el Estado nacional ha perdido el monopolio legítimo de la violencia, mismo que se ha trasladado de manera ilegítima a los carteles. Esta situación quedó comprobada con la liberación del hijo del “Chapo” Guzmán, en Culiacán, Sinaloa, y con la familia LeBarón, en Sonora. Si a ello le sumamos el incontrolable tráfico de armamentos por la escasa voluntad de detenerlo por parte del gobierno de Estados Unidos, podemos darnos cuenta de la magnitud del problema.

En segundo lugar, respecto al tema medioambiental, se encuentra el problema de la escasez de agua en varios puntos del territorio mexicano, que en muy poco tiempo harán inviables ciudades mexicanas importantes.

En tercer lugar, la migración proveniente ya no sólo de la frontera sur, sino incluso de Haití y hasta de África, despertando profundos sentimientos racistas y clasistas en amplias capas de la sociedad mexicana, incluidas altas autoridades de los gobiernos locales, principalmente, y que llevó a usar a la Guardia Nacional para detener su ingreso a México.

En cuarto lugar, el cibercrimen, que ya hace estragos en el sistema bancario nacional y en las cuentas de una cantidad importante de personas que ven usadas sus tarjetas de crédito, sin que se sepa cómo pudo pasarles.

¿Está el Estado mexicano preparado para enfrentar estos retos? De acuerdo

con lo expuesto por Rodríguez Sumano en sus dos libros, la respuesta es negativa. El gobierno mexicano nunca ha tenido una verdadera doctrina de seguridad nacional, ya sea por incapacidad para elaborarla, ya sea por desinterés, aunque en el sexenio 2000-2006 hubo un primer intento serio de elaborar una doctrina de seguridad nacional, impulsada por Adolfo Aguilar Zinser, uno de los intelectuales más preocupados en ese entonces por el tema.

En otras palabras, en el pasado no hubo una auténtica doctrina de seguridad nacional; es posible asegurar la existencia de algunos esbozos antes de Fox, pero fueron más para combatir a supuestos enemigos internos. Tampoco Calderón ni Peña Nieto estuvieron a la altura del reto que significaba la creación de esa doctrina. Y si hubo una esperanza de que el actual gobierno lo lograra, como en algún momento lo esperaba Rodríguez Sumano, supongo que, a estas alturas, dos años después de haber sido electo, como en el infierno de Dante, ya dejó atrás toda esperanza.

Llama la atención en *Granos de arena...* que el autor haya dedicado uno de sus capítulos (x) a rescatar la importancia de la diplomacia cultural para mejorar la imagen de México en el mundo, muy deteriorada por los niveles de violencia existentes en el país, y la corrupción, para vincularla a una propuesta de nuevo concepto en el marco de la seguridad nacional, bajo el concepto de seguridad inteligente.

El autor menciona que cuando finalizaba el sexenio anterior la imagen de México en el exterior estaba diseñada de la mano de la violencia, la corrupción y las ejecuciones. En tal sentido, “la seguridad nacional no había logrado condensar una política exterior audaz, ni una diplomacia cultural que resultara acorde con un país con el potencial y los recursos del nuestro” (p. 329). En su sexenio, el gobierno del presidente Calderón concentró su visión de seguridad en perseguir el delito y reestablecer el Estado de derecho para combatir la delincuencia, tanto en la esfera nacional como internacional. La consecuencia fue el deterioro de lo que Rodríguez Sumano llama “el brillo de México”; es decir, un probado prestigio en el mundo, por ejemplo, por el patrimonio natural y cultural.

Ninguno de los dos gobiernos, en esta dirección, impulsó la concepción de una doctrina integral de seguridad nacional ni la reformó o integró a la política exterior, con lo que hubiera logrado un relanzamiento de la identidad y los intereses de México en el exterior. A su juicio, fueron incapaces de darle a la diplomacia cultural un papel de peso en un plan maestro para dotar de personalidad y dirección al conjunto del Estado mexicano en el siglo XXI a través de su “poder suave”, concepto acuñado por Joseph Nye. De éste afirma Abelardo Rodríguez Sumano que es adecuado para las realidades mexicana y latinoamericana, en lo que este reseñista está totalmente de acuerdo, por lo que es necesario hacerle modificaciones para llegar a una definición que sí tenga en cuenta las especiales circunstancias en las que se desenvuelve la terrible y deplorable situación vivida todos los días en el territorio nacional.

Posteriormente, este concepto se orienta al de “poder inteligente”, también creación de Nye, consistente en una combinación de poder suave con poder duro, y que fue propuesto cuando se dio cuenta de que en las relaciones internacionales sólo los países que en realidad tienen poder (económico, político y militar) son los que poseen la capacidad de usar esa mezcla de poder suave y poder duro para lograr sus objetivos.

Desde mi punto de vista, aunque México tiene los elementos para configurar poder suave, en la actualidad no ha sabido conjugarlos a fin de estar en condiciones de aplicarlo y obtener los beneficios correspondientes a su uso. En otras palabras, si existe el poder suave en México, ha tenido pocas oportunidades de lograr su cometido. Por eso, a pesar de que en una vista inicial podría resultar inusual, por decir lo menos, incluir el poder suave o la cultura y su difusión por medio de la diplomacia, en una interpretación de la seguridad nacional, con una mirada de más largo aliento ya no lo es tanto, pues la diplomacia cultural sigue siendo una de las mejores herramientas con las que cuentan los gobiernos de México para tratar de menguar los desastrosos efectos derivados de las actividades del crimen organizado. Dicho en palabras del autor: “la diplomacia cultural se encuentra ligada a los grandes intereses y estrategias de la política exterior y la seguridad nacional. En una visión de conjunto, la cultura y la identidad contribuyen a precisar el rumbo del país en el escenario global”.

Una observación adicional se refiere a la afirmación contenida también en *Granos de arena...* acerca de que la Doctrina Estrada es el pilar de la política exterior de México. En realidad, el verdadero pilar es, a mi juicio, la Doctrina Carranza.

Sea como sea, los libros de Abelardo Rodríguez Sumano constituyen un punto de partida para repensar la cuestión de la seguridad nacional, sobre todo frente a la obligada revisión de todos los patrones y paradigmas teóricos de las Relaciones Internacionales a que obligará la crisis nacional y mundial que se vive en la actualidad por la epidemia causada por el coronavirus.

Abelardo Rodríguez Sumano, *Granos de arena. Ideas y marco conceptual en la seguridad nacional de México. Contexto internacional y cambio político*, Universidad Iberoamericana, México, 2019, 358 pp.

Abelardo Rodríguez Sumano, *México en el mundo. Entre el peligro y la emergencia, desafíos y propuestas de la seguridad nacional*, Universidad Iberoamericana, México, 2018, 206 pp.

*Los clásicos de las Relaciones Internacionales:
ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina,*
de Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon
y Dámaso Morales Ramírez (coords.)

Gabriela Mata-Sánchez*

Relaciones Internacionales es una disciplina relativamente nueva en comparación con otras centenarias; sin embargo, no por ello carece de un gran acervo teórico. Al contrario, numerosas y vastas teorías la arropan con contribuciones de autores que, inspirados o no en otras áreas del conocimiento, han aportado de manera significativa a su consolidación a través del siglo xx y lo que va del presente siglo.

El libro *Los clásicos de las Relaciones Internacionales: ideas y conceptos para la construcción teórica de la disciplina*, coordinado por Rafael Velázquez Flores,¹ Jorge A. Schiavon² y Dámaso Morales Ramírez,³ concentra en su contenido a autores que han hecho contribuciones a este campo de estudio, desde aquellos que existieron antes del surgimiento de Relaciones Internacionales como disciplina hasta los que han revolucionado las concepciones más clásicas sobre cómo funciona la política internacional y los factores que influyen en ella.

Tanto para los profesores como para los estudiantes de Relaciones Internacionales el libro es una valiosa herramienta para conocer las teorías desde una perspectiva distinta a la que presentan las obras sobre ellas. Al enfocar su contenido en la vida de los autores y sus principales contribuciones, el libro permite hacer un recorrido interesante por los antecedentes biográficos de los teóricos y considerar su entorno político, económico, social y cultural a la hora de formular sus teorías.

* Doctora en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Maestra en Relaciones Internacionales y Comunicación y especialista en Conflictos Armados y Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid. Maestra en Humanidades por la Universidad de Monterrey. Licenciada en Relaciones Internacionales por la UANL. Coordinadora del programa de Doctorado en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de dicha universidad. Profesora de posgrado de la misma institución. Correo electrónico: gmatas@uanl.edu.mx

¹ Profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC).

² Profesor investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

³ Presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI).

La obra contiene 54 capítulos agrupados en cuatro partes: clásicos y postclásicos; primeros internacionalistas: los fundadores; los consolidadores de la disciplina y los contemporáneos. Mientras que la primera parte versa sobre los clásicos que han servido de base para las teorías de Relaciones Internacionales, los siguientes apartados introducen a los estudiosos que las han construido y consolidado.

Los coordinadores del libro emprendieron la difícil tarea de estructurar la obra de forma muy precisa y pertinente, de tal manera que es posible vislumbrar la evolución de las teorías de Relaciones Internacionales a través del tiempo. Primero, desde un enfoque primordialmente político y militar, hasta llegar a uno que incluye otros aspectos, como la economía y la identidad de los Estados. Esta estructuración de la obra es en especial relevante, pues da al lector la oportunidad de conocer cómo los cambios en el sistema internacional han generado nuevos teóricos que aportan nuevo conocimiento en torno a la disciplina y su objeto de estudio, cargado de un dinamismo aún más acelerado por los procesos de globalización.

La primera parte incluye teóricos que realizaron aportaciones desde 544 a. c. hasta principios del siglo xx, pasando por el sistema de ciudades-Estados, el sistema westfaliano, el sistema del equilibrio del poder y el sistema institucional.⁴ La mayoría de los autores incluidos en este apartado aportan tanto el Realismo como el Idealismo, como Sun Tzu, Tucídides, Maquiavelo, Thomas Hobbes, Carl von Clausewitz y, por supuesto, Immanuel Kant. Asimismo, aborda las aportaciones de Francisco de Vitoria y Hugo Grocio al Derecho Internacional.

La obra incluye también dentro de este apartado capítulos sobre Karl Marx, Vladimir Lenin y Antonio Gramsci, fundamentales para entender el Marxismo y su vocación internacional. Karl Marx, además de haber sentado las bases para el paradigma marxista de Relaciones Internacionales, introdujo una crítica al funcionamiento de las relaciones económicas a nivel internacional a mediados del siglo xix. Sus aportaciones inspiraron la creación del modelo comunista y la Revolución Rusa de 1917, liderada por Lenin, político y teórico que fungió además como un actor internacional de gran influencia a principios del siglo xx. Si bien las ideas de Lenin surgieron en el contexto de la Revolución Rusa, inspiraron grandes movimientos a nivel internacional durante el siglo xx, principalmente en América Latina.

Antonio Gramsci, neomarxista cuyas principales aportaciones son el concepto de hegemonía en las relaciones internacionales y la importancia de los aspectos culturales en las mismas, es el tema del último capítulo de esta primera parte. Aunque el consenso indica que la disciplina de Relaciones Internacionales surgió a finales de la Primera

⁴ De acuerdo con la clasificación de sistemas internacionales en Rafael Velázquez Flores, “Cambios y continuidades del sistema internacional” en *Relaciones Internacionales*, núm. 41, Instituto de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de La Plata, Argentina, diciembre 2011, pp. 159-177.

Guerra Mundial, es fundamental observar las aportaciones de estos clásicos y postclásicos antes de entrar de lleno en las teorías propias de la disciplina.

En las siguientes tres partes predominan teorías que surgen en el contexto de los sistemas institucional, bipolar y contemporáneo.⁵ La segunda de ellas abre con Woodrow Wilson, primer teórico propiamente de la disciplina, cuyas ideas dan paso a la primera teoría de Relaciones Internacionales: el Idealismo. Resulta pertinente que este segundo apartado inicie con este personaje e introduzca así a quienes construyen toda la base teórica de nuestra materia. Las ideas de Wilson han trascendido en el tiempo, en particular la de la creación de una institución precedente de Naciones Unidas: la del orden internacional multilateral y la de la reducción de las barreras arancelarias. Los pensadores que surgieron a partir del final de la Primera Guerra Mundial, entre ellos Edward H. Carr, Hans Morgenthau y George Kennan, participaron en el primer debate de la disciplina: Realismo contra Liberalismo, que persistió durante el periodo entreguerras y aun al término de la Segunda Guerra Mundial.

Pierre Renouvin, precursor del campo de la Historia de las Relaciones Internacionales, figura también dentro de la segunda parte. Su análisis en torno a la Primera Guerra Mundial y lo que denomina “causas profundas” de las guerras, entre otras aportaciones, proporcionaron una metodología para interpretar los procesos históricos de los conflictos. Otros autores, como Walter Lippman, Raymond Aron, Karl Deutsch y Kaplan forman parte también del segundo apartado, en donde aspectos como el poder, la guerra y la paz son objeto de análisis de los teóricos aquí presentados.

La tercera parte incorpora autores que fueron clave para el pensamiento estadounidense durante la Guerra Fría, como son Henry Kissinger y Kenneth Waltz, quienes no sólo fueron teóricos, sino que operaron en el ámbito político y militar, respectivamente. Sus aportaciones al Realismo fueron clave para la teoría contemporánea, en especial las de Kenneth Waltz, que dieron paso al surgimiento de la corriente Neorrealista, enfocada en el análisis sistémico de las relaciones internacionales. Destaca también la inclusión de Susan Strange como teórica de la disciplina —una de las dos autoras incluidas en la obra—, ya que sus aportaciones consideran el impacto del mercado en las relaciones internacionales y la multiplicidad de actores en el sistema internacional, cuestionando la preponderancia del Estado y la influencia de otros grupos sociales, como las empresas, y fortaleciendo la teoría en torno a la Economía Política Internacional.

Mario Ojeda integra también la lista de autores en este apartado. Junto con Modesto Seara Vázquez —cuyas aportaciones figuran en el cuarto apartado—, fortaleció la disciplina en el contexto mexicano, tanto desde su papel dentro de El Colegio de México como en la promoción de instituciones fuera de la Ciudad de México que se

⁵ *Idem.*

abocaran a la investigación y docencia de Relaciones Internacionales desde una perspectiva descentralizada. Sus aportaciones en torno a la política exterior de México han sido fundamentales en el entendimiento y formulación de la misma.

En la última parte del libro se presentan autores contemporáneos de las Relaciones Internacionales. El sistema internacional contemporáneo se caracteriza no sólo por los numerosos eventos de gran envergadura dentro de la política internacional, sino también por el fortalecimiento de múltiples actores internacionales—como las empresas multinacionales, los grupos terroristas y las organizaciones no gubernamentales—, que vuelven mucho más compleja la interacción y la distribución del poder y la riqueza en el sistema. La variedad de temáticas estudiadas por los autores en este apartado refleja dicha complejidad. La lista incluye autores como Alexander Wendt y sus contribuciones al Constructivismo, así como Ann Tickner, que examina el Feminismo y sus aportaciones a la disciplina. Factores como la globalización, la economía, la identidad, la cultura y el entorno ambiental y su impacto en la política internacional complementan el análisis de la situación del Estado-nación en el sistema y la dispersión del poder.

Es de destacar también la inclusión de Modesto Seara Vázquez quien, aunque nacido y formado en España, desarrolló su vida académica más prolífica en México y tuvo gran influencia en el desarrollo de la disciplina en el país a través de la creación del Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM y la fundación de la AMEI, entre otras iniciativas. Su inclusión en la obra, junto con la de Mario Ojeda, permite compensar la alta concentración teórica de la disciplina en el pensamiento europeo y anglosajón y brinda la oportunidad a los lectores de observar una perspectiva mexicana de la misma.

En resumen, los coordinadores del libro presentan una valiosa herramienta para estudiantes y profesores por cuatro razones, principalmente. La primera es que brinda información de relevancia sobre la biografía de los autores, sus antecedentes académicos y sus principales obras y aportaciones a la disciplina, lo que constituye un acercamiento holístico de la teoría, en lugar de sólo presentar conceptos relevantes de la misma. La segunda razón es que, debido a su estructuración, el lector puede observar fácilmente la evolución de las teorías de las Relaciones Internacionales conforme los cambios más relevantes en el sistema internacional. Primero, con la presentación de los autores clásicos de la Ciencia Política y otras disciplinas, quienes inspiraron las corrientes teóricas más relevantes de las Relaciones Internacionales, y después con los autores que construyen propiamente sobre las teorías de la disciplina y de campos altamente vinculados a ella, como la Economía Política Internacional o la Sociología.

En tercera instancia, el libro incluye a los autores más representativos de la teoría de Relaciones Internacionales. La selección de capítulos y la agrupación de éstos permite cubrir la mayor parte de los teóricos relevantes desde una perspectiva multidisciplinaria. Si bien la obra es redonda y contiene los elementos necesarios para una comprensión

integral de la teoría de la disciplina, sería interesante vislumbrar, en próximas ediciones, la inclusión de teóricas como Geeta Chowdhry y Christine Sylvester, tanto para ampliar la perspectiva feminista de Relaciones Internacionales como para dar paso a perspectivas distintas a las occidentales (en el caso de Chowdhry).

La cuarta es que, aunque la visión europea-anglosajona predomina en las teorías más amplias de Relaciones Internacionales, la decisión de incluir una visión latinoamericana en los capítulos de Mario Ojeda y Modesto Seara Vázquez es un acierto importante de los coordinadores del libro, no sólo porque los profesores y estudiantes que adopten la obra serán en su mayoría latinoamericanos, sino porque enriquece la teoría de Relaciones Internacionales en su conjunto, abonando a una disciplina más incluyente y diversa en sus perspectivas.

En conclusión, la obra contribuye a la literatura pedagógica indispensable para la formación de internacionalistas de habla hispana para que conozcan las bases teóricas de Relaciones Internacionales y analicen el entorno global desde una perspectiva multidisciplinaria, que queda garantizada con la participación de múltiples especialistas y docentes de la disciplina en el contexto nacional. Es también un recurso valioso y fácil de comprender para los estudiantes, docentes e investigadores de otras áreas del conocimiento que tengan interés en conocer los precursores y teorías de nuestra área.

Rafael Velázquez Flores, Jorge A. Schiavon y Dámaso Morales Ramírez (coords.),
*Los clásicos de las Relaciones Internacionales: ideas y conceptos para la construcción
teórica de la disciplina*, UABC/CIDE/AMEI, México, 2020, 258 pp.

**Memorias de Foros Virtuales sobre las
consecuencias de la pandemia de la
COVID-19 en las relaciones
internacionales**

**Memorias del Primer Foro Virtual
de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*,
titulado “Los migrantes en el Continente Americano
frente a la COVID-19: realidades y perspectivas”,
realizado el 10 de junio de 2020**

Foristas por orden alfabético:

- 1) Dra. Mariana Beatriz García Quiroga
(Universidad Nacional del Rosario, Argentina).
- 2) Mtra. Claudia Ramos Quintero
(Universidad de Santo Tomás Tunja, Colombia).
- 3) Dra. Adriana Sletza Ortega Ramírez
(Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México).
- 4) Dra. Karla Angélica Valenzuela Moreno
(Universidad Iberoamericana, México).

Moderador:

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo
(Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México).

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Vamos a dar inicio en este momento con nuestro Primer Foro Virtual en la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, que lleva por título “Los migrantes en el Continente Americano frente a la COVID-19: realidades y perspectivas”.

La mecánica es bastante sencilla: iniciaremos con una introducción sobre algunos de los elementos más importantes de las carreras académicas de nuestras invitadas el día de hoy. En segunda instancia haremos una serie de tres rondas de preguntas para saber qué está pasando con los migrantes, con los Estados y sus respuestas ante lo que ha sido la pandemia en el Continente Americano, iniciaremos con Sudamérica para continuar con lo que pasa en Estados Unidos, México y Centroamérica. En la fase número cuatro ya podríamos responder algunas preguntas por parte de los integrantes de la audiencia.

Vamos a empezar desde el sur, así es que, en ese sentido, por favor, maestra Claudia Ramos Quintero, ¿nos podría indicar en primer término qué está pasando con la COVID en Colombia? ¿Cómo van las cifras de enfermos y de mortalidad? Y, en

esa misma lógica, también quisiéramos entender cuál es la situación que están viviendo en este momento los migrantes en Colombia, sobre todo considerando que Colombia se ha convertido en el país que mayor recepción de venezolanos ha tenido en los últimos años. Por favor, maestra Claudia, si es tan amable.

Mtra. Claudia Ramos Quintero: Muchas gracias, gracias por la invitación a la revista, saludos en especial a las doctoras participantes y al profesor Milton. La situación del COVID-19 es un evento que nos tomó a todos por sorpresa, que ha paralizado muchos de los aspectos de la vida. Colombia ha tenido hasta hoy la cifra de 40 847 contagiados y 1 373 muertos. ¿Qué quiere decir eso? Pues que nosotros estamos en una línea de contención, estamos asistiendo a una situación de confinamiento que empieza desde el 25 de marzo como emergencia sanitaria y una cuarentena nacional. Así es como nos estamos organizando.

Tenemos un par de agravantes. Primero, tenemos frontera con Brasil, que es el país que tiene un mayor número de contagios. Tenemos también frontera directa con Perú, que es después de Brasil el país con mayor número de personas contagiadas. También hay una situación muy particular y es que tenemos una frontera compartida con Venezuela. Nosotros tenemos una migración que empieza desde 2017, y ellos atraviesan nuestro país de norte a sur y de sur a norte. Sin embargo, sabemos que los Estados básicamente frontera norte-sur, lo que ellos atraviesan son más de tres kilómetros a pie. En este momento la mayoría lo está haciendo a pie y contamos con la frontera con Venezuela. Entonces, digamos, tenemos frontera con dos países con el mayor índice de contagios, ¿entonces qué hace Colombia? Cierra sus fronteras, también cierran las fronteras Ecuador y Perú, mientras que Brasil se mantiene un poco más permeable. Venezuela también las cierra, entonces en este momento hay una serie de problemas. ¿Por qué razón? Lo que hacen al cerrar las fronteras es estar fomentando, por un lado, la migración irregular, poniendo en peligro a esta población.

Entonces, ¿qué estamos encontrando? Primero, hay una población que está en continuo movimiento de norte a sur, que lo hace especialmente a pie. Entonces digamos que tiene muchos puntos de contacto. ¿Cuál es el problema con esta población? Como las fronteras están cerradas, tienen puntos de propagación. También están fomentando los puntos regulares de paso, lo que hace que no se pueda tener un control específico sobre esta población ni las condiciones específicas de acompañamiento y ayuda en caso de contagio.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias, maestra Claudia. Doctora Adriana, nos podría comentar cuál es la situación que están viviendo en este momento los migrantes en Estados Unidos, que es el foco, a final de cuentas, de la pandemia,

no sólo refiriéndonos a los mexicanos, también a migrantes de otras nacionalidades. Adelante, doctora Adriana.

Dra. Adriana Sletza Ortega Ramírez: En Estados Unidos, como hemos visto, el panorama de fallecidos por COVID-19 es un panorama a todas luces de clase y de color. La pigmentocracia es clara, las jerarquías pigmentocráticas son evidentes, y eso también explica lo que está pasando ahora en términos también de las protestas, un racismo evidente, estructural. ¿Por qué? Porque Estados Unidos tiene casi 2 millones de infectados, más de 100 mil muertos y la tasa de mortandad es de 54 por ciento para los afroamericanos y en segundo lugar los latinos. A pesar de que los afroamericanos constituyen más o menos 14 por ciento de la población, el 54 por ciento de tasa de mortandad es altísimo, y en el caso también de los latinoamericanos, que constituyen alrededor de 18 por ciento de la población, el hecho de que sean 24 por ciento de los muertos nos habla de estas afectaciones. En tercer lugar, están los asiáticos.

En realidad, es un panorama de color y de clase, y también tienen mucho que ver las llamadas condiciones preexistentes, como la mala alimentación, la diabetes, la hipertensión, todos estos riesgos asociados, por lo que las personas con estas afectaciones tienen mayores posibilidades de tener consecuencias fatales al contraer COVID-19. Para nuestra población mexicana en Estados Unidos, el hecho de vivir en hacinamiento. Yo he dado seguimiento específicamente al caso de Nueva York, porque como estoy en Puebla, el circuito migratorio Puebla-Nueva York reporta también para los datos migratorios de México que están reportando también nuestras autoridades consulares en Estados Unidos. Resulta que Puebla es el lugar de origen del mayor número de migrantes mexicanos fallecidos en Estados Unidos.

De hecho, ayer la Secretaría de Relaciones Exteriores dio a conocer estos datos: de los 1 240 mexicanos que han fallecido en los Estados Unidos, pasando por este trámite consular (sabemos también que algunos no lo hacen); sin embargo, estos datos lo que revelan es que un tercio de ellos, 444, son de Puebla. En segundo lugar, están los guerrerenses y también los oaxaqueños. ¿Por qué? Porque esta concentración de población está en Nueva York. Entonces estamos hablando de que en Nueva York son alrededor de entre 700 y 800 personas mexicanas que han fallecido allá. Sabemos y conocemos las condiciones en Nueva York, sobre todo el hecho de que las poblaciones migrantes viven en hacinamiento porque las rentas son muy costosas y también la dificultad de acceso a los servicios médicos en los Estados Unidos.

En Estados Unidos la salud no es un derecho, como en la mayoría de los países latinoamericanos, sino un servicio que está muy mercantilizado, y a pesar de que las pruebas para COVID-19 pueden conseguirse gratis para quienes tienen pocos ingresos o no tienen número de seguridad social, que son migrantes, sobre todo los no autorizados

o irregulares, pues hay mucho temor de asistir a los servicios de salud y que después les llegue una alta cuenta por pagar. Temen endeudarse, además de que no están acostumbrados. Esto depende mucho del lugar en donde se ubican en Estados Unidos y que tanta red de protección existe. Es decir, no es lo mismo Nueva York, Los Ángeles, que es en donde nuestras comunidades mexicanas ya tenían una trayectoria específica de asentamiento que en otros lugares. Sin embargo, también por otro lado, mucha de nuestra población mexicana en Estados Unidos que, sobre todo, tiene trabajos en la economía informal, una fuerte necesidad de ingresos, que no tiene ahorros, pues las personas se arriesgan o no reportan si tienen síntomas, la problemática también es mayor para quienes tienen más la barrera del idioma, la discriminación por color de piel, sobre todo se está reportando mucho cómo sufre la población migrante indígena, en este caso, mexicana y centroamericana, por ejemplo, en Nueva York, que es una de las más afectadas en este momento y para la que tampoco hubo programas específicos de acceso.

Además, la fuerte contracción del mercado laboral, pero al mismo tiempo toda esta lógica de que son trabajadores requeridos. A lo mejor tendremos un poco más de tiempo para discutir esta idea de los trabajadores esenciales, que son afroamericanos y latinos, quienes son justo trabajadores esenciales para la economía de Estados Unidos.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias, doctora Adriana. Doctora Karla, le pediríamos de favor que nos diga cuál es el panorama que usted observa de los migrantes en el caso de México y Centroamérica.

Dra. Karla Angélica Valenzuela Moreno: Hola, buenas tardes. Muchas gracias al doctor Milton por la invitación a través de esta *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, de la cual pues tengo el gusto de participar en su Comité Editorial. Yo les voy a platicar un poco sobre el caso que vemos en México con las personas migrantes centroamericanas, pero pues esto puede extrapolarse a lo que están viviendo los migrantes en general, en cualquier parte del mundo, que ha sido azotada por esta pandemia. Pienso que mucho de lo que está viviendo ahora la población migrante a raíz del COVID-19 se está viendo reflejado en un mayor control en el movimiento de las personas y nuevos métodos de fronterización. Por ejemplo, hay un menor control de las fronteras físicas, pero hay más control sobre los datos, de las personas migrantes, hay más control sobre el monitoreo de sus desplazamientos, esta idea muy médica, muy técnica, del rastreo de contacto, que es cuando una persona que ha sido detectada con COVID-19 se rastrean las personas con las que ha tenido contacto para ver cómo se está moviendo el contagio. Estas cuestiones y métodos de tratar de domar la pandemia en definitiva no son aptos para personas migrantes y mucho menos si

estamos hablando de población irregular, ya sea en México, en Estados Unidos o en cualquier parte del mundo. Esto limita su capacidad de movilidad.

Después, como otro método de fronterización podemos ver estos documentos referidos como pasaportes de inmunidad. Aquí vemos que el control sanitario ya va sobre los cuerpos de los migrantes, sobre sus datos de salud y que no va a favorecer a países con sistemas de salud pobres que no van a poder emitir este pasaporte en dado caso de que esta iniciativa prospere. Por ejemplo, todas las personas migrantes de Centroamérica, Honduras, El Salvador, Guatemala, que no tienen un sistema de salud robusto, pues estos migrantes de nuevo se van a ver en una posición desfavorecida.

Yo creo que otro panorama que afrontan los migrantes, sobre todo centroamericanos, en México es el desmantelamiento del sistema de asilo. Estamos viendo deportaciones exprés, estamos viendo que Guatemala está aceptando de nuevo los vuelos de personas deportadas desde Estados Unidos cuando no hay protocolos para ver si estas personas están infectadas o no por COVID, y pues hay un claro incumplimiento de los protocolos de atención a personas con necesidades de protección internacional en México, por lo menos.

También creo que es importante mencionar la falta de información expresamente dirigida a comunidades migrantes, o que la información muchas veces es muy confusa y las personas no tienen claridad sobre sus opciones de migración. ¿Esto qué repercusiones prácticas tiene para las personas en movilidad? Pues que hay una mayor dilación en alcanzar su país final, su país de destino final, y que los obliga a reorientar su trayecto sin información que esté en realidad basada en ellas, en las personas migrantes y en sus necesidades. Y bueno, como conclusión de esta primera pregunta, pues hay una restricción intensificada que va sobre la vigilancia de los cuerpos de los migrantes y muchas veces esta restricción está disfrazada de un control sanitario.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Doctora Karla, muchas gracias por esta primera participación. Profesora Claudia Ramos, nos podría señalar en ese sentido, ante la posibilidad de nuevos rebrotes, ante la detención de la economía en buena parte de los países latinoamericanos, en particular en Colombia, incluso también en Sudamérica, ¿cómo se observa el estado de vulnerabilidad de los migrantes? Recordemos que incluso los migrantes irregulares tienen la problemática que, por desgracia, son considerados desechables en términos laborales y entonces son más vulnerables al desempleo que las personas ciudadanas de los países sudamericanos. ¿Cómo lo ve? ¿Cómo lo observa?

Mtra. Claudia Ramos Quintero: Bueno, frente al riesgo de la crisis económica también quisiera complementar un poquito porque nos falta la visión del Cono Sur. Entonces, me voy a tomar unos minutos para complementar también esa parte, si es posible, y es que el COVID viene paralizando varios aspectos de la vida por las indicaciones

humanitarias. América, y América Latina en especial, se convierten en el nuevo epicentro de la pandemia. Desde hace unos momentos, el mayor número de personas contagiadas están entre Brasil, Estados Unidos, México y Perú, ampliando nuestro panorama. Entonces, ¿qué es lo que encontramos con estos migrantes en riesgo? Pues que tienen, como decía la maestra Karla, un cambio en las reglas del juego mientras los están moviendo. Hablaba también del control fronterizo que los obliga a ir a pasos irregulares, Argentina y Brasil que reciben en especial migración afroasiática y además extracontinental, pero a nivel regional están recibiendo venezolanos, colombianos, chilenos, bolivianos, entonces también esa población va a sufrir; ellos sufren ese doble choque de sur a norte y de norte a sur dentro del propio continente. Nosotros aquí en Colombia los puntos de encuentro de albergue están siendo cerrados, que también era uno de los referentes de la maestra Adriana, que es uno de los puntos de apoyo que ellos tienen y que hoy están sintiendo esos problemas.

Entonces digamos que ese panorama es muy similar, desde México a Colombia, incluso en el Cono Sur. Y bueno, esto era para hacer la claridad frente a las condiciones de la zona sur del Continente Americano. Siguiendo frente a los riesgos, es una verdad, las restricciones y el impacto económico que ha tenido la pandemia, el impacto negativo que ha tenido. Colombia es un país con ingresos muy bajos, tenemos una economía muy frágil, y que de alguna manera no tenemos una capacidad de reacción inmediata frente a una inversión directa.

Sin embargo, digamos que de alguna manera se ha tratado de tener una serie de respuestas. Sabemos que el Estado está haciendo una estrategia fragmentada de integración para lograr un equilibrio entre lo económico y lo social, hay una política segmentada de sectores que alienta la construcción, a servicios y a salud. ¿Por qué hago esta referencia? Porque los migrantes pensaban que los migrantes de último momento, es decir, los que vinieron desde el 2018, son caminantes, no son esos migrantes a los que estábamos acostumbrados, digamos que tienen una categoría mucho mejor, que estaban en unas condiciones de inserción laboral muy fáciles, sino estos son una población con baja calificación laboral, entonces están en servicios irregulares o trabajan en servicios inmediatos como salud y construcción.

Entonces digamos que lo que pasa es que ellos son los primeros que sufren el impacto del COVID. Los restaurantes, los servicios, son los primeros también que cierran, entonces ellos son la primera línea que sale en desempleo. Segundo, cargan con el estigma, porque yo no sé por qué razón se asocia que la enfermedad viene con el migrante, lo vimos con el TBC, la tuberculosis, el VIH, entonces digamos que son como un referente. Adicional a eso, también sabemos que el petróleo que es una de nuestras fuentes ha venido en caída abismal, entonces digamos que también se baja la calificación crediticia y no hay un flujo directo de ingresos. Por lo tanto, digamos que no sólo afecta a los migrantes, sino a la clase media, la cual es la más vulnerable.

Empiezan a perder sus trabajos y así empieza el efecto dominó.

Empezamos a perder, viene la ley de la quiebra, la congelación de la deuda, la reducción de salarios, no pago de parafiscales. Entonces digamos, en esas condiciones económicas, y los sitios que más van a ser afectados, los puntos laborales son petróleo y mano de obra, transporte aéreo, pero sobre todo el turismo, las aseguradoras y los servicios, que ahí es donde se inserta nuestra población migrante. Entonces digamos que en este momento la crisis económica es la que les afecta de manera directa e inmediata, ellos son los que cargan en este momento con la clase media.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias, maestra, sin duda es complicado lo que se vive en particular en Colombia. ¿Y qué está pasando en Estados Unidos? Recordemos, doctora Adriana, que Donald Trump ha sido bastante reactivo a lo que es tomar una serie de medidas para contener la pandemia y ya han abierto algunos o varios estados de la Unión Americana a la actividad económica. En ese sentido, la misma pregunta: ¿qué pasa con los migrantes en el ámbito laboral? ¿Están sujetos a mayor vulnerabilidad? ¿Ya es mejor su condición? ¿Van a poder enviar más remesas?

Dra. Adriana Sletza Ortega Ramírez: Para complementar lo que comentaba la profesora Karla, y bueno, antes de contestar esto más específico, desde mi punto de vista esta situación, este contexto de COVID, lo que hace también es reinstalar controles. He estado dedicando un poco más de tiempo de investigación al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y yo creo que justo se reinstala el discurso que tiene el pacto, en el sentido de centrar los esfuerzos soberanos, en las migraciones. No aceptaremos migraciones inseguras, en este caso insalubres, desordenadas, irregulares, desreguladas, y entonces eso hace reinstalar el control, el discurso de seguridad por razones sanitarias, de orden y de regulación migratoria de acuerdo con los intereses de los países, de los Estados.

Entonces eso hace que, en el caso específico de Estados Unidos, Donald Trump avanzó tanto sus medidas, como este dismantelamiento casi completo del sistema de asilo, porque ya no hay manera de pedir asilo en Estados Unidos, de por sí desde que inició la administración ha ido reduciendo la meta de cuántos se van a aceptar por año. Entonces, en este contexto, ya no hay manera de solicitarlo. Y deportaciones exprés precisamente para que las personas ya no lo soliciten, que ya no tengan posibilidad.

Por otro lado, hablábamos de los trabajadores esenciales, y justo viene esto de los trabajadores esenciales en ese discurso, incluso algunas de las declaraciones del embajador de Estados Unidos en México, Christopher Landau, respecto a las visas H2. Las visas H2 sí van a estar disponibles para los mexicanos. ¿Por qué? Porque se requieren en el campo de los Estados Unidos. Entonces, se requieren alrededor de 300 mil trabajadores con visas H2, A y B, tanto para agricultura como para ciertos servicios.

Esos sí se van a mantener, e incluso se está pensando que se van a ampliar porque justo va en la línea de que esta migración sí sea ordenada, regular y segura. Y si se enferman pues los regresamos o si mueren “ni modo” y traemos más con visas H2.

Entonces en realidad Estados Unidos ha ido aumentando de manera sistemática y canalizando la migración en el caso específico de México, pero también recordemos que cuando hizo los acuerdos análogos al tercer país seguro o tercer país de acogida con Honduras, Guatemala y El Salvador, a algunos de ellos también les prometió algunas visas H2, entonces aceptan el acuerdo, pero al mismo tiempo flexibilizan para que ciertos trabajadores migrantes puedan ir con estas visas.

Por otro lado, hablando de los trabajadores esenciales y requeridos, también hay mucha incertidumbre por la cuestión de DACA, porque los jóvenes que fueron beneficiados a través de este programa, que impulsó la administración Obama, pues definitivamente lo cancela Trump, pero al mismo tiempo están esperando ya una decisión de la Suprema Corte que sea antes del verano. Entonces cada lunes están muy pendientes para ver si la Suprema Corte ya emite alguna resolución específica sobre la cuestión de DACA. Recordemos que son alrededor de 680 mil beneficiarios de este programa, pero además que han estado en incertidumbre todo este tiempo. Es decir, están todas sus renovaciones, el hecho de que sí se declare inconstitucional el programa, y además que no tengan alguna solución, Entonces, eso es una cuestión muy importante y que genera mucha incertidumbre para estos jóvenes.

Por otro lado, México cuando se recibieron los números sobre remesas, había una euforia por el hecho de que aumentaron muchísimo las remesas. En marzo rompieron récord las remesas, subieron 35 por ciento. Incluso ha habido comentarios de académicos exclamando que en apariencia las remesas son inmunes al coronavirus a pesar de que en la región de Centroamérica se presentaron disminuciones del 20 por ciento y 40 por ciento en la cantidad de remesas. Esto se puede ver de distintas maneras. Se podría pensar que pudiera ser una estrategia de retorno en el futuro. Es decir, que están enviando remesas para tener sus ingresos acá y poder pensar en el retorno. Sin embargo, como sabemos, en el caso mexicano estamos hablando de un retorno masivo desde la crisis de 2008 y después cuando llegó Donald Trump al poder. Pensábamos que iban a regresar en masa, nuestra gente desde Estados Unidos hacia México, entonces esto hay que verlo con cautela, ver si pudieran darse números más altos de personas que retornan o que planean venir definitivamente hacia México y dejar de vivir en los Estados Unidos o más bien se relocalizan dentro de Estados Unidos, que ha sido la mayor estrategia por parte de ellos en estos dos contextos. Es decir, sí se ha presentado el retorno, pero el retorno no ha sido tan masivo como se pensaba que se diera. O en una eventual cancelación de DACA, también se hablaba mucho en México sobre si vamos a tener estos números de retornados que puede ser más amplio.

Entonces, sí son asuntos que preocupan mucho para la economía mexicana. Por

ejemplo, qué pasaría si se dejaran de recibir las remesas, si hubiera una caída de entre 20 y 40 ciento de las remesas sería brutal porque muchas personas y muchas comunidades de las regiones que reciben las remesas dependen de esos ingresos.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Doctora, muchas gracias. Vamos a ahondar un poco más en la ronda final hablando de estas consecuencias y de cómo los migrantes pueden ser un factor de cambio o no. Gracias de nueva cuenta, doctora Adriana. Doctora Karla, en el mismo sentido, sabemos que también en México muchos migrantes se han quedado varados, tienen mayores vulnerabilidades en muchos sentidos. Es más, algunos migrantes que por lo regular podían conseguir algunos empleos temporales para juntar dinero e irse a Estados Unidos, en este momento no tienen la posibilidad de tener ingresos. Nos podría decir en ese sentido, ¿cuál es su perspectiva? ¿Qué está pasando en materia económica con estos migrantes en su mayoría en tránsito que van hacia los Estados Unidos? Pero también hay migrantes que se están quedando en nuestro país, reitero, debido a lo que acaba de señalar la doctora Adriana, es casi imposible acceder en este momento a la figura de asilado en Estados Unidos.

Dra. Karla Angélica Valenzuela Moreno: Gracias, doctor Tomás Milton. Pues primero que nada decir que las personas migrantes que ahorita se están viendo menos afectadas por escenarios posibles de rebrotes o por las economías son aquellas que están en los albergues o en algunos centros de atención. Estos centros de atención han sido los que en realidad han apoyado y han marcado un poco la pauta de la nueva normalidad para las personas migrantes. En algunos de estos albergues, sobre todo los que están en Ciudad de México, ya se ha permitido que los migrantes salgan porque muchos de ellos dependen de lo que ganan día a día en su participación en la economía informal, y no olvidemos que también los migrantes que se encuentran en nuestro territorio y cuyas familias no migraron con ellos, también dependen muchas veces del dinero que los migrantes aquí en México puedan enviar. Entonces pienso que ahorita lo más apremiante en materia económica para los migrantes es tener desde los albergues protocolos de entrada y salida y no prohibirles la salida puesto que estas salidas son meramente para cuestiones económicas y para realizar el trabajo del día a día.

También pienso que una manera de apoyar a estas personas migrantes que tienen muy pocas posibilidades de conseguir un empleo formal, no sólo por el COVID, sino porque muchas de ellas no cuentan con permisos de trabajo, sería realizar un mapeo de las redes económicas con los que los migrantes ya cuentan. Sabemos que es el caso en la Ciudad de México, pero también en Tijuana, que hay muchos colectivos organizados de las mismas personas migrantes que tienen una subactividad del colectivo, son negocios autosustentables. Pongo el ejemplo de Deportados Unidos en la Lucha, un colectivo autoorganizado, autogestionado por deportados que tiene negocios por

ejemplo de serigrafía. Entonces, una forma de apoyar y no dejar en total desprotección a estas personas sería ver quiénes han sido los empleadores regulares de personas migrantes en la industria de los servicios, en la industria de la agricultura, apoyar a los colectivos, apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que están haciendo trabajos de recolección de víveres, de tapabocas, de desinfectantes, y pues también por parte de la Secretaría de Salud tener un contacto mucho más estrecho con las redes sociales que los migrantes ya han hecho a través de los albergues.

Creo que también algo que podría apoyar mucho en términos económicos a los migrantes es la agilización de trámites migratorios. Si bien no se han varado los permisos de residencia, sí ha habido una ralentización, lo cual causa un retraso en los trayectos migratorios y que los migrantes no tengan oportunidad de conseguir una regularización ni muchos un permiso oficial de trabajo. Y pues por supuesto referirnos al MPP, a estos migrantes que regresan de sus audiencias en Estados Unidos a través del programa “Quédate en casa”, van y vienen a Estados Unidos y se quedan varados en Tijuana, pues tener mucha atención sobre los protocolos de detección de casos cuando los migrantes están siendo retornados y están entrando a la frontera y así ver cómo se puede mejorar la detección de casos de migrantes que ya vienen con el COVID.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias doctora Karla. Ya tuvimos la oportunidad de lograr la conexión con la doctora Mariana García. Doctora Mariana, a grandes rasgos, ¿cuál es la situación que se vive en Argentina de manera específica con los migrantes? Recordando que dentro del sistema sudamericano Argentina y Brasil son los dos países que mayor cantidad de inmigrantes reciben.

Dra. Mariana Beatriz García Quiroga: Sí, buenas tardes a todos y todas. De manera breve les quiero mencionar en la República Argentina hemos estado estructuralmente autodefinidos, autoidentificados como un país de triple patrón migratorio. Es decir, un país de inmigración fronteriza, digamos con movilidad de las personas, previo a la Constitución del Estado-nación, luego un país que recibe población europea y a la vez población esclavizada proveniente de África. Luego a partir de las políticas migratorias diseñadas por el Estado-nación, se recibe una gran corriente migratoria transatlántica, sobre todo europea, pero también africana y asiática. Y siempre se sigue recibiendo migración fronteriza o intrarregional.

Argentina tuvo políticas migratorias restrictivas en tensión con políticas migratorias abiertas y siempre ha habido una exclusión histórica de algunas minorías, principalmente las que tienen que ver con la migración que no es transatlántica o que no es europea por la propia identificación historiográfica de la República Argentina con una migración blanca europea que es la migración deseada. Por lo tanto, racismo, exclusión, etcétera han hecho tensión. Hay un punto de quiebre en el año 2003 con la sanción de una

nueva ley de migraciones que está identificada como una ley derechos humanos. Esto introdujo un cambio y una apertura inmigratoria y un proceso de regularización que se detuvo iniciada la segunda década del siglo XXI. Es decir, en el último gobierno neoliberal de la República Argentina se producen un conjunto de restricciones al migrante en correlatividad con algunas políticas migratorias globales restrictivas que criminalizan al migrante.

Esto nos trae hoy todo un saldo, una deuda migratoria de un conjunto de personas en la irregularidad administrativa con una precarización documentaria de partidas de nacimiento que no pueden regularizarse o presentarse, documentos de identidad, certificados de antecedentes que no se pueden presentar antes las autoridades de migraciones y esto arroja una irregularidad migratoria y administrativa que los migrantes, en este caso como vulnerables, tienen una irregularidad laboral, una irregularidad en el acceso a los sistemas de salud, a pesar de que en la República de Argentina hay un sistema universal, así como también una irregularidad en el acceso de ciertas ayudas que brinda el gobierno argentino en esta coyuntura excepcional de la pandemia.

La falta de atención en salud, el acceso a la educación, acelera el diagnóstico migratorio que un conjunto de teóricos compartimos en el sentido que la pandemia es una excepcionalidad que profundiza las desigualdades estructurales que sufre el migrante en el mundo y en Argentina en particular, pero esa situación excepcional que se trasunta en el atraso de los trámites administrativos que ya venían demorados como les decía con esta deuda migratoria del último gobierno neoliberal o securitario desde la perspectiva de los derechos migratorios, y con la precariedad laboral que habitualmente tienen los migrantes, la falta de acceso a la vivienda, el fin de la locación en los hoteles, el estar varado en la frontera como comentaban los compañeros académicos recién, así como también el riesgo de vida, el futuro incierto sobre si quedarse o no quedarse en la República Argentina.

Cuando aceleran las crisis en general, las guerras o un desastre natural o una pandemia, la profundización de la vulnerabilidad de los migrantes es detectada por algunas organizaciones que defienden sus derechos; por ejemplo, algunos colectivos de migrantes que estamos reunidos o con los que nos contactamos en “Migrar es un derecho”, que también denuncian mayores situaciones de discriminación, de racismo, se brinda asistencia a los migrantes a través de la Cruz Roja y algunas otras organizaciones como la Asociación Haitiana de Rosario, que en algunas casas de migrantes que se han quedado sin trabajo o que tienen algún problema de poder contribuir con su salario a su subsistencia, brindan algún tipo de ayudas.

También otra de las cuestiones, respondiendo ya al punto dos de la ronda, es que en realidad la información y los datos en general argumentan que la pandemia es un fenómeno que agudiza las desigualdades y la exclusión y la discriminación que se venía sufriendo o que se sufre histórica o estructuralmente en el caso de la migración.

Esto arroja un desafío para la sociedad y para el Estado argentino porque a seis meses de un cambio de gobierno hay un pasivo migratorio que a consecuencia de que haya políticas migratorias securitarias durante el gobierno anterior (de Mauricio Macri) debe ser saldado y debe ser previsto con una propuesta que es una regularidad migratorio absoluta e inmediata con una perspectiva de derechos y acceso de derechos humanos de los migrantes o de las personas en situación de movilidad humana, que de manera similar que ya fue aplicada en otros registros históricos de la República Argentina, como el año 1973, como en el 2003 al 2006, del modo que esta regularización amplia, inmediata y sin barreras burocráticas permita el acceso a las personas a los derechos de la regularidad migratoria, los derechos de salud, previendo que no se gesten guetos de personas migrantes infectadas o catalogadas y estigmatizadas como vectores de un virus como suele ser en los escenarios migratorios discriminatorios o xenófobos.

Estas medidas de regularización sin limitaciones y con alcance total son solicitadas también en defensa de algunos migrantes argentinos o latinoamericanos que están residiendo en algunos países de Europa. Cuando tenemos una perspectiva del diagnóstico de la migración en la República Argentina, como bien lo dijo el doctor, es un país de recepción de migrantes, pero también es un país de producción de migración y exilios, de exclusión. Por lo tanto, hay un conjunto de argentinos y latinoamericanos residiendo en España a los cuales muchas organizaciones están reclamando al Estado español una regularización amplia y generalizada. El beneficio de una regularización generalizada sería inmediato en el plano de la salud, salvar vidas, evitar contagios, controlar el vector viral. En el plano del trabajo, calidad y protección al trabajo y al trabajador, regularización laboral, aportes patronales. El hecho de regularizar a los migrantes también permite el desarrollo de sus derechos culturales y, en este sentido, un enriquecimiento por parte de la sociedad de recepción en el aporte migrante a la ciencia, a la academia, al desarrollo cultural, económico y urbano en los países de recepción de migrantes.

También la presencia migrante y la regularización migrante provoca internacionalización de los espacios y transnacionalización de los espacios, siempre y cuando se tenga una perspectiva de derechos.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Doctora, muchas gracias por señalar que la pandemia ha agudizado desigualdades y ha generado incluso mayor cantidad de vulnerabilidades. Por eso vamos a cerrar esta tercera y última ronda de preguntas específicas para después darle pie al auditorio si tiene algún tipo de cuestionamiento. Así es que, en materia de desarrollo, en materia de economía, sabemos que en América Latina todavía no superamos lo que es esta primera oleada de la pandemia, pero de qué manera podemos empezar a desmitificar ciertas situaciones que se han manifestado

durante toda la conversación. Por ejemplo, que los migrantes son los únicos que van a contagiar, los migrantes son innecesarios porque además no están funcionando las economías. La pregunta concreta es: ¿cómo se puede vincular a los migrantes con la reactivación económica en los respectivos países que ustedes han analizado, tanto en América Latina como en Estados Unidos?

Dra. Adriana Sletza Ortega Ramírez: Bueno, en el caso específico de Estados Unidos, me gustó mucho lo que planteó la profesora Mariana, que tiene que ver con la regularización. Esto es una campaña muy importante, que se está llevando a cabo por parte de distintas organizaciones, por lo que está ocurriendo en Europa, pero también veo por ejemplo que las organizaciones chilenas están impulsando mucho eso, también en Argentina en el Cono Sur. Es algo muy importante porque en Estados Unidos se ha ido perdiendo de vista la batalla por la regularización migratoria debido a la segmentación. Yo hablaba hace un momento de las visas H2, sobre el programa DACA o el programa TPS. Esas son formas que Estados Unidos usa para segmentar a distintas clases de migrantes. Todo el sistema migratorio de Estados Unidos está basado en eso, en generar esos *status* precarios que no hagan que las personas puedan tener derechos plenos y que puedan realmente asegurarse. Vivir todo ese tiempo en la incertidumbre hace que las personas no puedan planear en el largo plazo y estar dependiendo demasiado de su estatus migratorio en los Estados Unidos. Entonces creo que es fundamental hablar de los temas de regularización y seguir y recuperar, en el caso específico de Estados Unidos las demandas por una regularización migratoria integral.

Por otro lado, lo que hemos visto de las soluciones que se han dado en Estados Unidos en este contexto, pues han sido más soluciones locales. Mientras que el gobierno federal pone medidas cada vez más restrictivas para las personas migrantes y una de las medidas más crueles, por cierto, es este programa que se da un programa de emergencia COVID-19 de 1 200 dólares por familia, pero que se les niega a las familias con *status* migratorio mixto. Es decir, cualquier familia que reporte una persona que está irregular, que tenga un número para pagar impuestos, pero que no tenga un número de seguridad social, esas familias no fueron beneficiadas por ese programa federal. Es un programa que fue lesivo para las familias con *status* migratorio mixto. Entonces, las soluciones fueron o han ido más por la línea local. Es decir, desde los estados y las ciudades, muchas de ellas ciudades santuario que ya venían con una posición promigrante clara frente a la administración federal de Donald Trump y sus políticas abiertamente antimigrantes, xenófobas, discriminatorias. Estados como California, Illinois, han creado fondos específicos que van a ir a familias o individuos que no pudieron ser beneficiados de los programas federales. Por ejemplo, en el caso de Illinois, se anunció 2 millones de dólares de fondos de emergencia para familias inmigrantes en donde no es requisito tener un número de seguridad social. En el caso

de California, ha habido programas específicos, así como en Nueva York, Los Ángeles, Minneapolis, Washington D. C.

En Atlanta se estableció un fondo de 7 millones de personas que incluye a personas sin hogar, adultos mayores, niños. Varias de las ciudades también lo que hacen es que dan apoyo de comida. En el caso de la ciudad de Nueva York, se distribuye por parte del gobierno de la ciudad comida en 400 sitios de la ciudad sin necesidad de un registro o un ID. Sabemos que en Estados Unidos siempre te piden un ID para muchas cosas, es como aquí en México, una de las barreras que nosotros tenemos para las personas migrantes, es que en la medida en la que existen barreras como solicitar el CURP, solicitar la credencial de elector, o por ejemplo, en otros lugares el famoso DNI. El hecho de que un documento nacional de identidad sea requerido hace una barrera para las personas migrantes. En el caso específico de Estados Unidos, es el requerimiento de tener una identificación oficial o un ID, y el hecho de que te pidan esos ID es una barrera. Entonces, el hecho de que algunas ciudades pudieran flexibilizar ciertos requisitos y localizar y destinar ciertos fondos específicos para personas que no tienen vivienda o personas que han perdido el trabajo o que requieren comida, en específico porque además eso es lo que está ocurriendo en la práctica. Las personas sufren al perder el trabajo o al no tener también ayuda para las rentas que son también muy caras.

En este momento, por ejemplo, en la ciudad de Nueva York no se permite que las personas sean echadas de sus casas si no pagan la renta. Sin embargo, las personas temen que lo que va a ocurrir va a ser que van a acumular una deuda muy grande por las rentas acumuladas en estos meses que no están trabajando y que no están pagando. Entonces, las ayudas para las rentas, los apoyos de comida, son esenciales en este momento.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias. Hablando ya de la parte norte del continente tenemos que recuperar qué pasa en México y también lo que ocurre en Centroamérica. Doctora Karla Valenzuela, ¿es posible de alguna manera proteger mejor los derechos de los migrantes y de alguna manera vincularlos con lo que es el desarrollo y no sólo estigmatizar a los migrantes, sobre todo a los irregulares, como “roba trabajos”?

Dra. Karla Angélica Valenzuela Moreno: Gracias, doctor Milton. Pues en efecto creo que planteas bien la pregunta. Pienso que si algo beneficioso podemos sacar de esta pandemia es invertir en el razonamiento. En vez de pensar qué papel tienen los migrantes en esta reactivación económica, pensemos qué papel tienen los migrantes en esta pandemia. Pensemos qué puede hacer la pandemia por los migrantes. Cómo podemos tratar de que esta situación de alguna manera pueda apoyar a las personas migrantes. Entonces creo que una de las respuestas es que esta es una oportunidad para que se reivindiquen a las personas migrantes como trabajadores esenciales y

como personas esenciales en la economía de ambos países, de origen y de destino. Ya lo comentaba en intervenciones anteriores la doctora Sletza: sabemos que en México hubo un aumento de remesas, por lo menos en marzo, que llegó hasta 4 mil millones de pesos.

A pesar de esto, es muy clara la injerencia económica que tienen nuestras comunidades diaspóricas, sobre todo en Estados Unidos. A pesar de esto, en los países de destino se ve una reticencia, por ejemplo, este decreto que sacó Trump en abril de este año de suspensión de ingresos a migrantes que representan un riesgo de recuperación económica. Entonces, a pesar de que los ejemplos del día a día nos dan cuenta de la importancia económica que tienen los migrantes, sigue habiendo una reticencia en países de destino a aceptar este tipo de migración incluso la calificada, porque este decreto que sacó Trump era en especial para las personas que estuvieran buscando la residencia permanente.

Estoy de acuerdo con mis colegas que me precedieron. Creo que esta es una oportunidad para empujar movimientos que apoyen la regularización de las personas migrantes. Tenemos un buen ejemplo en Italia, en donde se regulariza una buena parte de los trabajadores sobre todo en la industria, servicios y agricultura. También para apoyar mejores condiciones laborales de los migrantes que ya son regulares. Estoy pensando un poco en el caso del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales que tenemos con Canadá, en donde hace pocos días se dio la muerte del primer mexicano agricultor en una granja de aquel país porque no tienen condiciones laborales de protección a pesar de estar regularizados. Esto también nos invita a pensar qué tanto la regularización es un apoyo para mejorar las condiciones laborales, simplemente en la calidad de migrante con la condición precaria en un trabajo peligroso, con independencia de si eres regular o no, tiene un mayor riesgo de contagiarte, sólo por ser migrante, independientemente del *status* migratorio.

Creo que también la pandemia nos invita a observar nuevas formas de solidaridad. También podemos ver que hay un fortalecimiento de los reclamos de las personas migrantes, hay nuevas fuentes de donaciones, hay más organizaciones que se están interesando en lo que está pasando, hay incluso un fortalecimiento de comunidades diaspóricas en apoyo a sus países de origen. En el caso de China, por ejemplo, chinos organizados en Estados Unidos comenzaron a mandar insumos de salud a sus compatriotas que se quedaron en su país de origen. Y creo que también hay que recordar que las personas migrantes no sólo juegan un papel económico, sino que juegan un papel mucho más allá de la cuestión laboral y recordar que ellas forman parte de un tejido social mucho más profundo. Entonces, como conclusión, podría decir que ante la dificultad que nos muestra esta pandemia de diferenciar quiénes son los migrantes y quiénes no, hay una buena ventana de oportunidad para exigir un derecho a la salud y prestaciones laborales justas para las personas migrantes.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Gracias, doctora Karla. Pasamos a continuación con la maestra Claudia Ramos. Y desde el propio auditorio nos señalan que debería implementarse en Colombia una renta básica para todos, incluidos los propios desplazados venezolanos. Insisto, estamos hablando de cómo vincular a los migrantes en el desarrollo y cómo protegerlos. ¿Cuál es su percepción, maestra Claudia?

Mtra. Claudia Ramos Quintero: Primero, Colombia, a diferencia de México y de Argentina, no ha sido considerado un país que reciba migrantes, no ha sido su tradición. De hecho, esta movilización que tenemos desde el 2015 nos sorprendió. No somos un país receptor, somos por el contrario uno de los mayores países expulsores. Además, tenemos una población de desplazados que se mueve al interior incluso superior a los sirios. Entonces digamos que nosotros no tenemos una política de regularización como pudo haber sido la ley de Patria Grande que hizo Argentina de regularización que Mariana hizo referencia hace un rato, o lo que pasa en Estados Unidos a través de las diferentes actividades que se dan como los programas de DACA nosotros no lo tenemos.

Por lo tanto, es importante que Colombia haga un ejercicio juicioso, primero de reconocimiento de derechos y condiciones para lograr no sólo una regularización, sino también una reivindicación con los migrantes. Segunda, en cuanto a planes de ayuda, Colombia tampoco tiene un plan de ayuda de integración. Las ayudas para los migrantes por lo general vienen de organizaciones no gubernamentales y de apoyo privado. Es decir, los albergues funcionan porque son venezolanos residentes en Colombia que los están apoyando o colombianos que los están apoyando. Por lo tanto, digamos que ellos son en ese plan de ayuda en la parte laboral, la salud y la comida no dependen del Estado, sino de las mismas ayudas alternas que planean sus mismos connacionales o la población civil.

Nosotros ni siquiera tenemos unos planes de ayuda como lo que planteaba la doctora Adriana en cuanto a la condonación de rentas. Hoy tenemos varados en el norte de Bogotá unos 300 migrantes que decidieron salir, pero no tienen manera de hacerlo, como son trabajadores irregulares y ambulantes decidieron salir, pero no tienen cómo pasar la frontera. Tenemos fronteras cerradas, departamentales o estatales, y los tenemos ahí varados.

En cuanto a la salida también de apoyo a la economía informal, sabemos que los grupos de apoyo de venezolanos los incorporan a sus actividades económicas, pero ellos también han sufrido por el COVID. Bogotá también apoya a algunos empresarios de alguna manera a algunos empresarios que llegaron en primera o segunda línea de migración.

Por otro lado, entrando hacia el papel de los migrantes en la pandemia, es importante. Entonces, ¿cómo vincularlos e integrarlos al tejido social si en definitiva

se van a quedar aquí? Estamos viendo que hay un retorno, no sólo desde Colombia, sino del Cono Sur. Estamos viendo que ellos atraviesan más o menos 1 453 km de la frontera norte a la frontera sur y lo hacen a pie. Entonces, digamos que es la incorporación de estos migrantes que se quedan con un acompañamiento y con una ayuda para salir de la economía informal, con unos planes de ayuda que respondan a la necesidad y que haya una prevención y un monitoreo en la frontera, un plan de respuesta para generar un sistema de prevención en la salud en lugar de un simple sistema de asistencia que tiene costos muy altos.

Por otro lado, estamos en actividades económicas en donde las remesas enviadas por los colombianos son muy importantes para nosotros. De alguna manera también es muy importante que las empresas logren incorporar a sus procesos de migración a los diferentes sectores, en especial cuando se reactiven los servicios y la actividad turística. También que les garantice la permanencia y la regularización. La adaptación de un sistema laboral *online*, que también es una incorporación a estas comunidades que no necesariamente tienen que desplazar su primera línea.

Concluyendo, lo que Colombia debería hacer es una implementación en cuanto a regularización, un plan de ayuda claro concreto y directo, una salida de la economía informal pero, sobre todo, un plan de ayuda de prevención. No a la discriminación, no a la xenofobia. Lo dije al principio de esta conferencia, se asocia al migrante con el que va transmitiendo la enfermedad, y más en estos espacios en donde sabemos que vienen haciendo recorridos del Cono Sur, atraviesan todo Colombia de sur a norte en nuestra frontera y que se ve en las imágenes como los transmisores, porque al atravesar Colombia lo que están haciendo es “trasteando” todo el sistema de contaminación.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias, maestra Claudia. Cerramos las participaciones con la doctora Mariana García. ¿Qué se puede hacer en Argentina para mejorar las condiciones de los migrantes y, por ende, vincularlos con lo que es el desarrollo y la reactivación económica?

Dra. Mariana Beatriz García Quiroga: Hay evidencias históricas en Argentina y en el mundo que nos muestran el impacto de la migración en el desarrollo urbano, en el desarrollo local, etc. Por ejemplo, en las décadas de los cuarenta y cincuenta, la migración interna y la migración internacional es la que nutre los gremios que sacan adelante a la República Argentina. Hay un sociólogo que decía que las dos clases más dinámicas de Argentina en este momento histórico son el empresariado de origen migrante y los obreros de origen migrante. El impacto en esta coyuntura excepcional de una medida de una regularización amplia, sin barreras burocráticas, sin exigencias documentales detalladas. Hoy todo se puede hacer de modo virtual. Esta pandemia también ha demostrado eso. Entonces, habiendo buena voluntad, es posible tener una perspectiva

de derechos de los Estados de recepción y de los Estados de emisión de población que tienen que resguardar los derechos migratorios de su población en el exterior.

Esto es de fácil solución, no nos detengamos en categorías migratorias ni en tiempos de estabilidad. Uno de los principales obstáculos para obtener la ayuda que brinda el gobierno argentino, que por cierto ha tenido una actitud universal hacia las personas sin discriminación de si son migrantes o no históricamente, pero en este momento exige dos años de residencia. Es muy difícil tener que comprobar dos años de residencia en una emergencia, y no sería necesario porque es una emergencia, y es una emergencia de salud. Por lo tanto, el efecto económico del desarrollo de la migración ha sido estudiado y tenemos suficiente evidencia económica y académica y datos para brindar una explicación al sustento.

En el caso de México, de la emigración exiliada, el desarrollo de sus principales instituciones académicas. Argentina, el retorno de los exiliados argentinos y la incidencia en el desarrollo de la industria científica y de las universidades y las academias. En el caso del New Deal, en Estados Unidos, y el impacto de la migración.

La incidencia del impacto positivo en la economía, si queremos ser utilitaristas sobre la migración, desde el punto de vista de los derechos, de la salud, de la educación y de un conjunto de cuestiones que tienen que ver con mayores niveles de ciudadanía. El acceso a ciudadanía. Somos todos seres humanos. Vamos a otorgar derechos económicos, cívicos, sociales, en los países de origen, de tránsito y de recepción para que esto retribuya en una mejor calidad de vida al conjunto de la población, y al desarrollo y al crecimiento.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias por la participación. Es un tema bastante complejo. Sin embargo, creo que todos podemos coincidir en que al final de cuentas los mitos sí se pueden erradicar y sobre todo a través del conocimiento y entendimiento de que los migrantes pueden convertirse en una fuerza de apoyo en lugar de ser un contrapeso al desarrollo de cada Estado nación.

La grabación del foro virtual se puede consultar en el canal de YouTube de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*:

<https://www.youtube.com/watch?v=Nqz1WHzaDN4>

La transcripción del foro virtual corrió a cargo de Gabriela Rincón Rodríguez.

**Memorias del Segundo Foro Virtual
de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*,
titulado “Evaluación de la política exterior de México
frente a la pandemia”,
realizado el 24 de junio de 2020**

Foristas por orden alfabético:

- 1) Dr. Alejandro Chanona Burguete
(Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México).
- 2) Mtra. María del Consuelo Dávila Pérez
(Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México)
- 3) Dr. Rafael Velázquez Flores
(Universidad Autónoma de Baja California, México)

Moderador:

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo
(Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México).

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Es un gusto contar con un panel de lujo el día de hoy para hacer el análisis de lo que ha sido la política exterior de México frente a la pandemia. Recordemos que el actual gobierno ya lleva un año y medio en el poder y al inicio se le acusó de no tener miras más allá de lo que son las propias fronteras interiores. Así que para comentar sobre lo que es la política exterior en general, sobre lo que se ha realizado como acciones en cuanto a la pandemia, tenemos el día de hoy al doctor Alejandro Chanona, a la maestra María del Consuelo Dávila y al doctor Rafael Velázquez. Doctor Alejandro Chanona, ¿nos podría dar su visión general sobre lo que ha sido la política exterior del gobierno mexicano en lo que llevamos del sexenio?

Dr. Alejandro Chanona Burguete: Yo creo que la política exterior de México en tiempos de COVID se da en un contexto de unas relaciones internacionales inciertas, turbulentas, y la pregunta clara que yo haría para nuestra audiencia y el panel es: ¿qué es la política exterior de un país? Mi respuesta es: la política exterior, por definición, es una política pública de Estado. La política exterior del Estado promueve el desarrollo

y los intereses del país en el exterior. La política exterior defiende, en primera instancia, la soberanía de la nación y ulteriormente la política exterior despliega un determinado régimen político y de gobierno. Su relación con la política interior es intrínseca, y me parece que este debate en el que habíamos entrado en principio con la administración del presidente López Obrador sobre que la mejor política interior era la exterior es un dilema innecesario.

Ahora bien, para entender la política exterior del presidente López Obrador, me aboqué a buscar los hechos del proyecto original que están plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo que publica en abril del año pasado y en su esbozo plantea tres ejes fundamentales: la recuperación de los principios, siempre en la lógica de que los anteriores habían sacrificado el espíritu y la letra de los principios; plantea guías para la buena diplomacia ante la comunidad internacional, también lo plantea en contra de lo que pasó en administraciones anteriores; y tercero, sublima el asunto de los ocho principios de la política exterior plasmados en nuestra Constitución. Mi comentario sería que mientras no haya otra estrategia de política exterior en el sentido de que se mantengan los principios vigentes en la Constitución éstos podrán ser inspiradores de una política que deberá combinar los principios con intereses.

Ya en el capítulo, en relación con los temas, las regiones y los países, el documento se queda corto. Nos plantea un giro hacia América Latina en sentido de promover la amistad y el respeto hacia esta comunidad, pero se centra mucho en el tema de México como país norteamericano y hacia el tema migratorio. Es decir, para las prioridades marcadas hace 18 meses el fenómeno migratorio de sur a norte era fundamental porque había una preocupación esencial de atacar de raíz el tema migratorio en la perspectiva de México, no de las famosas caravanas y la crisis migratoria. Al final hace un pequeño apunte por atender las expresiones de delincuencia transnacional, el tráfico de personas, el tráfico de armas, drogas ilícitas y divisas.

La pregunta es: ¿hemos hecho algo más en estos 18 meses? Mi respuesta sería la siguiente. Durante los últimos 18 meses la agenda de política exterior no ha sido menor; es más, durante este primer semestre del 2020 se ha intensificado pese a la captura de la agenda mundial por la irrupción de la pandemia del COVID-19 desde enero de este año. Y, desde luego, a partir del arranque del epicentro asiático.

¿Yo qué destacaría para dar un panorama y dar respuesta a lo que no se dice en el Plan Nacional de Desarrollo y a la posibilidad de pensar que estamos desmovilizados o relativamente aislados? Hemos tenido acciones muy específicas. Con Estados Unidos, además del conflicto migratorio, al que le podemos dedicar tiempo en este conversatorio, hubo posicionamientos claros de México frente a los atentados en Texas contra mexicanos en agosto del año pasado. Hubo reuniones de “*business as usual*”, es decir, reuniones fundamentales entre México y Estados Unidos en materia de seguridad, la de diciembre del 2019 para fortalecer el GANSEC, que es el grupo de

alto nivel sobre el tema de seguridad. Y obviamente lo que ahora viene plasmado en el PND es que se aprobó el T-MEC, y ahora que los tres países lo han ratificado entrará en vigor el primero de julio de este año.

Sin embargo, también hemos puesto atención a Asia. Con China, más allá de los cargamentos y los aprovisionamientos de China, el canciller Ebrard hizo una visita de trabajo muy importante en julio del año pasado y México asistió a alguna convocatoria china sobre una reunión ministerial de la OMC en Shanghái y hubo una visita de trabajo a China por parte de la Secretaría de Economía.

Con América Latina y el Caribe las cosas son también muy interesantes. En noviembre de 2019, México otorga asilo a Evo Morales, se da una confrontación entre México y el gobierno que sustituye a Evo Morales en Bolivia a grado tal que nosotros invocamos la posibilidad de ir a la Corte Internacional de Justicia por el acoso a la embajada de México en aquel país. Y bueno, creo que eso habla mucho de la posición política e ideológica que tiene la administración en relación con la democracia y a los derechos humanos.

Quiero subrayar que con América Latina y el Caribe se arrancó un proyecto que es muy valioso recuperar. México lanza la iniciativa de desarrollo integral para Centroamérica para atender el fenómeno migratorio con apoyo de la CEPAL, en diciembre de 2018. Otro tema fundamental, con Europa, se concluyeron las negociaciones para la modernización del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea en abril de 2020 y se ultimaron detalles técnicos y se ve inminente su entrada en vigor en el corto plazo.

¿Qué es lo que destaca en el activismo de México? Pensando que hay que visibilizar su política exterior empujando el multilateralismo que ha sido característico de nuestra acción en el exterior. El 17 de abril de este año, debo recordar, México impulsó una propuesta en Naciones Unidas para garantizar el acceso a medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente al COVID de manera generalizada, que no hubiera monopolios ni sectarismo internacional. Logró el apoyo de 164 países. Hay que ser justo con quien lo planteó originalmente: lo planteó el presidente López Obrador en la reunión del G-20, que se celebró en marzo de este año.

Otro punto fundamental, ya acercándome a este balance global, México ingresa al Consejo de Seguridad por quinta ocasión. El pasado 17 de junio con 187 votos de 193, México logra una de las cinco vacantes de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad para el bienio 2021-2022. La agenda se antoja compleja, hay que reconocerla, hay que hacer una reflexión al respecto, pues los temas sobre conflictos internacionales en donde México puede recibir la presión de Estados Unidos nos pueden situar en una situación complicada. Pero también puede ser una gran oportunidad para posicionar al país en temas de paz y sobre la actual pandemia.

Algunos otros temas que han discutido colegas como Consuelo, Rafael y otros expertos, es que se puede coincidir con temas multilaterales que se apeguen a nuestra doctrina. Hay quienes proponen temas de seguridad. En fin, México por lo pronto anticipa que se ceñirá a privilegiar la cooperación internacional y la promoción de los derechos humanos y que tratará de ganar mayor peso en el escenario internacional. Sin embargo, los temas de paz y seguridad, reitero, se antojan complejos frente al choque entre las potencias. El ejemplo más claro es la exigencia de Estados Unidos ahora para una reunión del Consejo de Seguridad en donde se aborde el tema de Hong Kong. China por supuesto se opone, no lo permite. Son esas problemáticas las que México tendrá que procesar con inteligencia.

Último dato relevante del activismo mexicano: México está peleando dirigir la Organización Mundial de Comercio. El pasado 8 de junio, México postula a Jesús Seade para dirigir esta organización. La campaña está en marcha, y lo que podemos ver es que nos queda a deber el planteamiento original del PND, nos oculta mucho la percepción de esta idea obsesiva por combatir la pandemia, pero creo que México está haciendo un trabajo en el exterior relevante y digno del análisis de una comunidad, no sólo de esta revista, sino de la audiencia que convoca con colegas tan distinguidos. Muchas gracias por esta primera intervención.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Le agradezco, doctor Alejandro Chanona. Parecería, doctora María del Consuelo, que a pesar de un ostracismo inicial, al menos así manejado en medios de comunicación, de que la política exterior no aparecía en el radar del actual gobierno, sí hay elementos importantes y además el mundo parece destino para México por muchas situaciones. ¿Cuál es su percepción generalizada, hasta el momento, de la política exterior?

Mtra. María del Consuelo Dávila Pérez: Coincido con el doctor Chanona en el sentido de que la política exterior de México fue una al principio, es decir, durante el periodo de la campaña y durante el primer año de gobierno, y que ésta ha tenido cambios necesarios en los últimos meses. En el Plan Nacional de Desarrollo en efecto hay una ausencia clara de una estrategia de política exterior, al menos no como nosotros estábamos acostumbrados a verla. Por lo regular había un capítulo sobre política exterior, y en esta ocasión se encuentra dispersa entre diferentes apartados del PND, sobre todo en el primero, en el que se refiere a política y gobierno. Esto nos refleja una suerte de al menos una falta de interés en el tema de política exterior.

En cuanto a los temas, pues en el primer año de gobierno y de acuerdo con lo que marcaba el Plan Nacional de Desarrollo, en Estados Unidos y en América Latina, sí hay un interés por continuar las negociaciones con Europa, sí continuamos siendo parte del famoso TPAD, el acuerdo con los países asiáticos. Pero creo que los ojos

están puestos en Estados Unidos y en América Latina. En Estados Unidos con la negociación del T-MEC, que es un punto fundamental en donde incluso desde la etapa de transición el presidente electo designó un representante para participar en la etapa final de la negociación, el señor Jesús Seade, con lo cual se mostraba un interés para que el nuevo tratado llegara a un buen fin, cosa que ya vamos a ver ahora el 1 de julio que entrará en vigor.

Otro tema fundamental que ya señaló el doctor Chanona es el tema migratorio, y yo también lo dividiría en dos partes. En primer lugar, este tema era esencial luego de que el presidente Trump pidiera la colaboración de México para controlar los flujos migratorios hacia Estados Unidos, que había sido una promesa de campaña del mandatario estadounidense, al igual que la construcción del muro fronterizo, y en donde México se alinea. En segundo lugar, después de que se empiezan a presentar las primeras caravanas de migrantes que vienen en tránsito desde la frontera sur con la intención de llegar a Estados Unidos. En este tema destaca la disposición de México por crear condiciones que eviten la migración, no en exclusiva, pero que es un instrumento muy importante, que también ya mencionó el doctor Chanona, que es el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica, al que se destinaría mucho dinero: se hablaba de 100 mil millones de dólares, para invertir en los cuatro países, México, Guatemala, Honduras y El Salvador, y evitar que la migración continuara por medio de mejorar las condiciones económicas en la región.

Sabemos que en un primer momento el gobierno mexicano ofreció visas de trabajo, empleo y un trato digno a los migrantes, lo que de alguna manera favoreció la existencia de las caravanas, y por supuesto más problemas con Estados Unidos, al punto de que en mayo de 2019 el presidente Trump amenazara con imponer aranceles a las importaciones mexicanas si México no controlaba la migración. *A grosso modo*, digamos estos dos temas fueron atendidos por México para evitar conflictos con Estados Unidos.

El otro tema fundamental también es América Latina. Aquí, a pesar de que en el PND se habla de que es muy importante el acercamiento y la cooperación con América Latina, en realidad los temas que marcaron la agenda fueron temas que estallaron como crisis en América Latina, a los que México tuvo que hacer frente. Es decir, no estaban dentro de la agenda de la política exterior, pero México tuvo que responder a ellos, como lo fue la crisis en Venezuela. La decisión de México de deslindarse en definitiva del Grupo de Lima argumentando el respeto a los principios de la política exterior, el acercamiento al grupo de contacto que aglutinaba a los países europeos y a algunos países latinoamericanos en donde también decide no firmar los documentos finales porque se pedía que se llevaran a cabo nuevas elecciones, entonces México dice ahí no porque eso interfiere con mis principios de política exterior. Y participando en el grupo de contacto con Uruguay y los países del Caribe.

Por último, la crisis sanitaria dejó de lado el tema Venezuela, no se ha hablado prácticamente de él, no ha habido nada, pero digamos que en un primer momento México tuvo que reaccionar en función de la crisis externa. Lo mismo que sucedió con Bolivia, ya lo relataba el doctor Chanona. La crisis en Bolivia hizo que México tomara una postura, aceptando que se trataba de un golpe de Estado, aun cuando era un poco extraño, y ofreciendo asilo diplomático tanto al presidente Evo como al vicepresidente. Y ya vimos todo lo que pasó después, algún día creo que podremos saber la verdad de lo que sucedió y de la salida intempestiva de Evo Morales de México. Hay muchas versiones, algún día sabremos cuál es la correcta. Y en el mismo sentido, México más bien estaba respondiendo a los sucesos internacionales que acontecían.

En América Latina México también da importancia al ámbito multilateral. La Alianza del Pacífico, la cual es un instrumento importante que ya se veía que México iba a continuar y a profundizar, pero lo que sorprendió en verdad fue que México decidiera proponerse para encabezar la CELAC, porque era un mecanismo de concertación política de 33 países de América Latina que estaba prácticamente desahuciado. Fue una decisión que se tomó, hay muchas interpretaciones del por qué se tomó esta decisión. El hecho es que sigue estando el multilateralismo digamos en el eje de la política exterior mexicana. Y desde luego, también están Europa y Asia, pero yo diría que en un segundo plano, y después de la pandemia esto cobra otro interés.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias, profesora Consuelo Dávila. Sin duda ya estamos observando que la política exterior abarca muchos temas, no sólo situaciones con Estados Unidos. Doctor Rafael Velázquez, reitero, parecería que la agenda está cargada hacia Estados Unidos, pero como los ponentes de manera previa han señalado hay otros asuntos que también han sido relevantes en América Latina. ¿Cuál es el balance que usted realiza hasta el momento de esta política exterior de la 41?

Dr. Rafael Velázquez Flores: Como todos sabemos, el sexenio de Andrés Manuel López Obrador inició con poco interés en la política exterior a pesar de que había obtenido un amplio triunfo electoral y eso le permitiría obtener un bono democrático que se podía traducir en poder blando. Este poder blando podría servirle a México para ampliar sus capacidades de negociación y proyectar una política exterior que tuviera mayores alcances.

Sin embargo, en un principio no tuvo mucho interés en darle prioridad a la política exterior. Pero los eventos internacionales, la misma pandemia, le han hecho ver la realidad de que la política exterior es muy importante si López Obrador quiere utilizarla como mecanismo para promover el desarrollo interno. Ya lo decía Alejandro Chanona con su primer planteamiento conceptual de que la política exterior sirve

como un mecanismo para la promoción del desarrollo interno en lo político, en lo social y en lo económico. En ese sentido, López Obrador se tiene que dar cuenta de que si quiere tener una buena política interior también requiere de una buena política exterior.

Veo tres tendencias en este año y medio de la administración de Andrés Manuel López Obrador en materia de política exterior. La primera es que hay un patrón de cambio y continuidad que se está dando al mismo tiempo, es decir esta combinación de cambio y continuidad. Por ejemplo, en el área de política económica exterior veo bastantes elementos de continuidad. López Obrador apoyó la renegociación del T-MEC, eso le da continuidad con las administraciones anteriores, incluso el ingreso de México al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también presenta continuidad con las administraciones de Vicente Fox, de Felipe Calderón y de Peña Nieto. Peña Nieto no ingresó al Consejo de Seguridad, pero sí planteó el regreso de México a las operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Entonces, hay estos elementos de continuidad que se están presentando en la política exterior de Andrés Manuel López Obrador.

Pero también hay cambio que se refleja principalmente en los casos de América Latina, Venezuela, Bolivia. Hay un cambio radical notable en el caso de Venezuela en el Grupo de Lima. La administración de Peña Nieto fue muy incisiva en tratar de aplicar sanciones, tanto económicas como políticas al régimen de Maduro que, al final de cuentas, no se pudieron realizar. Pero con la llegada de López Obrador esto representó un cambio significativo en la política exterior de México.

El segundo patrón que observo, en estos primeros meses en la administración de López Obrador en materia de política exterior, es que hay también una combinación de cooperación y conflicto. Ya vimos que con Estados Unidos ha habido este conflicto, por ejemplo, cuando Donald Trump amenazó con aumentar los aranceles de las importaciones mexicanas, pero también amenazó con catalogar a los narcotraficantes mexicanos como grupos terroristas, lo que implicaba complicaciones para la política exterior de México en materia de seguridad porque tendría que aceptar una intervención militar mayor por parte de Estados Unidos en combate al narcotráfico. Ha habido estos momentos de conflicto, pero a la vez hay una disposición abierta por parte del gobierno de México para cooperar y tratar de resolver estos primeros problemas como lo son el de migración y de narcotráfico. Ya lo mencionaron tanto Consuelo Dávila como Alejandro Chanona: que México aceptó utilizar a la Guardia Nacional para detener a los migrantes centroamericanos en la frontera sur a cambio de que Estados Unidos no impusiera los aranceles con los que en un momento amenazó. Eso indica un interés por parte de México de cooperar con Estados Unidos a pesar de que surge el conflicto.

La tercera tendencia que también observo, que me parece muy importante, es que también hay una combinación de una política exterior de corte pragmática con una política exterior de corte principista. Todos aquí sabemos que en un principio López Obrador planteó que su política exterior iba a estar basada en los ocho principios constitucionales del artículo 89 de nuestra Constitución, que norman el comportamiento de México en el exterior como la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la autodeterminación de los pueblos, etcétera, etcétera. Y efectivamente en un primer momento parecía que López Obrador iba a fundar su política exterior basada en estos principios. Fue el caso que argumentó frente al tema de Venezuela cuando surge un nuevo gobierno alterno al de Nicolás Maduro. México en ese sentido aplicó el principio de no intervención basado en la Doctrina Estrada, aunque también olvidó ahí la Carta Democrática que se había aprobado en septiembre de 2001 en Lima, Perú en la Reunión Interamericana.

Hay esos elementos de principismo de política exterior pero también López Obrador ha buscado mantener los intereses de México. Por ejemplo, ha dado preferencia a una certidumbre económica y ese fue el sentido o la razón por la cual López Obrador aceptó negociar con Estados Unidos el tema de los aranceles y usar la Guardia Nacional, inclusive en contra de sus planteamientos originales en campaña de que iba a respetar los derechos humanos de los migrantes centroamericanos, y al final tuvo que usar la fuerza, todo para darle certidumbre a la economía y tener camino abierto a la firma del T-MEC. Sabemos que en diciembre hubo una nueva renegociación del T-MEC, y ahí también hubo planteamientos pragmáticos porque el gobierno de México aceptó que autoridades de Estados Unidos pudieran venir aquí a México a supervisar en fábricas, principalmente en el sector automotriz que las autoridades mexicanas estén cumpliendo con lo acordado en el T-MEC, que como se mencionó entra en vigor a partir del primero de julio.

Hemos visto estos tres elementos, estas tres tendencias, y creo que se han mantenido desde marzo, en estos tres meses de pandemia y es muy probable que dichas tendencias marquen lo que queda del sexenio, estas combinaciones entre pragmatismo, principismo, continuidad y cambio, conflicto y cooperación.

Uno de los principales problemas que observo en la política exterior de México es la polarización en el país. La amplia oposición que tiene López Obrador ha usado su política exterior para criticar a su régimen. Y eso no ha sido bueno ni para la política interior ni para la política exterior. Todos sabemos que la división, la carencia de cohesión social, son factores que impiden que un país pueda tener margen, principalmente en el exterior, para poder alcanzar sus objetivos, que son bastantes limitados en el PND. Efectivamente, como dice Consuelo Dávila, estamos acostumbrados a un planteamiento, a un rumbo de política exterior un poco más claro, con estrategias, con instrumentos que el gobierno de México habría de utilizar

para alcanzar sus objetivos de política exterior, y esta polarización no ayuda para alcanzar los objetivos de política exterior que en cualquier momento se plantee la administración de López Obrador.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias doctor Rafael Velázquez, sin duda con las tres participaciones que acabamos de observar nos damos cuenta de la amplitud que tiene la política exterior como herramienta para gestionar los intereses del Estado mexicano frente a otros actores de la sociedad internacional. Pasamos a la siguiente pregunta: ¿de qué manera ha apoyado la política exterior mexicana para afrontar la pandemia que estamos viviendo por la COVID-19?

Dr. Alejandro Chanona Burguete: Cualquier política exterior de cara a la pandemia debe ser juzgada no necesariamente por su mayor o menor eficacia a partir de lo siguiente. La pandemia del COVID-19 es una pandemia global con respuestas locales, y estas respuestas locales sin duda están marcando y poniendo a prueba las capacidades nacionales de cada país bajo un supuesto básico. No veo como tendencia global la movilización de muchos recursos, si acaso hay algunos ejemplos de movilizaciones de recursos y de capacidades en la Unión Europea, pero veo muy limitada la posibilidad de movilizar recursos en América Latina. Desde luego nosotros tenemos al lado a Estados Unidos, ha habido algunas muestras muy claras en relación con sus insumos, además de los que han llegado vía China. Creo que el caso de China debe ser destacado de manera particular y, en ese sentido, veo una comunidad internacional en promedio desarticulada frente a la pandemia. Por eso creo que se debe valorar cada paso que se dé, uno para tratar de construir mecanismos de movilización de recursos y de solidaridad en América Latina y el Caribe, desde luego en el caso de América del Norte me hubiera gustado ver un mecanismo más sólido, no lo veo, no lo veo a la vista. Aunque hubo un mecanismo que se creó frente a la pandemia del H1N1 en el contexto del 2007-2009, pero no veo que se haya invocado algo muy específico que no sean estas bilateralidades (Estados Unidos-Canadá, Estados Unidos-México).

En el caso de México, se le ha tratado de dar un manejo inteligente para crear la percepción de que las cosas se pueden hacer bien. Cerraría mi comentario en relación con esto valorando mucho la idea que surgió en el Servicio Exterior Mexicano, porque ahí tenemos grandes profesionales de política exterior, quienes pusieron en la mesa del canciller y del presidente la iniciativa en el marco del G-20 de proponer una visión de gobernanza en materia de salud que no excluya a nadie, porque eso es muy importante. No sé si sea el mejor objetivo, pero no es agradable escuchar que la Unión Europea firma un contrato con un gran laboratorio (AstraZeneca) o que el propio Trump esté buscando a los laboratorios estadounidenses para firmar convenios en donde la producción de vacunas va para ellos, con una exclusión absoluta de los

países en desarrollo, y en esa lógica me parece que la idea de buscar la solidaridad internacional en el marco de Naciones Unidas y lograr un buen consenso, logró 13 votos de 15 del Consejo de Seguridad, lo cual implica que con dificultad sería vinculante, pero sí me parece que esa expresión de buscar solidaridad internacional es una idea inteligente y válida porque no hay recursos que alcancen.

Creo que la gobernanza en materia de salud quedará como uno de los grandes temas post COVID-19 y la política exterior de México puede hacer su labor, ya no sólo en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por cierto se nos olvidaba que también regresamos al ECOSOC, logramos una de las sillas del ECOSOC para el próximo trienio, pero en particular para darle brillo estratégico a la posición de México en el Consejo de Seguridad, para que desde el Consejo de Seguridad promovamos gobernanza en materia de salud e incluir a esta pandemia que a todo el mundo tomó por sorpresa. Creo que si las capacidades de salud y las infraestructuras de los países desarrollados se vieron contra la pared y se vieron limitadas, imagínense ustedes lo que está pasando en países de África y de América Latina.

El caso de México es un desafío que estamos enfrentando en estos momentos, no hay que adelantar vísperas. Además, el epicentro de la pandemia de América Latina llega dos meses después de Asia, un mes después de Europa, nos llega 15 días después de que entra por la costa este y oeste de Estados Unidos, y evidentemente las presiones que tenemos ahorita son muy fuertes para estar dándole prioridad a la recuperación económica, y movernos de manera muy complicada entre la crisis sanitaria y la crisis económica. Por lo cual yo creo que la política exterior puede ser un gran instrumento que pueda dar propuestas muy concretas.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias doctor, me quedo particularmente con esta relación de la crisis económica que se tiene que trabajar junto con la crisis de salud, y con esta gobernanza de la salud. Hay otros elementos que no podemos soslayar de esta relación política exterior- COVID; por ende, ¿qué está pasando con los puentes aéreos que se realizaron para traer insumos médicos? ¿Qué está pasando con el regreso de mexicanos, no solamente de Estados Unidos sino de otras partes del mundo?

Mtra. María del Consuelo Dávila Pérez: Coincido con mis colegas en el sentido de que la pandemia pone en la primera línea de atención a ciertos temas para la política exterior. Entonces, aun cuando en la primera parte del sexenio no había un interés expreso en los temas de política exterior, creo que a partir de la pandemia esto cambia, y cambia de manera importante.

¿Qué pasa cuando se presenta la crisis sanitaria actual? En primer lugar, cobran importancia los temas multilaterales. Al presentarse tanto una crisis sanitaria como una

crisis que rebasa las fronteras estatales, la solución tiene que venir a través de la concertación entre los diferentes Estados. Ante ello, lo que indica la Organización Mundial de la Salud, la Organización Panamericana de la Salud, el Fondo Monetario Internacional, la ONU, la OMC o la OCDE, se convierten en referentes fundamentales que dan la pauta de lo que debemos hacer frente a esta amenaza global.

Hay varios elementos que podríamos rescatar. Uno es que la cooperación internacional se vuelve un elemento esencial frente a la pandemia, desde la obtención de recursos médicos para atender a los enfermos, la obtención de insumos e instrumentos para la salud, hasta la solución final de qué va a pasar con la vacuna. Esto tiene que venir también de una acción en el marco de la cooperación internacional y no puede ser de otro modo.

Luego tenemos también una labor importante en términos diplomáticos y consulares que ha tenido que hacer el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores para negociar con otros países y regresar a los mexicanos que por diferentes razones se habían quedado en diversos lugares del planeta. Esto se hace al tiempo en que también se da respuesta y se colabora para que los extranjeros que están en México puedan regresar a sus países. Creo que esta labor ha sido importante. Y el trabajo de los consulados mexicanos para apoyar a los mexicanos que viven fuera, principalmente en Estados Unidos por el monto de los mexicanos que ahí se encuentran y se han visto afectados por el COVID, y que han requerido auxilio de los consulados en diferentes niveles hasta llegar a la repatriación de los restos.

La certeza de que la crisis sanitaria viene acompañada de una profunda crisis económica, como se mencionaba, que se está dejando sentir a través de la pérdida de empleos, del cierre de negocios en algunos países que empezaron la apertura, requiere de la concertación internacional para hacerle frente.

En relación con las acciones concretas, porque todo ello de manera muy clara pone en primera línea la atención en los temas de política exterior. Destacar la labor de la Secretaría de Relaciones Exteriores ante la crisis sanitaria, sobre todo, el trabajo consular y el profesionalismo del servicio exterior mexicano. Se han apoyado alrededor de 15 mil mexicanos que estaban varados en el mundo, desde turistas, estudiantes, trabajadores mexicanos que quedaron atrapados por las políticas de confinamiento y cierre de fronteras y que no pudieron salir.

Dado el gran número de mexicanos que enfermaron o murieron en el extranjero, especialmente en Estados Unidos y otros lugares, las autoridades mexicanas han podido realizar esta gran labor para repatriar los restos de los connacionales. Le ha tocado a la SRE hacerse cargo de la situación también de todos los expulsados de Estados Unidos que, aunque muchos sean solicitantes de refugio o de asilo, han tenido que esperar en la frontera mexicana por las políticas estadounidenses. Entonces, la atención

de los migrantes en tránsito que están varados en la frontera, en refugios migratorios en condiciones muy vulnerables para la salud en esta pandemia, pues también ha tenido que ser una afinidad que le ha correspondido a la diplomacia mexicana.

Luego destacaría algunos puntos importantes que también me parece esencial reconocer, que es la negociación que se ha tenido que hacer con otros países, en especial con China, que ha sido algo a lo que se ha dado mucha publicidad por las idas y venidas de los aviones con suministros para hacer frente a la pandemia. Los acuerdos de cooperación con otros países para hacer frente a la pandemia que se han establecido en el marco, por ejemplo, de la CELAC, que, aunque era un mecanismo que estaba prácticamente desaparecido, ahora ha cobrado presencia al realizar esfuerzos para enfrentar la crisis generada por el COVID-19, y sobre todo porque se está centrando no únicamente en el momento de la crisis sanitaria sino en qué va a pasar con la crisis alimentaria que ya está en puerta.

En marzo se llevó a cabo una reunión ministerial virtual en donde participó el Secretario de Relaciones Exteriores y en donde se señaló que ningún país de América y el Caribe, de los 33 países que forman parte de la CELAC, se encontraría desprotegido. Otra cuestión importante en el marco de CELAC es que en abril hubo otra reunión en donde se involucró a la FAO y se le pidió que elaborara un documento para ver cómo se va a enfrentar esta emergencia sanitaria global y cómo se van a retomar los objetivos para el crecimiento sostenible y poder lograr las metas de la agenda de desarrollo sostenible 2030.

Esto me parece que es algo que va más allá de la inmediatez, más allá de la coyuntura y que puede ser muy importante en los meses siguientes. Al nivel de la ONU, pues ya se habló de la resolución para que no se acaparen los medicamentos ni los insumos y que la vacuna sea universal.

Por último, quisiera referirme al ingreso de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el periodo 2021-2022. Coincido en que esto permitirá que México participe en primera línea en la atención de los acuerdos y políticas que hagan frente a la pandemia y a la emergencia económica que se viene. Pero creo que tampoco hay que descartar que México va a recibir presiones por esta participación, ya lo hemos visto en otros momentos, sobre asuntos que necesariamente tensarán la relación internacional. El ejemplo del enfrentamiento China-Estados Unidos es nada más uno de los más importantes, pero seguramente habrá más.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias, profesora María del Consuelo. Profesor Rafael Velázquez, vemos que hay más temas relacionados a explorar y que va a tener mucho trabajo la SRE en lo que resta de la etapa COVID y en la fase postpandemia, como atención de los mexicanos que están padeciendo desempleo y enfermedad en el extranjero. ¿Cuál es su opinión?

Dr. Rafael Velázquez Flores: Coincido plenamente con el doctor Alejandro Chanona en que se requiere una mayor gobernanza global para enfrentar los retos de la pandemia. Es la coordinación de diversos actores, ya sean públicos o privados, para establecer políticas públicas que puedan resolver los problemas que aquejan no solamente a un país o a una región, sino a todo el mundo.

Es necesario una mayor coordinación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales, las empresas del sector médico, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil. Se requiere de la participación colectiva de todos estos actores para que realmente podamos enfrentar la pandemia. Por ejemplo, Estados Unidos se ha visto muy renuente a participar de manera multilateral en la solución de estos problemas. De hecho, se ha aislado Estados Unidos, ha amenazado con salirse de la OMS, ya no pagar las cuotas, etcétera, etcétera. Está dejando espacios de poder que otros países pueden asumir, en este caso podrían ser China, Rusia, Alemania o la Unión Europea en su conjunto. México también tiene que aprovechar esos espacios para tener una mayor presencia en el sistema internacional y traer beneficios a nivel nacional.

Otro concepto que también me parece fundamental es el de la cooperación, es decir, sólo se puede lograr la gobernanza global a partir de la cooperación internacional. Aquí por ejemplo no tiene mucho sentido el debate que se da en la literatura de la disciplina entre los realistas y los neorrealistas en torno al tipo de ganancias que se obtienen a partir de la cooperación que son las ganancias relativas o las ganancias absolutas. Creo que en este momento todos tenemos que estar buscando ganancias absolutas para que los beneficios que la misma ciencia, que algunas organizaciones están ofreciendo, puedan ser compartidos y puedan llegar a todos los sectores sociales. La disciplina de Relaciones Internacionales puede aportar mucho en el tema de la pandemia: no sólo es un tema de salud, no solamente es un tema de vacunas, es también un tema de cooperación internacional y ahí México tiene una oportunidad, a través de su política exterior para hacer una presencia importante en el sistema internacional. Me parece una decisión atinada que México participe en foros internacionales para encontrar soluciones colectivas para este tipo de pandemias.

También veo en las primeras reacciones del gobierno de México ante el COVID-19, es que la administración de López Obrador, concretamente la SRE, optaron por una política exterior humanista. Es decir, la preferencia, el énfasis se dio en rescatar a los mexicanos que estaban varados en el exterior, eso me pareció que era fundamental, que eso era lo que se tenía que hacer.

En segundo término, el puente aéreo que México estableció no solamente con China y Estados Unidos, sino con otros países para poder asegurar insumos necesarios para los enfermos de COVID-19 aquí en México. Me parece que México está asumiendo una política exterior acorde a las necesidades que tenemos en el contexto actual. Me parece que esta iniciativa que surge de esta reunión del G-20 a la que asistió de manera

virtual el presidente López Obrador fue importante. El año pasado no asistió a ninguna reunión. Y esta iniciativa me parece fundamental, y va a ser el papel de México defenderla en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea de las Naciones Unidas.

Se ha anunciado recientemente la idea, inclusive el presidente Donald Trump lo anunció ayer, de la posibilidad de una visita de parte de López Obrador a Estados Unidos en el marco de la entrada en vigor del T-MEC. A mí me parece que esto sería una mala señal a los demócratas en Estados Unidos, porque hoy están arriba por 14 puntos con Biden como candidato. Es muy temprano todavía para predecir un resultado de la elección en Estados Unidos en noviembre pero, si las tendencias se mantienen, es altamente probable que Donald Trump no se reelija en noviembre de este año, y eso, si se hace la visita, podría afectar la futura relación de López Obrador con los demócratas si es que ganan.

López Obrador debería buscar una alternativa, por ejemplo, no una reunión en Washington, pero sí en Canadá o en México con los tres actores importantes del T-MEC. Esa reunión daría una mejor señal si fuera en México o en Canadá, en lugar de reunirse bilateralmente Trump y López Obrador. Ayer también López Obrador mencionó que no hay nada seguro sobre esa visita, pero es algo que va a tener efectos tanto en la política exterior de México como en la política interior si es que se lleva a cabo esa reunión en suelo estadounidense, y solamente con la participación de Donald Trump y López Obrador.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias doctor. Sin duda, como pudimos apreciar, hay más temas que son relevantes para la política exterior mexicana en los siguientes meses. Lectores de la Revista que siguen la transmisión en vivo del evento en la página de Facebook nos solicitan que los foristas ahonden sobre la posible visita de Andrés Manuel López Obrador a Estados Unidos. También preguntan si ven una buena política exterior en México para recuperarnos de la pandemia que necesita México, cuál es su opinión con respecto al cierre parcial de la frontera norte, por qué sí existe un flujo de entrada hacia nuestro país, pero los mexicanos no pueden cruzar de la misma manera.

Dr. Alejandro Chanona Burguete: Gracias a las preguntas de nuestra audiencia. La política exterior no es ni buena ni mala. Es decir, puede ser más o menos eficaz; sin embargo, coincido con mis colegas en el sentido de que va a tener que ser muy pragmática en el sentido de convertirse en una política pública estratégica para enfrentar los grandes retos de lo que puedan ser los escenarios postpandemia. ¿A qué me refiero? Ya la crisis sanitaria se convirtió en una crisis económica y tendrá consecuencias sociales. Hoy por hoy los gobiernos de todo el mundo, cada uno con sus capacidades,

se están preocupando por estos escenarios de la crisis económica y, desafortunadamente, a México le llega más tarde, al igual que a América Latina, el epicentro, y nos obligan a abrir. Un ejemplo muy claro es la presión de las armadoras automotrices norteamericanas a las cadenas de suministro mexicanas y las plantas que están en México para reiniciar actividades y que no nos saquen de la jugada y perdamos más empleo.

Nosotros, de alguna manera, estamos entrando a la reactivación económica en la parte de ascenso más que del achatamiento de la curva cuando algunos ya van de bajada o ya están en la parte baja de su primer brote. Me parece que la política económica exterior va a ser sustantiva, creo que las capacidades de la cancillería son amplias, el vuelto que tuvieron primero cuando asignaron a Seade para cumplir la negociación del T-MEC y luego el seguimiento que le dio a la crisis migratoria el propio canciller nos habla de servidores públicos de alto nivel que nos pueden ayudar a que esa política sea eficiente y eficaz y permita los posicionamientos que ahora estamos viendo a nivel multilateral y a nivel regional.

Ahora bien, el cierre de las fronteras fue un acuerdo mutuo. El epicentro, al 20 de marzo, quien pide el cierre no sólo es Estados Unidos, sino que se hace un acuerdo con México para que todas las actividades no esenciales correspondieran al cierre. Pero esto se complementó con la crisis migratoria. El tema de fronteras ha sido muy complejo, y en general hubo un giro en torno a la política migratoria mexicana, pero me parece que el cierre de fronteras por la pandemia sí fue necesario, y está permitido privilegiar la idea del flujo de bienes y servicios para mantener las economías en movimiento.

Finalmente, no hay que perder de vista que cuando vino el presidente Trump como candidato de su partido o como candidato a la presidencia de la República, y lo reciben aquí con relativos honores de jefe de Estado y lo empoderan, lo hacen ver como un futuro presidente muy eficaz en la región México-Estados Unidos, capaz de controlar y dominar el escenario internacional, y eso le costó la posición al canciller en turno. Entonces hay que medir las consecuencias de ir en época electoral, porque la visita que hizo ayer Trump a Phoenix en la zona de Yuma para un mitin, en el que elogió al presidente de México, es un lenguaje electoral, y una visita del presidente de México a Estados Unidos es exponer a México a violar el principio de no intervención. Porque además la herencia de la visita con la administración Peña de Trump nos causó un disgusto con la candidata Hilary Clinton y un enojo muy fuerte por parte del Partido Demócrata. México tiene que cuidar mucho los equilibrios porque con quien llegue al poder va a tener que trabajar. Pero no hay que inclinarse por uno o por el otro, y una visita así sería una mala señal porque estoy seguro de que más allá de los cuidados de la narrativa del presidente de México, quien aprovecharía de manera electorera la visita sería el propio presidente Trump, porque además nos felicita pero

nos dice que somos el muro; felicita pero nos dice que nos va a deportar; nos felicita y quiere acabar con el DACA; nos felicita y quiere que seamos tercer país seguro, es parte del debate con México.

Entonces, como son tantas las embestidas, tiene que haber mucha dignidad nacional para cuidar la investidura presidencial y yo diría que sería inapropiado una visita en el contexto de la víspera electoral.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias, doctor Alejandro, yo solamente me atrevería a añadir que ahora también nos acusa de que los mexicanos estamos ahora provocando los rebrotes de la pandemia. Por eso alaba tanto el muro que está construyendo, que está extendiendo. Maestra María del Consuelo, ¿cuál es su visión sobre las preguntas que nos acaban de realizar?

Mtra. María del Consuelo Dávila Pérez: Regresaría al tema de la visita a Washington. Hoy en la mañana el presidente, en su conferencia mañanera, señaló que sí va a Washington, que tiene toda la intención de ir, y que lo único que estaba esperando era que Canadá confirmara para que pudieran estar los tres países. Pero es una decisión tomada, entiendo. Ojalá que reconsidere, yo también creo que es una mala decisión justo en este momento en donde las elecciones en Estados Unidos están tomando un perfil de ruta final. Ya se mencionaba cómo está más o menos la preferencia electoral al momento en Estados Unidos, y también considero que sería una decisión muy desafortunada el acudir en este momento y sobre todo que el argumento esgrimido por el presidente en la mañana fue que Trump “se ha portado muy bien con nosotros”.

Quisiera referirme, por ejemplo, al cierre parcial de las fronteras. Yo no sé qué tiene de bueno en términos de una decisión de Estados Unidos hacia nuestras fronteras. Yo entiendo que ésta viene de una decisión primero de Estados Unidos a la que se suma México. Si cuando Trump dice que va a cerrar las fronteras, entonces hay un acercamiento de México en donde pide que no se cierren, que se discuta, que se debata. Y finalmente se llega al acuerdo de restricción fronteriza de marzo, en donde se establece un primer plazo de 30 días para mantener un cierre parcial de las fronteras.

¿Qué es esto de cierre parcial? Hay un documento que da a conocer el Departamento de Seguridad de Estados Unidos en el que señala que el cierre parcial se refiere a que no se dejará ingresar vía terrestre para realizar actividades no esenciales, pero sí para actividades esenciales relacionadas con el comercio, con asuntos legales o con emergencias de salud.

Además, en ese documento se señala que el cierre de la frontera se da por el riesgo de contagio y expansión del COVID-19 entre México y Estados Unidos que representa una amenaza a la vida humana o a los intereses nacionales. Pero es interesante ver cómo desde ese momento, en el que Estados Unidos ya era el centro de la

pandemia mundial, se cierran fronteras para proteger a sus nacionales, y entre los puntos que se señalan en ese documento están que la frontera quedaba abierta para los viajes esenciales, para el regreso de ciudadanos de Estados Unidos, pasos con propósitos médicos, para quien asista a instituciones educativas, para quienes trabajan en Estados Unidos —como lo son los trabajadores agrícolas—, a quienes atiendan la emergencia —como lo es el personal médico y funcionarios de gobierno—, miembros de las fuerzas armadas estadounidenses, sus parejas e hijos y los relacionados con motivos militares u operaciones del ejército. Es decir, es un cierre parcial, que opera sobre todo de quienes van de México a Estados Unidos, pero no estoy tan segura de que funcione a la inversa.

Señala Estados Unidos que durante esta emergencia se seguirán estas políticas de restricción del ingreso de gente que va de México a Estados Unidos vía terrestre, pero no creo que sea en reciprocidad. Además, se anuncia que se prolongarán con carácter indefinido las deportaciones exprés, hasta que los centros de control y prevención de enfermedades consideren que el peligro ya pasó. Sorprende el tono del mensaje en donde se habla de la amenaza a los ciudadanos del país vecino aun cuando el nivel de contagios es mucho mayor en Estados Unidos que en México. En Estados Unidos hay más de 2 millones de casos confirmados y 116 mil muertes contra 190 mil en México y 22 mil muertos. Es decir, no hay proporción entre el nivel de contagio entre un país y otro y la manera en que se está abordando con este cierre parcial de las fronteras. Y, hasta donde yo recuerdo, esta última extensión del cierre parcial de la frontera se dio a conocer primero por Estados Unidos y de inmediato vino el documento de la SRE señalando que era un acuerdo bilateral.

Esto es interesante porque pareciera que nuevamente nos estamos plegando a los requerimientos de Estados Unidos y del presidente Trump en donde aceptamos como un acuerdo bilateral algo que, para mí es claro, responde más a los intereses norteamericanos que mexicanos. Y luego, ya pasaron tres meses en la restricción del paso fronterizo y los efectos económicos empiezan a notarse de manera muy impresionante. El director de la Cámara de Comercio de San Isidro, casi frontera San Diego-Tijuana, declaró a un periódico local que los comercios de San Isidro dependen en un 95% de los clientes que reciben de México, y que se están perdiendo cerca de 1.8 millones de dólares diarios por el cierre, por lo que estos sectores están presionando tanto al gobierno federal como al gobierno local de California para que retiren las restricciones y regulen de otra manera la posibilidad de contagio.

Este es un tema muy importante porque tiene que ver con el flujo económico en las regiones transfronterizas, que es relevante para ambos lados de la frontera. Entonces me parece que este es otro tema, como ya lo dije, en donde México se somete a los requerimientos del presidente Trump, pero se presenta como una decisión bilateral y, por el nivel de contagios que hay en Estados Unidos, podría ser benéfico para México

siempre y cuando el cierre parcial de la frontera fuera recíproco, pero aparentemente no lo es.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias, maestra Consuelo. Vamos a aprovechar que el doctor Rafael Velázquez se encuentra en la frontera para que nos platique sus experiencias. Varios seguidores de la transmisión en vivo preguntan incluso qué pasa con los centroamericanos que están varados en nuestra frontera norte.

Dr. Rafael Velázquez Flores: Consuelo Dávila tiene mucha razón al decir que al principio se trató de hacer ver el cierre de la frontera como un acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos. Obviamente había sido desde un principio una imposición por parte del gobierno de Donald Trump. Hay que recordar que Donald Trump ha basado su discurso y su precampaña de reelección en la protección de las fronteras. Entonces, para Donald Trump el cierre de las fronteras era una de las prioridades para reflejar que estaba haciendo algo para proteger la seguridad nacional de los estadounidenses.

De todos modos, el cierre no puede ser de manera total entre México y Estados Unidos. A pesar de que es un cierre parcial, hay colas en la frontera, hay filas de hasta dos o tres horas en algunos momentos del día. Es decir, no se ha reducido de manera significativa el flujo porque muchos mexicanos trabajan en Estados Unidos, la mayoría de manera legal. Aquí en Tijuana hubo por mucho tiempo una tendencia de que las señoras embarazadas iban a Estados Unidos a tener a sus hijos, entonces el niño era ciudadano estadounidense y podría trabajar en Estados Unidos sin ningún problema. Entonces, el flujo no ha bajado de manera significativa en el sector de los trabajadores. Ha bajado en el sector educativo, los estudiantes no van a estudiar al otro lado de la frontera. El sector comercial turístico también prácticamente se ha cancelado. Pero hay un flujo todavía intenso, me atrevo a decir que es intenso, porque a veces hasta se tienen que esperar de dos a tres horas en la fila para poder cruzar en el sector laboral.

Y efectivamente, como dice Consuelo, esto no es recíproco. La frontera de México hacia los cruces de Estados Unidos no se ha cerrado; es decir, hay una interacción muy amplia entre ciudadanos que viven en San Diego y ciudadanos que viven en Tijuana. Desde hace mucho, no se consideran a San Diego y Tijuana como dos zonas aisladas, sino que es una sola región ya que está completamente intrincada y vinculada. Entonces, no puede haber un cierre total de la frontera porque eso afectaría mucho la economía de la frontera sur de Estados Unidos, pero entonces Estados Unidos planteó este esquema del cierre parcial y solamente los que tenemos visa de turista somos los que no podemos cruzar.

Obviamente eso afecta el comercio de las tiendas y los centros comerciales de la frontera sur de los Estados Unidos, pero bueno, eso también ha impactado en la

economía local. Los tijuanenses vamos a los restaurantes en Tijuana, compramos todo en Tijuana y, bueno, eso ha ayudado de manera parcial a la economía en la región.

Regresando al tema de la visita, sí me parece que es una mala noticia que López Obrador confirme que va a acudir a Washington a la reunión. Insisto en que Washington no es una buena alternativa; Canadá o México podrían ser opciones mejores para la administración de López Obrador o de Canadá. Donald Trump está imponiendo la agenda, no sólo la bilateral, sino también la trilateral, lo que en efecto no va a mandar ninguna buena señal hacia los demócratas en Estados Unidos y tampoco va a mandar una buena señal al interior del país, porque esto también va a ser utilizado por los opositores de López Obrador para seguir criticando su política exterior, y bueno, como mencioné al principio, la polarización no ayuda ni a la política interna ni a la política exterior.

Este argumento de López Obrador de decir que va a ir porque Donald Trump nos está tratando muy bien, me parece que es muy débil. Esta imposición del muro, de críticas muy fuertes por parte de Donald Trump hacia México, pues eso no está en el esquema de buena vecindad como aparentaba ser.

Sobre los centroamericanos, como hay un confinamiento, no se nota a simple vista, pero en efecto hay muchos centroamericanos que están varados en Tijuana y en varias ciudades fronterizas y eso también genera problemas al gobierno local. Ayer en Mexicali hubo un intento de suicidio por parte de un jamaquino, y esos son ejemplos de lo que está pasando en la frontera. Es aquí en donde la gobernanza local, o sea, la gobernanza entre el gobierno municipal de México y el gobierno local de Estados Unidos tiene que tener mayor vinculación para resolver los problemas que son comunes a la sociedad de México y a la sociedad de la frontera sur de Estados Unidos. Necesitamos que estas autoridades locales tengan mayor coordinación para enfrentar los retos que se generan, en parte por la pandemia, pero en parte por otros temas.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias doctor Rafael. Les pediría de favor que pudiéramos realizar una reflexión final de dos minutos sobre lo que puede venir tanto en política exterior para México como en el escenario postpandemia.

Dr. Alejandro Chanona Burguete: Yo dejaría algunas inquietudes en la mesa del debate nacional. Implica la necesidad de aprovechar este momento de cómo se visibiliza la política exterior, cómo adquiere importancia en el marco de la pandemia para valorar viejos debates entre los colegas, que incluye: 1) una reforma constitucional que le da más poder al Senado para fungir como contrapeso frente al Ejecutivo; 2) la posibilidad de entender que es una política que debe estar más cerca de la gente y al servicio de la sociedad, por lo cual hace tiempo ya propusimos un Consejo Consultivo

de política exterior; y 3) me parece que es muy importante que se valore la realidad de la política exterior de México.

Somos vecinos de una potencia dispuesta a imponer la agenda como se marcaba, pero creo que hemos tenido periodos muy importantes para mantener nuestra autonomía e independencia. Quizás lo que nos generó mucho escepticismo sobre la independencia fue la crisis migratoria en donde la presión de Trump llegó a una reconsideración de nuestra política migratoria para movilizar a la Guardia Nacional.

Pero también nos hemos enfrentado con una situación geopolítica de aislamiento también del vecino del norte. Guatemala en algún momento cerró su frontera y lo que hicieron los agentes de migración mexicana ante la imposibilidad de repatriarlos fue soltarlos en Tapachula. Como que es un juego donde México va a tener que cuidar mucho con qué recursos cuenta, porque queríamos ganar siempre autoridad moral para exigir la protección de los derechos fundamentales de los mexicanos en Estados Unidos, y ahora es un tema regional. En ese sentido, creo que tendría que haber un mecanismo de gobernanza migratoria, no un acuerdo migratorio, que permita la gestión de la crisis migratoria, la gestión de fronteras y la gestión de los derechos humanos y de desarrollo humano de todas estas diásporas, porque de otra manera no creo que sea el principio del fin el haber reducido la migración. La migración se redujo entre mayo del año pasado a febrero de este año el 75 por ciento; es decir, si pasaron en mayo 144 mil migrantes ahora pasaron en febrero apenas 36 mil.

¿Qué quiero plantear con esto? Que es un tema regional para América del Norte y para América Central al que tenemos que darle un enfoque distinto y me parece que el tiempo de reflexión merecerá otro foro. En ese sentido, valoro mucho la invitación, mi querido Tomás. Te felicito por este foro nuevamente. Y gracias a mis colegas y al público.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias, doctor Chanona. Profesora María del Consuelo, sería tan amable de dar sus reflexiones finales.

Mtra. María del Consuelo Dávila Pérez: Considero que el doctor Chanona ha tocado un punto clave: la discusión en el Senado para la modificación de las atribuciones del Ejecutivo en materia de política exterior para dar mayores atribuciones a otros poderes. Eso me parece que es algo que se ha venido discutiendo desde hace mucho y que por muchas razones no ha progresado. Tendremos que esperar hasta el año que viene para ver si el Congreso queda más equilibrado y para ver si esta propuesta tiene alguna posibilidad.

En segundo lugar, diría que el presidente no vaya a Washington. Que no caiga en el juego de la contienda electoral en Estados Unidos que nos puede traer muchos

problemas. Puede elegir otro sitio en donde participe Canadá, o simplemente poner como pretexto el momento de la pandemia en la que nos encontramos.

Por otro lado, una referencia ya muy breve a lo que el secretario Marcelo Ebrard representa al frente de la SRE. Creo que a pesar de que tenía una desconfianza inicial por su nombramiento porque es una persona que no viene del Servicio Exterior Mexicano, no ha hecho un mal papel. Es una persona que está muy cerca del Presidente y tal vez de los funcionarios de su gabinete es el que más asuntos resuelve. En este sentido, pediría que no lo quiten de la SRE. Ha hecho un buen papel en diferentes ámbitos y le ha dado a la política exterior un lugar digno dentro de las políticas públicas de este gobierno. Claro, también se debe a que los acontecimientos internacionales lo están exigiendo. Pero México ha hecho un buen papel, y en los foros en los que ahora se está comprometiendo a participar tiene que dar lo mejor de sí y tener una posición digna.

Respecto a si es una mala asesoría del Secretario la ida a Washington, yo creo que no. Me parece que, en muchos sentidos, el Presidente de México sí toma en consideración lo que los funcionarios le aconsejan, pero hay otra parte en dónde él actúa sólo. Entonces ahí creo que es una decisión muy personal si acepta ir a Estados Unidos y seguirle el juego a la contienda electoral estadounidense.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias, maestra Consuelo. Doctor Rafael Velázquez, por favor sus reflexiones finales.

Dr. Rafael Velázquez Flores: Coincido con mis colegas en que en el proceso de toma de decisiones de la política exterior no existe un contrapeso real por parte del Congreso. Se está repitiendo un esquema muy similar al régimen priista en donde el presidente de la República gozaba de un monopolio de la política exterior y el Congreso se supeditaba a los deseos del presidente en turno. Estamos en un esquema similar hoy en día porque MORENA domina prácticamente ambas Cámaras y esto le da poco margen al Congreso para poder incidir de manera efectiva en las decisiones de política exterior. Sería deseable alguna reforma que pudiera modificar el equilibrio de poder entre ambos poderes, sin embargo, lo veo poco factible a corto plazo. Tal vez si hay un reacomodo en el Congreso, en el Senado y en la Cámara de Diputados a partir del 2021 a lo mejor habría esa posibilidad.

López Obrador ya se dio cuenta de que el factor externo es importante para su política interna, entonces va a asumir decisiones que hagan que México tenga una mayor presencia o visibilidad en el sistema internacional. Pero creo que no va a ser él el que tenga la iniciativa, sino que va a delegar en los funcionarios, principalmente en Marcelo Ebrard, algunas de las decisiones que México va a tomar en el futuro o en lo que termina el sexenio.

Por ejemplo, en el caso del ingreso de México al Consejo de Seguridad, una buena pregunta es: ¿de quién fue la iniciativa? ¿Del canciller Marcelo o del representante de México en las Naciones Unidas? Yo creo que López Obrador no va a ser el que tome iniciativas de promoción de una política exterior más activa por parte de México, sino que va a dejar en el “súper secretario” Marcelo Ebrard y sus principales asesores el rumbo que México va a tomar en lo que queda de este año y los demás que van a venir.

La principal enseñanza en este foro es que hoy la política exterior es muy importante para México. Es un mecanismo que puede promover la solución de problemas y el desarrollo político, económico y social del país. Eso creo que es una ganancia, que no sólo fue la pandemia, sino que también el año pasado con las presiones externas y los acontecimientos en el plano internacional le hicieron ver a López Obrador la importancia que reviste la política exterior.

Yo esperaría, al igual que menciona Consuelo Dávila, que López Obrador le dé prioridad a la política exterior porque es lo que México necesita hoy.

Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo: Muchas gracias, doctor, y a todos los ponentes, así como al auditorio que nos siguió en la transmisión.

La grabación del foro virtual se puede consultar en el canal de YouTube de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*:

<https://www.youtube.com/watch?v=KNXhkh-oUlc>

La transcripción del foro virtual corrió a cargo de Gabriela Rincón Rodríguez.

Cronología de la política exterior de México*

Mayo-agosto 2020

Mayo

4 de mayo

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, declara que se acepta y establece trabajar en conjunto con el gobierno de Noruega, representado por la primera ministra Erna Solberg, para desarrollar la vacuna contra la COVID-19 en el marco de la Coalición para la Innovación en la Preparación para Pandemias (CEPI, por sus siglas en inglés).

El secretario Ebrard asiste como representante del gobierno de México a la Cumbre de Respuesta Global al Coronavirus. Dicho evento reúne a más de 50 naciones, además de coaliciones, organizaciones y empresas farmacéuticas para abordar el tema de cooperación y conseguir el óptimo desarrollo de nuevas tecnologías de salud para la COVID-19.

5 de mayo

El subsecretario para América del Norte, Jesús Seade, participa en una reunión con 51 cónsules en Estados Unidos para determinar las acciones a realizar acerca de la situación de los mexicanos en dicho país durante la primera etapa de la pandemia de COVID-19.

7 de mayo

El gobierno de México, por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), consolida el Acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la reinstalación del Grupo Interdisciplinario de Expertos y Expertas Independientes. Con dicho instrumento se busca obtener asistencia técnica internacional y colaboración con las autoridades competentes para la atención a víctimas del caso de desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa.

* Elaborada por el maestro Samuel Sosa Fuentes (samuelsosa@politicas.unam.mx), la licenciada Selene Romero Gutiérrez (selene.romero@politicas.unam.mx), así como por la alumna de Servicio Social Maricruz Amador Mora del Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Las fuentes principales de donde se extrae la información contenida en esta cronología son los comunicados de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los comunicados de la Presidencia de la República, así como las noticias de diferentes diarios de circulación nacional.

11 de mayo

El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, anuncia que la SRE pidió un informe sobre el operativo “Rápido y furioso” a la Fiscalía General de la República para saber si el entonces jefe del Ejecutivo, Felipe Calderón Hinojosa, era consciente del ingreso de armas ilegales a México. Asimismo, el Secretario de Relaciones Exteriores menciona que se espera que la información que el gobierno estadounidense aporte tras el envío de la nota diplomática respecto al operativo tenga información considerable y pueda esclarecer si las autoridades del sexenio de Felipe Calderón ocultaron información o si se violó la soberanía nacional en ese entonces.

12 de mayo

El subsecretario de Relaciones Exteriores, Julián Ventura, mantiene contacto con la ministra adjunta de Relaciones Exteriores de Canadá, Marta Morgan, y con el secretario adjunto de Estado de Estados Unidos, Stephen Biegun, con la finalidad de establecer una cooperación trilateral de trabajo en el marco de la búsqueda de respuestas o posibles soluciones a la pandemia de COVID-19.

15 de mayo

Se llevó a cabo una videoconferencia entre el gobierno mexicano y el gobierno de la Unión Europea (UE), a la cual asiste la subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Martha Delgado, así como el representante especial de la UE para los Derechos Humanos, Eamon Gilmore. Esta reunión se realiza con el motivo de solidificar su relación y apoyo mutuo al respecto de la protección de los derechos humanos en el marco de la pandemia de COVID-19. Asimismo, ambos gobiernos expresaron su compromiso para promover en conjunto la protección de grupos vulnerables, la preservación de la igualdad y continuar la lucha contra la violencia de género, entre otros temas correspondientes al respecto de los derechos humanos.

19 de mayo

El secretario Marcelo Ebrard informa que hasta el momento se ha conseguido la repatriación de 12 mil 764 connacionales, los cuales se encontraban detenidos en diferentes partes del mundo debido a la pandemia de COVID-19. Asimismo, destaca que se trabaja en los diferentes casos existentes por medio de servicios consulares en el exterior, brindando asistencia sobre las opciones de acuerdo a las situaciones particulares.

20 de mayo

La Junta de Coordinación Política del Senado de la República lleva a cabo un diálogo virtual con el Secretario de Relaciones Exteriores. La reunión tiene como objetivo principal la exposición de estrategias de política exterior por parte del gobierno de México para amortiguar las repercusiones causadas por el contexto actual de la pandemia de COVID-19.

26 de mayo

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, anuncia los logros obtenidos en materia de protección y atención consular a mexicanos en el extranjero en el marco de la pandemia de COVID-19. Asimismo, señala la reapertura de la red consular de México en Estados Unidos.

La Organización Mundial de la Salud, a través de una carta dirigida al gobierno de México, reconoce y elogia las medidas económicas establecidas por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, así como aquellas implementadas para contener la propagación de la enfermedad COVID-19, las cuales son guiadas por el titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud, Hugo López Gatell.

28 de mayo

El secretario Ebrard y el subsecretario Maximiliano Reyes presidieron la reunión virtual de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuyo objetivo es crear una estrategia para la recuperación económica de América Latina y el Caribe tras la pandemia de COVID-19. En dicha reunión queda instaurada la iniciativa de trabajar en conjunto entre gobiernos e instituciones para consolidar un nuevo modelo de desarrollo sustentado en el fortalecimiento de la cooperación en la región.

Junio*5 de junio*

El Secretario de Relaciones Exteriores, en conjunto con su homólogo de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán, dirigieron el II Encuentro de Rectores y Ministros de Educación de la CELAC, el cual se concentra en los retos del sector educativo postpandemia. La reunión virtual visibiliza los problemas más profundos que atraviesan las naciones, como la continuidad de las clases en este contexto, compartiendo las propuestas o estrategias llevadas a cabo por los países participantes en referencia a los obstáculos que presenta el tema.

11 de junio

La SRE, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de México y la Agencia para la Cooperación Policial de la UE terminaron las negociaciones para poner en marcha un acuerdo de trabajo, el cual tendrá como objetivo ampliar la cooperación para combatir y frenar la delincuencia organizada transnacional, el tráfico ilícito de armas, entre otros artefactos de ese tipo. La firma de dicho documento se coordinará próximamente para su entrada en vigor.

15 de junio

La SRE difunde la declaración conjunta de los miembros fundadores de la Alianza Global sobre la Inteligencia Artificial –Alemania, Australia, Canadá, Corea, Eslovenia, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japón, Reino Unido, México, Nueva Zelanda, Singapur y la UE–, donde se destaca que se utilizará este nuevo proyecto con el fin de promover el desarrollo y el uso responsable de la inteligencia artificial para el conjunto de la humanidad.

17 de junio

El Secretario de Relaciones Exteriores anuncia que México fue seleccionado para formar parte del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como miembro no permanente con 187 votos a favor. Asimismo, destaca el honor que representa para nuestro país ser parte nuevamente de este organismo y participar en la solución de problemáticas de diferentes sectores en el marco postpandemia.

21 de junio

Las secretarías de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social de México, en conjunto con el gobierno de Canadá, han establecido poner en marcha de nuevo el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, teniendo en cuenta la modernización del programa y considerando las necesidades a corto y largo plazo.

22 de junio

El subsecretario de Relaciones Exteriores, Julián Ventura, y la directora general para las Américas del Servicio Europeo de Acción Exterior, Edita Hrdá, lideran el encuentro en línea del XIII Comité Conjunto México-UE en el marco del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, en el cual se realiza un balance del trabajo que se ha hecho en conjunto mediante la Asociación Estratégica México-UE.

26 de junio

Las secretarías de Relaciones Exteriores y de Seguridad y Protección Ciudadana formaron parte de un conversatorio en línea con países de la UE y América Latina, dirigido a fortalecer la cooperación para detener la delincuencia transnacional organizada y, con ello, consolidar la creación del Comité Latinoamericano de Seguridad Interior, el cual tiene como objetivo investigar el tráfico ilícito de armas, así como el flujo de drogas ilegales.

29 de junio

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón; el secretario de Salud, Jorge Alcocer, y la subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Martha Delgado Peralta, presentan ante la CEPI cuatro propuestas de investigación de mexicanos expertos en el tema que investigan cómo crear la vacuna para la COVID-19.

El Senado de la República, en el marco de una sesión extraordinaria, aprueba la Ley Federal de Protección a la Prosperidad con una mayoría de 103 votos a favor sobre dos en contra, lo que representa el primer paso de cinco para la aplicación del nuevo acuerdo comercial trilateral, el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Julio*1 de julio*

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, junto con la secretaria de Economía, Graciela Márquez Colín, anunciaron la celebración de la entrada en vigor del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

En el marco de la LVI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común del Sur, el titular de la SRE afirma que dicha reunión ayudará a impulsar y consolidar las relaciones económicas y comerciales entre los países miembros.

6 de julio

El subsecretario de Relaciones Exteriores de México, Julián Ventura, junto con la secretaria de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica y el Caribe de España, Cristina Gallach, encabezan un encuentro virtual para tratar consultas bilaterales y consolidar la relación estratégica entre ambas naciones.

7 de julio

El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, junto con el secretario

de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, así como la secretaria de Economía y el jefe de la Ayudantía de Presidencia se presentan en Washington para reunirse con el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, con la finalidad de celebrar la entrada en vigor del T-MEC, así como para dialogar sobre el fortalecimiento de su relación estratégica.

9 de julio

En el marco de la XVII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterales, el subsecretario de Relaciones Exteriores de México, Julián Ventura, y el viceministro de Relaciones Exteriores de la República Popular China, Zheng Zeguang, se reúnen a través de una conferencia en línea para fortalecer la asociación estratégica que mantienen ambas naciones y trabajar en conjunto para salir de la crisis que hoy se vive a escala mundial por la pandemia de COVID-19.

10 de julio

La subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE, Martha Delgado Peralta, y el representante especial de la UE para los Derechos Humanos, Eamon Gilmore, llevan a cabo el IX Diálogo de Alto Nivel sobre derechos humanos, el cual promueve el intercambio y la pluralidad de ideas, opiniones y experiencias sobre este importante tema.

15 de julio

El Secretario de Relaciones Exteriores se reúne con el embajador de Emiratos Árabes Unidos, Ahmed Almenhali, para expresar el agradecimiento a su gobierno por el apoyo en torno a la crisis sanitaria de COVID-19. Asimismo, en el marco de esta reunión, se celebra el 45 Aniversario de la consolidación de las relaciones diplomáticas entre ambos países.

En el marco de la Segunda Reunión del Mecanismo Bilateral de Consultas en Materia de Interés Común, el subsecretario de Relaciones Exteriores de México, Julián Ventura, y el viceministro de Asuntos Exteriores e Integración Regional de Ghana, Charles Owiredù, llevan a cabo un encuentro virtual con la finalidad de emprender un diálogo político entre ambos gobiernos y ampliar y fortalecer las relaciones diplomáticas entre los mismos.

20 de julio

El secretario Ebrard ejecuta la clausura de las negociaciones entre la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de México y la Agencia de la UE para la Cooperación Policial (Europol), acto que culmina en la firma de un Acuerdo de Trabajo para ampliar y profundizar la colaboración en materia de seguridad.

22 de julio

Marcelo Ebrard, junto con el ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, dirigen el encuentro virtual entre diplomáticos de América Latina y China, reunión que tiene como finalidad fortalecer la relación entre las regiones en torno al tema de la COVID-19 y todos los problemas que se han producido a raíz de esta pandemia.

29 de julio

El secretario de Turismo de México, Miguel Torruco, junto con el director ejecutivo de Estrategia y Diplomacia Pública de la SRE, José Alfonso Zegbe, encabezan la Segunda Sesión Ordinaria 2020 del Consejo de Diplomacia Turística con la finalidad de promover estrategias para renovar y fortalecer la imagen de México al exterior y salir de la crisis turística actual que se vive por la pandemia de COVID-19.

Agosto*5 de agosto*

El Secretario de Relaciones Exteriores de México y su homólogo de Reino Unido, Dominic Raab, dirigen una reunión virtual titulada “Acelerar el acceso a las vacunas COVID-19 en América Latina y el Caribe”. El objetivo de dicha reunión es promover la cooperación para el acceso a las vacunas y tratamientos contra dicha enfermedad.

12 de agosto

El subsecretario de Relaciones Exteriores de México, Julián Ventura, y el secretario para Asuntos Políticos y Diplomáticos del Ministerio de Asuntos Exteriores de Kenia, Tom Amol, encabezan la Tercera Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas entre ambos países con la finalidad de fortalecer la relación económica, el sector agroalimentario y el turístico de ambas naciones.

14 de agosto

El secretario de Relaciones Exteriores anuncia el nombramiento de la nueva titular de la Dirección General de Protección de Mexicanos en el Exterior, Leticia Maki Teramoto, licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM y maestra en Estudios Diplomáticos por el Instituto Matías Romero de la SRE, quien sustituirá a Julián Escutia, ahora cónsul de México en Las Vegas, Estados Unidos.

La subsecretaria de Asuntos Multilaterales, Martha Delgado, en representación del gobierno de México, firma en la sede de las Naciones Unidas el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de los Estados

Unidos Mexicanos para el periodo 2020-2025. Dicho documento tendrá como fin fortalecer el compromiso que se tiene en materia de Desarrollo Sustentable frente a la agenda mundial de la ONU para 2030.

20 de agosto

Jesús Seade Kuri, subsecretario de México para América del Norte y jefe negociador del T-MEC, en gira de trabajo en Washington D. C., con representantes y autoridades del gobierno estadounidense, así como con organizaciones empresariales de ese país, promueve su candidatura a Director General de la Organización Mundial del Comercio, resaltando su experiencia dentro de la organización, así como los objetivos que planea llevar a cabo en caso de llegar a estar al frente de la misma.

Normas editoriales

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es una revista científica que aborda temas propios de la realidad internacional entre los que se encuentran: política internacional, política exterior de México, estudios regionales, derecho internacional, cooperación internacional, desarrollo humano, economía internacional y comercio exterior, entre otros.

Objetivo

El objetivo central de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es la difusión de trabajos académicos e investigaciones en el área de Relaciones Internacionales con el fin de contribuir al desarrollo del conocimiento sobre los distintos ámbitos que conforman la realidad internacional, así como aportar a los debates teóricos y empíricos de vanguardia que tienen lugar a nivel mundial.

Áreas

El recorrido temático que se ha realizado a través de las colaboraciones de la Revista se circunscribe a las áreas de estudio de teoría y metodología, política internacional, política exterior, economía internacional, derecho internacional y estudios regionales. Ha habido disertaciones en relación con tópicos como: armamentismo, integración regional, globalización, política exterior de México, seguridad nacional, operaciones de mantenimiento de la paz, medio ambiente, sistema monetario internacional, economía y comercio internacional, entre otros, siempre presentadas con aportaciones novedosas y provocadoras de un debate académico y profesional.

1. Naturaleza de los trabajos

Deberán ser resultado o avances de investigación de académicos y profesionales con grado en Relaciones Internacionales o disciplinas afines. Los textos deben ser originales y de alto nivel sobre cuestiones relacionadas con la temática de las relaciones internacionales.

2. Características de los trabajos

2.1 La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* acepta para su publicación los siguientes tipos de trabajos, en español y en inglés:

2.1.1 Artículos: trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico, con un adecuado desarrollo analítico. Deberán incluir introducción, desarrollo y conclusiones así como resúmenes y palabras clave tanto en español como en inglés. Su extensión irá de las 25 a las 35 cuartillas.

2.1.2 Notas de investigación: trabajos que informen de manera breve hallazgos singulares, nuevas aportaciones, replicación de hallazgos o añadidos a la literatura científica que justifiquen su publicación en el desarrollo teórico o el detalle analítico requerido a los artículos. Su extensión será de cinco a ocho cuartillas.

2.1.3 Reseñas: trabajos ensayísticos que analicen novedades editoriales de interés académico y científico. Su extensión irá de ocho a 10 cuartillas.

2.2 Todos los trabajos deberán usar letras mayúsculas y minúsculas claramente diferenciadas y no tener errores ortográficos. Se presentarán en hojas tamaño carta, numeradas, y a un espacio de 1.5 en *Times New Roman* de 12 puntos.

2.3 Deberán incluir, al pie de cada página, las notas y referencias bibliográficas debidamente redactadas y numeradas de acuerdo con los siguientes ejemplos:

Libros:

Juan González, *El futuro de México*, Porrúa, México, 1998, pp. 42-43.

Artículos de revista o periódico:

Abelardo Villegas, “La filosofía y la ciencia en la actual encrucijada” en *OMNIA*, vol. 5, núm. 15, Coordinación General de Estudios de Posgrado, UNAM, México, junio 1989, p. 63.

Recursos electrónicos:

Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, Oficina contra la droga y el delito, Nueva York, 2004, disponible en <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> fecha de consulta: 15 de marzo de 2018.

2.4. Incluirán al final del documento un listado numerado, con las fuentes que fueron consultadas para la elaboración del documento presentado.

2.5. Incluir en la primera hoja un resumen del artículo, de no más de 200 palabras, en español e inglés (*abstract*) y palabras clave (*key words*) en ambos idiomas. El resumen debe comprender todos los conceptos importantes del artículo y sus correlaciones, así como plantear las conclusiones principales.

3. Forma de entrega

- 3.1 Los autores deberán entregar sus trabajos en formato electrónico, utilizando el procesador de textos *Word*.
- 3.2 Por respeto al autor, el equipo de edición de la Revista no puede hacer modificaciones a los textos por lo que se limita a señalar observaciones.

4. Identificación

En la primera página, en donde se indica el nombre del autor, se deberá incluir en nota a pie de página:

- 4.1 Referencia académica profesional breve.
- 4.2 Síntesis curricular: grado académico e institución que lo otorga, área de especialización, publicaciones recientes y dependencia en la que se desempeña.
- 4.3 Correo electrónico que permita su oportuna localización.

5. Envío

Las colaboraciones deberán enviarse a la atención del Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo, director de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* al correo electrónico revistarriunam@politicas.unam.com

6. Evaluación y dictamen

- 6.1 El dictamen emitido a través del método “doble ciego” es inapelable y anónimo.
- 6.2 Los trabajos serán evaluados por dos especialistas (dictaminadores) ajenos a la institución de procedencia del autor del artículo o nota.
- 6.3 Los especialistas emitirán un dictamen sobre la calidad científica del artículo o nota y la conveniencia de su publicación.
- 6.4 El dictamen puede ser de tres tipos:
 - 6.4.1 Que se publique el texto como se presenta.
 - 6.4.2 Que se publique el texto después de realizar cambios sugeridos por el dictaminador.
 - 6.4.3 Que no se publique el texto, debido a que incumple con los criterios mínimos.
- 6.5 En caso de que los dos dictámenes resulten discrepantes, podrá solicitarse una tercera evaluación.

6.6 La decisión de los dictaminadores se notificará a los autores por correo electrónico.

7. Exclusividad de la Revista

Los trabajos enviados a la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* deberán ser inéditos y sus autores se comprometen a no someterlos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones.

8. Derechos y obligaciones de los autores

8.1 La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* mantendrá el anonimato de la autoría de los artículos y notas y no los difundirá más allá de lo necesario para el proceso de dictaminación.

8.2 En caso de que exista inconformidad o dudas, los autores pueden manifestarlo mediante escrito al director y/ o editor de la Revista.

8.3 Los autores deberán asumir los siguientes compromisos:

8.3.1 Lectura y aceptación de los criterios editoriales de la Revista.

8.3.2 No publicar su artículo en ninguna otra revista, libro o periódico, ya sea impreso o electrónico.

8.3.3 Ceder los derechos de autor, de comunicación pública de su manuscrito para su difusión y explotación a través de Internet, portales y dispositivos inalámbricos que decida el director de la Revista, para ponerlos a disposición de los lectores para su consulta en línea, para impresión en papel y/ o para que sean descargados y archivados.

9. Devolución de originales

9.1 La revista no se hace responsable de la devolución de originales.

9.2 La revista se reserva el derecho de devolver todo aquel trabajo que no cumpla con las especificaciones aquí señaladas.

Principios de ética y Declaración sobre negligencia¹

Responsabilidades o comportamiento del Comité Editorial

- La descripción de los procesos de revisión por pares es definido y dado a conocer por el Comité Editorial con el fin de que los autores conozcan cuáles son los criterios de evaluación. El Comité Editorial estará siempre dispuesto a justificar cualquier controversia en el proceso de evaluación.

Responsabilidades o comportamiento del Editor

- El editor se debe responsabilizar por todo lo publicado en la revista. Deberá esforzarse por satisfacer las necesidades de los lectores y autores; por mejorar constantemente la revista; por asegurar la calidad del material que publica; por impulsar los estándares académicos y científicos. Por otra parte, el editor deberá estar dispuesto a publicar correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario.
- La decisión del editor de aceptar o rechazar un trabajo para su publicación debe estar basada únicamente en la importancia del artículo, la originalidad, la claridad y la pertinencia que el trabajo represente para la revista.
- El editor se compromete a garantizar la confidencialidad del proceso de evaluación, no podrá revelar a los revisores la identidad de los autores. Tampoco podrá revelar la identidad de los revisores en ningún momento.
- El editor es responsable de decidir qué artículos pueden ser aceptados a la Revista y el Comité Editorial tomará la decisión final acerca de los artículos que se publicarán.
- El editor asume la responsabilidad de informar debidamente al autor la fase del proceso editorial en que se encuentra el texto enviado, así como de las resoluciones del dictamen.
- Un editor debe evaluar los manuscritos y su contenido intelectual sin distinción de raza, género, orientación sexual, creencias religiosas, origen étnico, nacionalidad, o la filosofía política de los autores.
- El editor y cualquier equipo editorial no divulgarán ninguna información sobre un manuscrito enviado a cualquier persona que no sea el autor correspondiente, revisores, revisores potenciales u otros asesores editoriales
- Todos los materiales inéditos dados a conocer en un manuscrito enviado no se utilizarán en investigaciones personales de un editor, sin el consentimiento expreso y por escrito del autor. Información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares serán confidenciales y no se utilizarán para obtener ventajas personales. Los editores deben tomar decisiones justas e imparciales y garantizar un proceso de revisión por pares justa y apropiada.

¹ Departamento Editorial de Revistas Académicas. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial. UNAM.

Responsabilidades de los autores

- Los autores deben garantizar que sus manuscritos son producto de su trabajo original y que los datos han sido obtenidos de manera ética. Además, deben garantizar que sus trabajos no han sido previamente publicados o que no estén siendo considerados en otra publicación. Se considerará a un trabajo como previamente publicado cuando ocurra cualquiera de las siguientes situaciones:
 - 1) Cuando el texto completo haya sido publicado.
 - 2) Cuando fragmentos extensos de materiales previamente publicados formen parte del texto enviado a la Revista.
 - 3) Cuando el trabajo sometido a la Revista este contenido en memorias publicadas in extenso.
 - 4) Estos criterios se refieren a publicaciones previas en forma impresa o electrónica y en cualquier idioma.
- Para la publicación de sus trabajos, los autores deben seguir estrictamente las normas para la publicación de artículos definidas por el Comité Editorial.
- Los autores enviarán a la Revista un original del artículo sin información personal (nombre, datos de contacto, adscripción, etc.) y excluyendo su nombre de las referencias bibliográficas en que aparece.
- Los autores de los informes de investigaciones originales deben presentar una descripción precisa del trabajo realizado, así como una discusión objetiva de su importancia. Los datos subyacentes deben estar representados con precisión en el artículo. Un documento debe contener suficiente detalle y referencias para permitir a otros a utilizar el trabajo. Declaraciones fraudulentas o deliberadamente inexactas constituyen un comportamiento poco ético y son inaceptables.
- Los autores deben asegurarse de que han escrito en su totalidad las obras originales, y si los autores han utilizado el trabajo y / o palabras de otros tiene que ser debidamente citado. El plagio en todas sus formas constituye una conducta no ética editorial y es inaceptable. En consecuencia, cualquier manuscrito que incurra en plagio será eliminado y no considerado para su publicación.
- Un autor no debería, en general, publicar los manuscritos que describen esencialmente la misma investigación en más de una revista o publicación primaria. La presentación del mismo manuscrito a más de una revista constituye un comportamiento poco ético y la publicación es inaceptable.
- Se deben de reconocer las fuentes adecuadamente. Los autores deben citar las publicaciones que han sido influyentes en la naturaleza del trabajo presentado. La información obtenida de forma privada, como en conversaciones, correspondencias o discusiones con terceros, no debe ser usado sin explícito permiso escrito de la fuente.
- La autoría debe limitarse a aquellos que han hecho una contribución significativa a la concepción, diseño, ejecución o interpretación del estudio. Todos aquellos que han hecho contribuciones significativas deben aparecer como co-autores. El o los autores principales deben asegurar que todos los co-autores se incluyen en el artículo, y que todos han visto y aprobado la versión final del documento y han acordado su presentación para su publicación.

- Todos los autores deben revelar en su manuscrito cualquier conflicto de fondo financiero u otro de interés que pudiera influir en los resultados o interpretación de su manuscrito. Todas las fuentes de apoyo financiero para el proyecto deben ser revelados.²
- Cuando un autor descubre un error o inexactitud significativa en su obra publicada, es su obligación notificar de inmediato al Director de la revista o editorial y cooperar con el editor para retractarse o corregir el papel.

Responsabilidades de los revisores

- Los revisores se comprometen a notificar sobre cualquier conducta no ética por parte de los autores y señalar toda la información que pueda ser motivo para rechazar la publicación de los artículos. Además, deben comprometerse a mantener de manera confidencial la información relacionada con los artículos que evalúan.
- Para la revisión de los trabajos, los revisores deben contar con las directrices para realizar esta tarea. Dichas directrices deben ser proporcionadas por el editor y son las que deben de considerar para la evaluación.
- Todo revisor seleccionado debe de notificar en el menor tiempo posible al editor si está calificado para revisar la investigación de un manuscrito o si no está en la posibilidad de hacer la revisión.
- Cualquier manuscrito recibido para su revisión debe ser tratado como documento confidencial. No se debe mostrar o discutir con otros expertos, excepto con autorización del editor.
- Los revisores se deben conducir de manera objetiva. Toda crítica personal al autor es inapropiada. Los revisores deben expresar sus puntos de vista con claridad y con argumentos válidos.
- Toda información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares debe ser confidencial y no se utilizará para obtener ventajas personales.
- Los revisores no deben evaluar los manuscritos en los que tienen conflictos de intereses.

Fuentes consultadas:

- “Publication ethics and publication malpractice statement”, Faculty of Management. <http://www.management.utm.my/es/jurnal-kemanusiaan/122-others/654-publication-ethics-and-publication-malpractice-statement.html> fecha de consulta: 06 de marzo de 2014.
- “Declaración de ética y negligencia profesional”, *Lengua y Habla*, Revista del Centro de Investigación y Atención Lingüística C.I.A.L., México, <http://revistas.saber.ula.ve/index.php/lenguayhabla/about/editorialPolicies#custom-2> fecha de consulta: 06 de marzo de 2014.
- “Ética de publicación”, *Veterinaria México OA*, Facultad de Veterinaria, UNAM, México, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/Veterinaria-Mexico/about/editorialPolicies#custom-3> fecha de consulta: 06 de marzo de 2014.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 138, correspondiente a septiembre- diciembre de 2020, editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se terminó de imprimir el 17 de septiembre de 2020, en los talleres de Comercial de Impresos MB, Petróleos Mexicanos 11, Col. Petrolera Taxqueña, Coyoacán, C. P. 04410, CDMX. El tiro consta de 300 ejemplares impresos mediante Offset en papel cultural ahuesado de 75 grs. En su composición se usó el tipo Garamond 11.5/13. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Domingo Cabrera Velázquez.