Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

■ Núm. 130, enero-abril de 2018 ■

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

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

Directora
Ileana M. Cid Capetillo

CONSEJO EDITORIAL

Bruce Bagley, Universidad de Miami, Estados Unidos; *Enrique Baltar*, Universidad de Quintana Roo, México; *Manuel Becerra Ramírez*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México; *Dorval Brunelle*, Universidad de Québec en Montréal, Canadá; *Jorge Bustamante*, El Colegio de la Frontera Norte, México; *Rafael Calduch*, Universidad Complutense de Madrid, España; *Alejandro Chanona Burguete*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Carlos Contreras Romero*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, México; *Wayne Cornelius*, Universidad de California en San Diego, Estados Unidos; *Robert W. Cox*, Universidad de York, Estados Unidos; *Consuelo Dávila Pérez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Roberto Domínguez Rivera*, Universidad de Suffolk, Estados Unidos; *Francisco Gil Villegas*, El Colegio de México, México; *Lilia Jiménez Mejía*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Irma Manrique Campos*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México; *Dámaso Morales Ramírez*, Centro de Estudios Europeos, UNAM, México; *Silvia Núñez García*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México; *José Luis Orozco Alcántar*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Olga Pellicer*, 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; *Patricia de los Ríos Lozano*, Universidad Iberoamericana, México; *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 Kobeh*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México; *Rafael Velázquez Flores*, Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California, México; *Rodolfo Arturo Villavicencio López*, Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM, México.

Edición y corrección de estilo
Alma Rosa Amador Iglesias

Imagen de portada: Julian Madero, *Revolución 2*, técnica: óleo sobre tela, 80 x 120 cm., 2012

Versión electrónica
Michaele E. Campos del Prado
Paulina García Chavira

Cuidado de la edición
Domingo Cabrera Velázquez

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, (enero-abril 2018) es una publicación cuatrimestral, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Delegación 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, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, México D. F. Tel. 56 22 94 12 y/o 56 23 38 59, http://investigacion.politicas.unam.mx/rri Correo electrónico: revista_rel_int_unam @hotmail.com Directora: Dra. Ileana M. Cid Capetillo, 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.: en trámite, 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, Delegación Coyoacán, C. P. 04410 Ciudad de México, este número se terminó de imprimir el 30 de abril de 2018, con un tiraje de 300 ejemplares, impresión tipo offset, con papel cultural ahuesado de 75 g. para los interiores y papel couche 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 Mtro. 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.

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 investigación.politicas.unam.mx/rri/ además puede visitarnos en Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM
Núm. 130 (enero-abril de 2018)

Índice

5
PRESENTACIÓN

ARTÍCULOS

11
La cooperación parlamentaria internacional
en la era de la gobernanza global
José Guillermo García Chourio

53
La paradiplomacia de las provincias canadienses:
los casos de Quebec, Alberta y Columbia Británica
Roberto Zepeda Martínez

79
La acción exterior de la Unión Europea y el Servicio
Europeo de Acción Exterior
Consuelo Dávila Pérez
Ana Luisa Trujillo Juárez

101
La actuación de Naciones Unidas frente a las situaciones
que han llevado a considerar a Haití como una amenaza
a la paz y a la seguridad internacionales
Jordi Feo Valero

137
Rusia asegura su espacio vital
Carlos Puente Martín

161
Las singularidades de la Constitución mexicana en perspectiva:
una mirada de internacionalista sobre un texto centenario
Barthélémy Michalon

Índice

Notas

191
El orden internacional del siglo XXI: nuevos temas y nuevos protagonistas. Breves apuntes para el debate en Teorías de Relaciones Internacionales
Armando García García

Reseñas

209
Esperando a Trump. Los antecedentes históricos del "nuevo viraje" norteamericano, de José Luis Orozco Alcántar
Daniela Sandoval Careaga

217
Cronología de la política exterior de México

229
Novedades bibliográficas

233
Normas editoriales

237
Principios de ética y Declaración sobre negligencia

Presentación

El estudio de las relaciones internacionales ha tenido una singular preocupación por los actores gubernamentales, de los cuales se ha dado particular énfasis a los que representan al Poder Ejecutivo, considerándolos como los ejecutores de la política exterior y, por consiguiente, como determinantes en la construcción de la política internacional. Sin embargo, recientemente se está prestando atención a los otros poderes, así como a las otras instancias de gobierno que despliegan una novedosa acción que contribuye a la democratización de los procesos de toma de decisiones.

En la sección de *Artículos* que conforma este número de nuestra revista, presentamos "La cooperación parlamentaria internacional en la era de la gobernanza global", de José Guillermo García Chourio, quien se adentra en este novedoso tema con base en las propuestas sobre la cooperación al desarrollo, el neoinstitucionalismo y la teoría sobre la gobernanza. Para ubicarnos en la comprensión de su propuesta, el autor repasa los antecedentes históricos y las características que la interacción entre legisladores ha tenido desde hace más de un siglo y la manera en que se han ido construyendo los conceptos con los que se le identifica. Como una política pública se desarrolla dentro de circuitos institucionales e implica la entrega y recepción de productos y/o servicios de acuerdo a ciertos objetivos previamente establecidos. Los cambios y maduración de esta actividad se ejemplifican con el caso de la experiencia en la Unión Europea (UE) que tiene dos niveles: uno de tipo comunitario y, el otro, con una perspectiva más universal, el de la cooperación internacional al desarrollo. La conclusión del trabajo consiste en señalar que a partir de que en el presente siglo la cooperación parlamentaria internacional ha entrado en una nueva etapa basada en el "desarrollo institucional" se requiere un serio trabajo compartido por otros investigadores a partir de una agenda de investigación propia.

Por su parte, Roberto Zepeda Martínez, en su artículo sobre "La paradiplomacia de las provincias canadienses: los casos de Quebec, Alberta y Columbia Británica", nos ofrece el análisis de las actividades exteriores de los gobiernos subnacionales que, en el caso de Canadá, presentan una importante variedad de instrumentos a partir de los cuales se relacionan con el exterior con objetivos diversos que responden a intereses precisos. El desarrollo de esta experiencia atiende a factores internos de la estructura político- institucional del país y externos, principalmente al contexto de la globalización. En el caso de las provincias canadienses que estudia el autor se encuentra como primer elemento la concentración de sus actividades con Estados Unidos como su

contraparte más importante, aunque cada una de ellas tiene particularidades dignas de ser destacadas y que derivan de su ubicación geográfica, de sus actividades económicas, pero también de su historia. Resulta muy interesante la experiencia de Quebec que es la más desarrollada, aunque Alberta también tiene una acción que se ha diversificado más allá de Estados Unidos y que alcanza, además de México, a Asia y a Europa. Respecto a Columbia Británica destaca su orientación hacia el Pacífico en el marco del proyecto de la Región Económica del Pacífico Noroeste (PNWER, por sus siglas en inglés). El incremento de las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales de esta región se ha favorecido por los tratados de libre comercio, entre los cuales destaca el TLCAN.

Para continuar con las novedades que plantea la diplomacia hoy en el mundo, Consuelo Dávila Pérez y Ana Luisa Trujillo Juárez analizan "La acción exterior de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior", este último recién creado a partir de la aprobación de los Tratados de Lisboa y que se relaciona con las instituciones del más alto nivel de la UE. Para destacar la relevancia del SEAE, que se instituyó en 2010 y entró en funcionamiento el siguiente año, las autoras revisan las novedades que se han introducido en la acción exterior en cuanto a sus objetivos, alcances e instrumentos, mismos que se hacen explícitos en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional enunciada en 2016 por la alta representante, Federica Mogherini. La estructura diplomática es ambiciosa y busca responder a los retos que enfrenta la Unión, pero no está exenta de críticas que se derivan de las evaluaciones que se han elaborado sobre sus avances y que llevan a señalar los aspectos más relevantes sobre los que se debe avanzar.

En el siguiente artículo, Jordi Feo Valero nos presenta "La actuación de Naciones Unidas frente a las situaciones que han llevado a considerar a Haití como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales", en donde se analiza el papel que ha jugado el Consejo de Seguridad en la decisión de autorizar medidas coercitivas para lograr el cumplimiento de sus resoluciones, con base en el Capítulo VII de la Carta. Con el fin de dar sustento al análisis, el autor explora la insuficiente definición de lo que se consideran amenazas a la paz, así como la posibilidad de intervención por razones humanitarias y la introducción de la Responsabilidad de Proteger (RDP) y que todavía es objeto de un intenso debate. La revisión de las aristas que plantea el tema conduce a la afirmación de que las intervenciones ejecutadas en 2004 y 2010 en Haití constituyen ejemplos nítidos de injerencia humanitaria, a pesar de que en el primer caso pudo haber elementos adicionales a la defensa de la sociedad. Así, este caso, como los de Ruanda y los Balcanes, dan la oportunidad para puntualizar el desarrollo y los elementos que sustentan el papel del Consejo de Seguridad en situaciones de crisis humanitaria. El desarrollo de los acontecimientos que se han suscitado en el país caribeño se va analizando en el estudio de manera paralela al de las siete misiones que se han

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 5-8

implementado para el país por parte de la ONU, la primera –incluso– con la participación de la OEA y una nueva a punto de entrar en acción para brindar apoyo en materia de justicia, una vez que en 2017 la organización internacional comunicó que el país estaba listo para la retirada de los Cascos Azules.

Por otra parte, Carlos Puente Martín aborda un tema al que titula "Rusia asegura su espacio vital". El autor se propone demostrar que la gran potencia no está buscando restablecer el imperio zarista, sino evitar el aislamiento internacional para lo cual debe reafirmar su zona de influencia. Su análisis recupera elementos geopolíticos e históricos desde la fundación de Rusia, la larga etapa del imperio, la construcción de la URSS hasta su desintegración que, se sostiene, "no significó el colapso de Rusia". Tras la presidencia de Boris Yeltsin, a la que califica como el periodo más desastroso de la historia de Rusia, se explora la era de Vladimir Putin de cara a las políticas emprendidas por las potencias occidentales y a toda la estrategia que el líder ruso ha seguido para asegurarse un lugar como potencia mundial.

Para dar seguimiento a los debates que se han suscitado con motivo del centenario de la Carta Magna de 1917, se presenta el artículo de Barthélémy Michalon que lleva por título "Las singularidades de la Constitución mexicana en perspectiva: una mirada de internacionalista sobre un texto centenario", en el cual se revisa este documento jurídico para profundizar en algunas de sus características que la llevan a una situación de excepcionalidad frente a las que se encuentran en los casos de otros países. La primera de ellas es la extensión que ha crecido notoriamente desde que fue promulgada. El autor indaga en las posibles causas pero, sobre todo, en las consecuencias tanto de cara a la aceptación y comprensión de la ciudadanía como frente a la teoría del derecho constitucional. El segundo rasgo distintivo se establece a partir de un análisis comparativo respecto al grado de rigidez que se establece para emprender reformas al texto, la paradoja surge porque a pesar de que en el caso mexicano ese grado se ubica en un nivel muy alto, sin embargo es notoria la frecuencia en su revisión que desemboca en reformas constitucionales, las cuales son revisadas cuantitativamente en comparación con un número importante de países de todos los continentes y explicadas en razón del sistema político mexicano prevaleciente desde 1917 y los cambios que ha experimentado. La tercera característica que se resalta, junto con las fallas y errores formales del documento, es la del "uso abusivo y engañoso del concepto de soberanía" y la manera cómo se aplica a las entidades federativas. Finalmente, se hace una propuesta de cambio que ofrece dos opciones interesantes sobre las cuales vale la pena reflexionar.

En la sección de *Notas* se presenta la de Armando García García con el tema "El orden internacional del siglo XXI: nuevos temas y nuevos protagonistas". En ella se propone contribuir al debate actual a partir de tres preguntas: ¿qué es el orden internacional? ¿El del siglo XX no es el mismo orden internacional del siglo actual? Y

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 5-8

¿quiénes son los nuevos protagonistas en el orden mundial del siglo XXI? El estudio se centra en la revisión de tres corrientes vigentes en la teoría de Relaciones Internacionales: el Realismo Estructural (Neorrealismo), el Liberalismo Institucional (Neoliberalismo) y el Constructivismo Social. El análisis que se va presentando en el texto es sugerente y sin duda constituye una aportación en el avance en la discusión de las nuevas realidades en relación con las consideradas clásicas.

En la sección de *Reseñas*, Daniela Sandoval Careaga nos introducen en el más reciente libro de José Luis Orozco Alcántar que lleva por título *Esperando a Trump. Los antecedentes históricos del "nuevo viraje" norteamericano*, el cual –como el título lo indica tiene como propósito explicar la "cultura histórica nacional" de Estados Unidos, por lo que no debe esperarse un estudio exhaustivo del Presidente más polémico de los últimos tiempos. La autora nos da cuenta de los múltiples temas que aborda Orozco y que tienen que ver con las raíces de la cultura más profunda del país americano: el puritanismo, el racismo que raya en xenofobia, el desprecio a los migrantes e incluso a los mismos indios originarios y el fundamentalismo que tiene muchas manifestaciones. Sin duda se trata de una reseña que motiva al lector a leer un libro erudito sobre la esencia de la política y la cultura de la primera potencia del mundo que, ahora, está atravesando una etapa que pudiera parecer incomprensible pero que, con las explicaciones de José Luis Orozco, tiene raíces muy profundas que la explican.

Finalmente se presenta la *Cronología de la política exterior de México* correspondiente al periodo septiembre-diciembre 2017 y cerramos este número de nuestra revista con algunas *Novedades bibliográficas* que todo especialista e interesado en Relaciones Internacionales debe conocer.

Ileana M. Cid Capetillo

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 5-8

Artículos

La cooperación parlamentaria internacional en la era de la gobernanza global

International parliamentary cooperation in the global governance age

José Guillermo García Chourio*

Resumen
El objetivo del trabajo es describir las características básicas que definen la cooperación exterior de los órganos legislativos como un conjunto diferenciado y específico de actividades derivadas del proceso de internacionalización de la institución parlamentaria. El marco conceptual de referencia es un conjunto de criterios teóricos extraídos de la doctrina sobre la cooperación al desarrollo, el neoinstitucionalismo y la teoría sobre la gobernanza. El análisis implica una aproximación empírica de carácter extensivo en torno a las diversas modalidades, sectores y ámbitos de la cooperación parlamentaria internacional para confirmar la hipótesis sobre la naturaleza propia que posee esta actividad en cuanto su origen y evolución. La conclusión principal del estudio es que este tipo de cooperación presenta dimensiones materiales que permiten distinguirla de otro grupo de actividades también de perfil internacional que realizan los cuerpos parlamentarios pero que son inmateriales y basadas en el diálogo, las cuales ha sido definidas popularmente como diplomacia parlamentaria en tiempos recientes.
Palabras clave: cooperación parlamentaria internacional, parlamentarismo internacional, diplomacia parlamentaria, parlamentos, gobernanza, relaciones internacionales.

Abstract
This paper aims to make a description about elemental aspects that help to define the international parliamentary cooperation as a specific activities group, which has been resulting from internationalization process of legislative bodies. The framework theoretical of this analysis is founded on a series of concepts whose origins are in the international cooperation for development field, the institutionalism theory, and the global governance thesis. The main hypothesis of this work is that international parliamentary cooperation has very nature as international activity of legislative bodies. The methodological strategy of study consists in empirical review of approaches, matters and instru-

* Doctor en Derecho Internacional por la Universidad de Santiago de Compostela y miembro del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, A. C., Madrid. Correo electrónico: estudiosdegobierno@gmail.com

ments that has been the international parliamentary cooperation since its inception. The overriding conclusion drawn from this research is that international parliamentary cooperation has a material dimension, which allows us to distinguish between the activity referred above and other international activities of legislative bodies, such as the interparliamentary dialogue, also called "parliamentary diplomacy".
Key words: International parliamentary cooperation, international parliamentarism, parliamentary diplomacy, legislative bodies, governance, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

Introducción

El movimiento de internacionalización de los órganos legislativos a nivel mundial no sólo ha consistido en el despliegue de una actividad diplomática *sui generis* de los legisladores.[1] La otra gran manifestación ha sido la cooperación parlamentaria internacional. Dada la enorme interdependencia que existe entre ambos fenómenos es muy común que la literatura sobre el tema se refiera a ellos como uno solo. Sin embargo, son notables las características que distinguen a la cooperación exterior de los órganos legislativos frente a las actividades de diálogo y contacto internacional entre diputados o senadores que encierra el parlamentarismo internacional, mejor conocido, en términos figurativos, como diplomacia parlamentaria.[2]

[1] Véase Rabi Ray, *Parliamentary Diplomacy*, S. Chand & Co, Nueva Delhi, 1991; Heinrich Klebes, *Diplomaþia parlamentarã*, Institutul Român de Studii Internaþionale, Bucarest, 1998; Victor Duculescu, "Parliamentary Diplomacy: Distinctive Features" en *Romanian Journal of International Affairs*, vol. V, núm. 1, 1999, Institutul Român de Studii Internaþionale, Bucarest, pp. 40-46; Olivier Masseret, "Une diplomatie parlementaire pour le Tibet? 10 ans d'action" en *Revue d'histoire diplomatique*, vol. 115, Éditions A Pedone, Francia, 2001, pp. 351-374; Gabriel Elorriaga Fernández, "La diplomacia parlamentaria" en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 54, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001, pp. 7-20; Lluís Maria de Puig, "International Parliamentarism: An Introduction to its History" en *Parliaments, Estates and Representation*, núm. 24, Taylor & Francis Ed., Milton Park, 2004, pp. 13-62; Renzo Dickmann, "La «diplomazia parlamentare»: esperienze, limiti, prospettive" en *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, núm. 1, Franco Angeli Edizioni, Milán, 2005, pp. 5-44; Frans Weisglas y Gonnie de Boer, "Parliamentary Diplomacy" en *The Hague Journal of Diplomacy*, núm. 2, Koninklijke Brill Nv, Leiden, 2007, pp. 93-99; Olivier Costa, Clarissa Dri y Stelios Stavridis (eds.), *Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization: The Role of Inter-parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013.

[2] Véase Vincenzo Guizzi, "La diplomazia parlamentare e la cooperazione tra Parlamenti: la nuova dimensione internazionale del Parlamento Italiano" en AA.VV., *Divenire sociale ed adeguamento del diritto: studi in onore di Francesco Capotorti*, vol. I: Diritto Internazionale, Giuffrè Editore, Milán, 1999, pp. 229-249; Renzo Dickmann, "Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare" en Renzo Dickmann y Sandro Staiano (eds.), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'espeienza dell'Italia: raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione*, Giuffrè Editore, Milán, 2008, pp. 611-638; Fabio Longo, "«Diplomazia parlamentare» y forme di governo" en Carmela Decaro y Nicola Lupo (eds.), *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009, pp. 375-386.

La cooperación como actividad actual de los órganos legislativos puede ser perfectamente definida desde la doctrina sobre cooperación internacional para el desarrollo. En primer lugar, porque el concepto, del mismo modo que:

> El concepto de cooperación para el desarrollo no tiene una definición única, ajustada y completa, válida para todo tiempo y lugar. La cooperación al desarrollo se ha ido cargando y descargando de contenidos a lo largo del tiempo, de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y al sentido de corresponsabilidad de los países ricos con la situación de otros pueblos (…).[3]

En segundo lugar, porque la cooperación parlamentaria internacional es una actividad que con el tiempo ha alcanzado un cierto contenido técnico y especializado, lo que permite distinguirla como una labor específica del resto de tareas (principales y de apoyo) que realizan los órganos legislativos.[4]

Sin entrar a valorar si la cooperación internacional al desarrollo, en general, o la cooperación parlamentaria internacional, en particular, han sido actividades que han respondido en cada coyuntura a los fines que declaran perseguir, lo que interesa de ellas en esta ocasión son sus rasgos específicos. Con independencia de las formas en que ha sido empleada la cooperación internacional al desarrollo, lo importante a destacar de ella es que se trata de un recurso concreto con unas características básicas muy puntuales. Pese a que sus rasgos particulares hayan permitido diferenciar a este instrumento de otras tantas actividades internacionales, el mismo parece haber perdido su identidad en el ámbito de los parlamentos. Ello se ha debido en gran medida a que

[3] Alfonso Dubois, "Cooperación para el desarrollo" en Karlos Pérez de Armiño (coord.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria, Barcelona, 2000, p. 125.

[4] En este sentido se pronuncia Arguibay cuando señala que la cooperación internacional al desarrollo: "Es una actividad muy compleja ya que abarca distintas áreas de trabajo técnico, financiero, cultural, político, etc.,… [donde]… gobiernos, instituciones y asociaciones, ONGD o movimientos sociales de los países del Norte incardinan sus esfuerzos con sus homólogos del sur para contribuir e impulsar el DESARROLLO" (mayúsculas del autor). Véase Miguel Arguibay, "Cooperación para el desarrollo" en Gema Cerolio y Alicia López de Munain (coords.), *Diccionario de educación para el desarrollo*, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2007, p. 63. A esta definición se puede sumar lo dicho por Ianni, en torno a que la actual cooperación internacional para el desarrollo tiene "(…) una connotación más socio-política y centrada en los actores, muchos más números y diversificados tipológicamente de forma significativa en los últimos decenios. Este proceso inédito de pluralización, a menudo desordenada y fuente de superposiciones y paralelismos, se caracteriza por la emergencia de nuevas lógicas de acción que llegan, en algunos casos, a discutir el propio horizonte de la Ayuda, empeñándose en sustituir la relación vectorial 'donante-beneficiario' por la circular y horizontal de socios entre iguales unidos por un esfuerzo común para el desarrollo". Véase Vanna Ianni, "Cooperación para el desarrollo" en IEPALA, *Diccionario crítico: conceptos y explicaciones sobre la cooperación internacional*, IEPALA Editorial, Madrid, 2013, p. 45.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

el discurso académico y político que privilegia el uso recurrente del término "diplomacia parlamentaria" dentro del universo de los órganos compuestos por legisladores ha hecho cada vez más difuso lo característico de la cooperación parlamentaria internacional.

En este trabajo se describen los elementos esenciales que definen la cooperación exterior de los órganos legislativos como un conjunto diferenciado y específico de actividades dentro de lo que ha sido el fenómeno de internacionalización de la institución parlamentaria. Con el propósito de fijar los límites físicos de este tipo de cooperación, se intentará distinguirla de otras actividades parlamentarias de perfil internacional, como son, por ejemplo, las conferencias parlamentarias internacionales, las reuniones interparlamentarias y los llamados grupos de amistad. Siguiendo un conjunto de criterios teóricos extraídos de la doctrina sobre la cooperación internacional al desarrollo así como de otros, elaborados con arreglo a las teorías del neoinstitucionalismo y de la gobernanza, el análisis conlleva diferenciar dentro del propio género de la cooperación parlamentaria sus diversas modalidades, así como los sectores y ámbitos en los que se desarrolla.

Los antecedentes teóricos de la cooperación parlamentaria internacional

Desde el punto de vista teórico, el concepto de cooperación parlamentaria (internacional) es una categoría de vieja data en comparación con la terminología que vendría décadas después para intentar hacer referencia a la faceta internacional de los cuerpos parlamentarios. Mucho tiempo antes de que se idearan conceptos como el del parlamentarismo internacional[5] o se reutilizaran términos como "diplomacia parlamentaria", toda la actividad de naturaleza internacional de los órganos compuestos por diputados y senadores era definido como cooperación parlamentaria,[6] siendo

[5] Edoardo Vitta, "Nuove forme di parlamentarismo internazionale e sovranazionale" en *Revista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 10, Giuffrè Editore, Milán, 1960, pp. 25-96; Edoardo Vitta, *L'integrazione europea: studio sulle analogie ed influenze di diritto pubblico interno negli istituti di integrazione europea*, Giuffrè Editore, Milán, 1962. Sobre este libro hay una síntesis en español producida en el marco de las lecciones dictadas por el propio profesor Vitta en la XXII edición de los Cursos de la Universidad de Valladolid en Vitoria, las cuales fueron recogidas en los Cuadernos de la Cátedra "Dr. James B. Scott" a partir de la traducción hecha por el profesor Alejandro Herrero Rubio. Véase Edoardo Vitta, *La influencia del Derecho Público Interno sobre las organizaciones europeas*, Universidad de Valladolid, España, 1968. Consúltese también al respecto Alejandro Herrero Rubio, "XXII Curso de la Universidad de Valladolid en Vitoria" en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 21, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Francisco de Vitoria, España, 1968, pp. 68-83.

[6] Haciendo un balance en 2007 sobre los últimos 50 años de cooperación interparlamentaria en

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

necesario, sólo en algunos casos, agregar el prefijo "inter" o el adjetivo "internacional", ya que a la vista de las respectivas tareas del Poder Legislativo, de alcance doméstico, se daba muchas veces por sobrentendido en la literatura y en documentos oficiales que esta actividad no habitual del parlamento era, por lo general, de carácter exterior.

Como concepto tradicional de la actividad internacional de los órganos parlamentarios, el término "cooperación parlamentaria" respondía en un principio a una realidad muy distinta a la actual, de promoción de líneas y programas de cooperación propios de los órganos legislativos y de mayor amplitud de actores en el desarrollo de las actividades de cooperación internacional de los parlamentos. Hace más de 100 años, en aquellos regímenes políticos donde existía una institución colegiada que cumplía la función de Poder Legislativo, su actividad internacional se circunscribía básicamente a formar parte de la Unión Interparlamentaria (UIP), siendo no pocas veces la asistencia regular de legisladores a las conferencias de este órgano la única muestra de supuesta cooperación parlamentaria internacional.[7]

La existencia de una organización internacional de composición parlamentaria con más de un siglo de historia revela, a primera vista, que la participación de los legisladores en el plano internacional no es un fenómeno reciente y que la conceptualización de dicha actividad internacional también es un hecho con cierta tradición. Tomando en cuenta dicha realidad, en este apartado se aborda el origen y la trayectoria inicial de la cooperación parlamentaria internacional como concepto básico que vino a englobar las primeras actividades desarrolladas por los legisladores más allá de las fronteras nacionales. Se sostiene que la actual sustitución que sufre este clásico concepto por empleo creciente en los últimos años de la categoría "diplomacia parlamentaria" es una de las consecuencias del escaso desarrollo teórico que ha tenido la cooperación parlamentaria internacional como objeto de estudio dentro de la doctrina de las relaciones internacionales.

Europa, Stefan Marschall ponía de manifiesto que las relaciones internacionales entre parlamentos no eran un fenómeno reciente y que toda la actividad internacional de estos órganos se había definido siempre como cooperación parlamentaria: "if one turns beyond the European Union, soon it becomes clear that the network building between parliamentary bodies is much older and that the roots of transnational parliamentarism go a longer way back into history. As a matter of fact, the oldest forum of parliamentary cooperation, the Interparliamentary Union (IPU) was funded as early as 1889". Véase Stefan Marschall, *European Parliaments in Transnational Organization: Parliamentary Cooperation beyond the European Union*, paper prepared for the Conference Fifty Year of Interparliamentary Cooperation, 13 June, Bundesrat, organized by the Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlín, 2007, p. 1.

[7] James Douglas, *A Century of Parliamentary Diplomacy: A Short History of the British Group of the Inter-Parliamentary Union 1889-1989*, Pentlands Publications, Londres, 1989, p. 3.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

La aparición y el desarrollo inicial de la cooperación parlamentaria internacional

El surgimiento de la cooperación parlamentaria internacional estuvo íntimamente ligado a la creación de la UIP en 1889. La aparición de esta organización fue lo que otorgó una dimensión internacional a las acciones desarrolladas por sus fundadores y miembros, que no eran otros que legisladores pertenecientes a distintos países europeos. La cooperación parlamentaria internacional nació como una iniciativa privada con una orientación pública. Fue un grupo de legisladores el que a finales del siglo XIX estableció una asociación internacional sin el apoyo directo de los respectivos Estados. Dicha asociación de composición parlamentaria surgió mucho antes que la Sociedad de las Naciones y funcionó, en la práctica, de forma autónoma durante los primeros años de existencia.

Hasta más o menos la segunda mitad del siglo XX, la cooperación parlamentaria fue una actividad cuya ejecución estaba totalmente en manos de legisladores, que la ejercían en el marco de la UIP.[8] No obstante, a partir de un mayor desarrollo organizativo de los órganos legislativos (no todos siempre constituidos de forma democrática), en la realización de las actividades internacionales se sumarían otros funcionarios parlamentarios, como letrados y personal de las áreas de documentación y archivo.[9] Con la venia de los órganos de dirección de las cámaras y, por ende, bajo orden o supervisión de los legisladores, entre las primeras actividades de cooperación internacional no realizadas en primera persona por diputados y senadores fue en muchos casos el intercambio de información y documentación legislativa entre bibliotecas parlamentarias.[10]

También las actividades diálogo de diputados y senadores en el plano exterior, a las que en la actualidad se les intentan dar otras categorizaciones, eran entendidas

[8] Yefime Zarjevski, *La tribune des peuples: histoire de l'Union interparlementaire 1889-1989*, Payot, Lausana, 1989, p. 23.

[9] John Priestman, "Relations entre les parlements nationaux et les assemblées parlementaires internationals" en *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, núm. 123, Association des Secretaires Generaux des Parliaments, Ginebra, 1980, pp. 106-162.

[10] Gro Sandgrind, "Introduction: The Purpose, Present Situation, and Future of the Parliamentary Library" en *Library Trends*, vol. 58, núm. 4, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2010, pp. 413-417. Véase también dentro de este mismo número monográfico sobre bibliotecas parlamentarias, Hermina Anghelescu, "Historical Overview: The Library Parliamentary from Past to Present", pp. 418-433. En ambos trabajos se destaca el papel jugado dentro de la "International Federation of Library Associations and Institutions" (IFLA) por la sección "Library and Research Services for Parliaments": "It was established in 1976 as a separate section (…) It serves as forum for librarians and researchers working in legislatures to share best practices on available information and knowledge to parliaments and to support the development of professional competency". Véase Gro Sandgrind, *op. cit.*, p. 415.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

como cooperación parlamentaria internacional. Hace 100 años esta "cooperación" no pasaba de ser en su esencia simples encuentros políticos en el extranjero. Bajo el lema "la cooperación y la paz", el desarrollo de algunas reuniones y contactos entre legisladores con vocación de internacionalistas de ciertos países europeos fue incluso un fenómeno que antecedió en décadas a la creación de la UIP.[11] Estos encuentros parlamentarios fueron los primeros pasos hacia el desarrollo e institucionalización del arbitraje internacional como mecanismo para la resolución de conflictos, campo de actividad en el que basaría su labor principal la UIP en sus inicios.[12]

En cuanto fenómeno primario, de lo que se convertiría muchas décadas después en una realidad universal llamada "parlamentarismo internacional", durante el siglo XIX, los viajes de algunos legisladores ingleses al extranjero a reuniones y encuentros con sus homólogos de otras potencias e imperios europeos estuvieron entre las primeras actividades de diálogo parlamentario que sentaron las bases iniciales de las actividades de cooperación exterior de los cuerpos legislativos y la creación de las primeras instituciones internacionales compuestas por diputados y senadores de diversos países.[13] Sin embargo, ambos tipos de actividades, que en la actualidad pueden ser diferenciadas gracias a su notable desarrollo, fueron asumidas desde aquel entonces dentro de los círculos políticos y por la doctrina como cooperación (inter)parlamentaria.

Durante casi todo el siglo XX, y sin la comparecencia o peso en la literatura de otros términos que pudieran disputarle su posición como categoría teórica para resumir la actividad internacional de los órganos legislativos, la cooperación interparlamentaria acabó por convertirse en un concepto clásico, que ha sido utilizado en la actualidad por algunos autores como pivote para establecer una interpretación evolucionista de dicha actividad exterior en su intento por explicar el desarrollo de las nuevas manifestaciones del parlamentarismo internacional mediante la expresión "diploma-

[11] Entre algunos encuentros de los que se tienen registros históricos está la Conferencia Parlamentaria de Roma en el Palacio de Montecitorio el 19 de marzo de 1876 como parte de la llamada "rivoluzione parlamentare", que supuso por primera vez en Italia el final de un gobierno como consecuencia de su desautorización por el parlamento y la Conferencia Parlamentaria de Viena en abril del mismo año, donde estuvieron presentes, además de diputados del Imperio Austro-Húngaro, parlamentarios y políticos de otros países europeos. Véase al respecto Alejandro Belaústegui Fernández, "Conflictos y arbitraje internacional en el siglo XIX. Arturo Marcoartu" en *El Ateneo*, Cuarta época, núms. 15-16, El Ateneo de Madrid, Madrid, 2006, pp. 7-13.

[12] Señalaba en 1934 Peter Munch, quien fuera entonces Presidente de la Comisión de Seguridad de Unión Interparlamentaria: "La Unión se ha consagrado principalmente a la causa del *arbitraje internacional*, y puede felicitarse de haber contribuido ampliamente al progreso de los procedimientos de solución pacífica de los conflictos internacionales, destinados a substituir a los argumentos de la fuerza representados por la guerra" (cursivas del autor). Véase Peter Munch, "Introducción" en Unión Interparlamentaria, *Cómo sería una nueva guerra*, Montaner y Simón, Barcelona, 1934, p. XVI.

[13] Ian Grey, *The Parliamentarians: The History of the Commonwealth Parliamentary Association, 1911-1985*, Aldershot, Gower, 1986; Lluís Maria de Puig, *International Parliaments*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2008.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

cia parlamentaria".[14] Estos estudios avanzan la idea de que la denominada diplomacia parlamentaria ha derivado de la cooperación interparlamentaria y se ha desarrollado en el marco de su institucionalización.[15]

Colocar en condición de variable independiente a la cooperación parlamentaria con respecto al parlamentarismo internacional supondría no sólo restar el carácter más bien de dependencia mutua que creemos existe entre ambos tipos de actividades, sino además significaría considerar la idea (no probada) de que en aquellos órganos legislativos con mayor desarrollo de actividades de cooperación internacional existe correlativamente una alta promoción de actividades de diálogo internacional entre parlamentarios. Pero más allá de que se esté en disposición de asumir todo ello, nada impide, en teoría, que se pueda plantear la relación también a la inversa y más aún cuando existe evidencia histórica que confirma que la cooperación interparlamentaria ha tenido tras de sí el contacto y el diálogo previo entre legisladores.

De todos modos, un posible debate sobre si situar a una u otra actividad como variable independiente pasaría a ser irrelevante cuando se asume, como subyace en mucha de la literatura sobre el tema, que las actividades de diálogo entre legisladores que definen al parlamentarismo internacional son también una forma de cooperación parlamentaria internacional. La manera indiscriminada en que la mayoría de los autores han abordado las actividades internacionales de los órganos legislativos y de sus representantes expone una especie de refundación de la cooperación exterior de dichos órganos al introducir el término diplomacia parlamentaria para referirse a esa cooperación. Este cambio sólo puede tener dos lecturas: la primera, ahora la cooperación parlamentaria internacional se denomina "diplomacia parlamentaria" o, la segunda, el nuevo contenido de la cooperación parlamentaria internacional es la reinventada diplomacia parlamentaria.

De tratarse de la primera lectura, estaríamos hablando de un problema de semántica, producto de la hegemonía discursiva alcanzada por el término "diplomacia parlamentaria" en el seno de los órganos legislativos y otras organizaciones compuestas por legisladores para definir sus actividades internacionales. Una cuestión que puede resolverse al situar los límites explicativos de dicho concepto en el ámbito de las instituciones parlamentarias. Si se diera el segundo caso, nos encontraríamos ante una

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

[14] Christian Poncelet y Raymond Forni (coords.), *La diplomatie parlementaire*, Colloque organisé par le Sénat, Centre de Conferences Internationales, Sénat, Assemblée Nationale, París, 2001; Stelios Stavridis y Roderick Pace, "Assessing the impact of the EMPA's parliamentary diplomacy in international conflicts: contribution or obstacle?" en Gregorio Garzón Clariana (ed.), *Asamblea Euromediterránea*, Marcial Pons, Madrid, 2011, pp. 59-105.

[15] Stavridis y Pace han llegado a afirmar que: "(...) the institutionalization of interparliamentary cooperation shows that the international relations of parliamentary bodies have developed much further than 'just' traditional technical, financial and training cooperation...". *Ibidem*, p. 69.

cuestión de fondo donde las actividades de diálogo entre legisladores en el plano exterior, con independencia de que se denominen "parlamentarismo internacional" o "diplomacia parlamentaria", son vistas como actividades de cooperación internacional.

Esa concepción sobre la cooperación exterior de los órganos legislativos, que asume al parlamentarismo internacional como otra de sus actividades, tiene como punto de partida la misma visión evolucionista de la cooperación parlamentaria de la que hablábamos, basada en la idea de que ésta se ha transformado mediante el surgimiento de nuevos modos de interacción entre los parlamentos fundados en el diálogo, trazando casi de manera teleológica la tendencia: "from parliamentary cooperation to parliamentary diplomacy".[16] Esta supuesta trayectoria de desarrollo de dichas actividades, que incluso contradice los inicios del parlamentarismo internacional,[17] es completada con la redefinición de toda la actividad internacional de los cuerpos legislativos con el nombre de "diplomacia parlamentaria".

Es la situación opuesta a lo que sucedía hace más de un siglo, cuando sólo se usaba el término "cooperación parlamentaria" para hablar de toda la actividad internacional de los órganos legislativos, pese a que muchas de esta labor eran actividades de diálogo y contactos informales entre diputados y senadores en el extranjero. Se trataría pues, tanto antes como ahora, de una visión valorativa y sin mayor fundamentación empírica de las actividades parlamentarias internacionales, aunque no por ello carente de fuerza para construir y promover, como ocurre en la actualidad, una nueva perspectiva de la acción exterior de los Estados que engloba con el término "diplomacia parlamentaria" todas las actuaciones a nivel internacional de órganos legislativos, de sus miembros o de otras organizaciones y asociaciones –no estatales– compuestas por éstos.

El estado actual del concepto de cooperación parlamentaria internacional

La fuerza discursiva alcanzada recientemente por el término diplomacia parlamentaria ha terminado por llevarse por delante al propio concepto de cooperación

[16] Vera Squarcialupi, *Parliamentary Diplomacy: The Role of International Assemblies*, Report Submitted on Behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations, Assembly of West European Union, Document A/1685 of June, Bruselas, 2000, p. 5.

[17] Según Stavridis, "Es importante empezar con una aclaración: la diplomacia parlamentaria es algo distinto de la cooperación parlamentaria. Existe una larga tradición de diplomacia parlamentaria que empieza de manera formal en 1889 con la institucionalización de la Unión Inter-Parlamentaria (…)". Véase Stelios Stavridis, "El futuro de la cooperación parlamentaria en el Mediterráneo: el proceso de Barcelona" en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 38/39, Universitat de València, España, 2002, pp. 5-15.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

parlamentaria internacional, sin que ello haya supuesto un avance para entender las relaciones internacionales de los órganos legislativos. La perspectiva de agrupar todas las actividades internacionales de esos órganos bajo la reinvención conceptual de una vieja categoría que explica el funcionamiento de la Asamblea de las Naciones Unidas[18] no ha hecho más que aumentar la ambigüedad de dicho concepto. El actual discurso, que considera todas formas de cooperación de los cuerpos integrados por diputados y senadores como diplomacia parlamentaria, no ha podido ocultar las inconsistencias teóricas y empíricas de dicha generalización. Éstas se han hecho evidentes cuando los estudios han intentado valorar el impacto de algunas acciones internacionales basada exclusivamente en el diálogo entre legisladores o entre sus respectivas instituciones. Un obstáculo ha sido encontrar la manera para evaluar el impacto de estas actividades en vista de algunas de sus características ontológicas: inmateriales, informales y etéreas.

Aunque la doctrina responsable de la redefinición del concepto de diplomacia parlamentaria ha elogiado la naturaleza informal, extraoficial y hasta individual de buena parte de la actividad internacional de los legisladores, ha tenido también que manifestar la imposibilidad de poder evaluar de modo objetivo el alcance de muchas de estas acciones. Esto pone al descubierto que las actividades de diálogo interparlamentario son un género distinto a las de la cooperación exterior de los órganos legislativos, cuyos atributos se acercan más a la naturaleza material y concreta que la literatura sobre diseño y evaluación de políticas de cooperación al desarrollo le atribuye a las actividades de asistencia y cooperación técnica.[19] En comparación con la cooperación internacional de cualquier cuerpo legislativo, la llamada "diplomacia parlamentaria" tiene sus limitaciones para ser reconocida como una acción planificada con base en una política o plan general establecido, que posee la cualidad de poder ser evaluado en todas sus dimensiones.

En vista de las limitaciones para valorar de manera objetiva el impacto de ciertas actividades parlamentarias internacionales, una interpretación más ajustada a la realidad es considerar que mediante el diálogo y el encuentro entre diputados y senadores en el plano exterior se abren espacios de oportunidad para establecer actividades de

[18] Dean Rusk, "Parliamentary Diplomacy. Debate *vs.* Negotiation" en *World Affairs Interpreter*, núm. 26, Los Angeles University of International Relations, California, 1955, pp. 121-138; Philip C. Jessup, "Parliamentary diplomacy: an examination of the legal quality of the rules of procedure of organs of the United Nations" en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 89, núm. 1, Académie de Droit International de La Haye, Países Bajos, 1956, pp. 185-319.

[19] Véase al respecto José Antonio Alonso y Paul Mosley (eds.), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Civitas, Madrid, 1999; Manuel Gómez Galán, *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo: el marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación*, Cideal, Madrid, 2006; Belén Sanz, *Evaluación en la cooperación para el desarrollo*, Escuela Diplomática, Madrid, 2007.

cooperación internacional de los órganos legislativos. En sintonía con esta visión, algunos autores, sin ahondar en las distinciones entre las actividades de parlamentarismo internacional y las de cooperación interparlamentaria, han señalado la potencialidad de las primeras (a las que, por supuesto, se refieren como el nombre de diplomacia parlamentaria) para avanzar en el desarrollo de las segundas.[20] También otros trabajos se han ocupado de abordar dicho tema de forma particular, concluyendo que la asistencia técnica legislativa es un instrumento que contribuye, entre otras cosas, a ampliar el marco de relaciones internacionales de los parlamentos.[21]

En medio de la misma discusión sobre las actividades internacionales de los parlamentos, algunos autores han planteado, aunque sin mayor profundidad, que existen distinciones entre las actividades de cooperación, debido a su componente técnico[22] y otras "acciones de contenido básicamente protocolario"[23] que también realizan dichas instituciones. Con un escaso alcance comparativo, estos estudios han mencionado ciertos rasgos de la cooperación parlamentaria como una actividad específica de los órganos legislativos, considerándola una labor más dinámica y profunda que otras actividades institucionales de éstos de naturaleza internacional,[24] muchas de las cuales son actos que exigen un determinado ceremonial que es parte del "protocolo oficial" del Poder Legislativo.[25]

Por otro lado están los trabajos que, a partir de definir las actividades del parlamentarismo internacional como diplomacia parlamentaria, exponen la particularidad de este tipo de actividades frente a otras labores de colaboración técnica desarrolladas por los cuerpos legislativos a nivel internacional.[26] De un modo indirecto,

[20] Frans Weisglas y Gonnie de Boer, "Parliamentary Diplomacy", *op. cit.*, p. 94.

[21] Véase también Piedad García-Escudero Márquez, "Diplomacia y cooperación parlamentarias: las Cortes Generales" en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 18, Asamblea de Madrid, España, 2008, pp. 3-32, donde la autora afirma que: "(…) un instrumento de gran importancia para desarrollar la diplomacia parlamentaria lo constituye la actividad de cooperación internacional con otros parlamentos" (p. 26).

[22] David Beetham, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, Inter-Parliamentary Union, Ginebra, 2006.

[23] Ignacio Astarloa, "Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria" en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, Extraordinario, Corts Valencianes, España, 1998, pp. 113-144.

[24] Astarloa considera que la cooperación parlamentaria es "un ámbito más activo e intenso de relación que pueda servir para la mejora en el funcionamiento de dos o más instituciones parlamentarias, mediante el intercambio de experiencias, la reflexión conjunta o la puesta en común de medios personales y materiales". *Ibidem*, p. 113.

[25] Blanca Cid Villagrasa, "El protocolo oficial" en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 15, Asamblea de Madrid, España, 2006, pp. 45-89.

[26] Mario di Napoli, *Parliamentary Diplomacy in Historical Perspective*, Paper presented at International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, Oslo, 11 de agosto de 2000; Stelios Stavridis, *Dialogue among Neighbours: The Parliamentary Dimension or How to Strengthen*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

y sin terminar de establecer diferencias claras, esta línea de análisis da a entender que aquellas acciones de los legisladores o de sus órganos representativos las cuales se encuentran revestidas de informalidad, eventualidad y de protocolo, son algo totalmente distinto a la cooperación parlamentaria. No obstante, esta especie de prevención conceptual, implícita en los escritos, es al final descuidada durante la reflexión sobre las actividades internacionales de los órganos legislativos, con lo que en dichos estudios se termina hablando por igual de cooperación interparlamentaria o de diplomacia parlamentaria.

Debido a la falta de exhaustividad en los análisis, la literatura sobre el tema sólo ofrece escasos elementos de distinción entre las actividades del parlamentarismo internacional y las de cooperación parlamentaria. La enorme ambigüedad, de la que algunos se atreven a acusar al propio concepto de diplomacia parlamentaria[27] (pero, paradójicamente, no a cuestionar la redefinición a la que ha sido sometido para cambiar su significado) ha trastocado al concepto de cooperación interparlamentaria, que por mucho tiempo fue la categoría de referencia de las actividades internacionales de los órganos compuestos por diputados y senadores. En medio del escaso desarrollo teórico y de la poca claridad conceptual, se pueden resumir en tres los rasgos que al menos la doctrina ha presentado como particulares de dicha acción exterior de las cámaras legislativas.

El primero de los rasgos que definen a la cooperación parlamentaria es su carácter técnico, tanto en su desarrollo como en sus objetivos. Se trata de una labor sistemática con arreglo a cierta planificación que racionaliza las acciones en función de la asignación de unos recursos materiales, financieros y humanos, mediante los cuales se pretenden alcanzar ciertas metas prefijadas.[28] La segunda de las características que se puede sacar de la doctrina es el carácter formal y oficial que tiene dicha actividad, siendo esta una política de los órganos legislativos como institución. El tercero de los atributos de dicha política que nos dejan entrever los estudios al respecto es la existencia

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

Cooperation between Parliaments, Civil Society and Academic Institutions with the Setting Up of a Network on "Parliamentary Diplomacy", Paper presented at the Forum Universitari de la Mediterrània, Tarragona, 2-3 de junio, 2005.

[27] Norbert Götz, "On the origins of parliamentary diplomacy" en *Cooperation and Conflict*, vol. 40, núm. 3, Sage, Suecia, 2005, pp. 263-279.

[28] Son precisamente estos criterios los que, por ejemplo, Flores destaca cuando hace su balance sobre la ayuda exterior española desarrollada por las instituciones oficiales a mediados del siglo XX: "(…) a la vista de la incapacidad financiera de la España de aquella época, de la carencia de una formulación de objetivos precisos, de la falta de experiencia en este campo y de la descoordinación administrativa, estas acciones aisladas no pueden considerarse como una política real de cooperación para el desarrollo" (p. 170). Elena Flores, "El parlamento y la cooperación para el desarrollo" en *Sistema*, núms. 127-128, Fundación Sistema, Madrid, 1995, pp. 169-180.

de un donante y un beneficiario que marca, por lo general, de manera vertical, el conjunto de las acciones.[29]

Partiendo como base de tales rasgos sobre la cooperación parlamentaria manejados por la literatura que, en realidad, son comunes a cualquier ámbito y sector de la cooperación al desarrollo, en la siguiente sección abordaremos en detalle, y con ayuda de la comparación, los elementos que definen propiamente a la cooperación internacional de las instituciones compuestas por diputados y senadores. Se intentará devolverle su naturaleza específica como política institucional de los órganos legislativos frente a las actividades del parlamentarismo internacional, cuya referencia dentro de la doctrina a través del término "diplomacia parlamentaria" ha ensombrecido los límites que separan, en medio de su indiscutible interdependencia, un tipo de actividad de la otra.

La cooperación parlamentaria internacional como política institucional de los órganos legislativos

En comparación con el desarrollo reciente de ciertos "*parliamentary agents and parliamentary structures*",[30] calificados como diplomacia parlamentaria, la cooperación internacional desde los órganos legislativos es una actividad de gran tradición institucional.[31] Muchos años antes del establecimiento y la proliferación en estos órganos de algunos canales para las actividades del parlamentarismo internacional, como por ejemplo los grupos de amistad, la mayor parte de la colaboración entre instituciones como ya se había adelantado, estaba circunscrita a las bibliotecas y servicios de investigación y documentación legislativa de los parlamentos.[32] Durante décadas, la

[29] Véase Martine Sirois, *La coopération interparlementaire: la contribution de l'Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Montréal, 2010, en concreto el capítulo 2.

[30] Veáse Norbert Götz, "On the origins of parliamentary diplomacy", *op. cit.*, p. 265. Götz considera como opción razonable una definición amplia del concepto de diplomacia parlamentaria donde, respectivamente, los legisladores y las instituciones internacionales compuestas por éstos son agentes y estructuras de este tipo de diplomacia, que ha evolucionado del campo de los organismos internacionales integrados por diplomáticos al ámbito de los órganos conformados por legisladores.

[31] Desde su experiencia como parlamentarios, Weisglas y de Boer han señalado que el estadio actual de desarrollo de la: "Parliamentary diplomacy is only in its infancy and, needless to say, it still faces numerous problems. Parliaments are relatively weak actors in the international arena when compared to governments, NGOs and businesses". Véase Frans Weisglas y Gonnie de Boer, "Parliamentary diplomacy", *op. cit.*, p. 97.

[32] Philip Laundy, *Parliamentary Librarianship in the English-Speaking World*, The Library Association, Londres, 1980, en especial el capítulo 9 "Automation and international co-operation", pp. 77-84. Véase también al respecto "Les bibliothèques parlementaires: numéro monographique" en *Documentation et Bibliothèques*, vol. 47, núm. 4, Association pour l'Avancement des Sciences et des Techniques

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

transferencia y el intercambio de documentación sobre la elaboración de leyes y técnicas de debate, en el marco de la denominada "cooperación interbibliotecaria", ha sido una de las principales áreas de la asistencia internacional entre los cuerpos legislativos.[33]

Aunque podría argumentarse que dicha labor de cooperación se ha intensificado en los últimos años a partir del uso de nuevas tecnologías basadas en la telemática y la ofimática, su institucionalización precede a tales innovaciones, así como a los actuales procesos globalizantes de naturaleza política y administrativa que dentro de la gestión de los órganos legislativos han dado pie a otras actividades internacionales y a la creación de novedosas estructuras para su desarrollo. Bastaría con tomar el caso de cualquier congreso o asamblea nacional de alguna de las democracias consolidadas en Occidente para identificar, dentro de su estructura organizativa, la dimensión internacional que han alcanzado desde su establecimiento las bibliotecas y los servicios de investigación legislativa a través del intercambio de información parlamentaria y de la asistencia técnica y documental con instituciones similares de otros países.[34]

Las relaciones –diplomáticas–, establecidas entre los países por los respectivos sujetos estatales del poder ejecutivo con capacidad de representación en el plano internacional, han sido desde el principio el marco institucional para el desarrollo de la cooperación parlamentaria internacional como una política de transferencia de conocimiento especializado entre los órganos legislativos. Dando por descontando las particularidades que en cada caso tiene esta condición de subordinación que expone el Poder Legislativo frente al poder ejecutivo para el desarrollo de relaciones internacionales, en este apartado se definen los atributos que hacen de la cooperación parlamentaria internacional una actividad institucional de los órganos legislativos completamente diferente a otras labores auxiliares que éstos realizan como organización.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

de la Documentation, Montréal, 2001, en concreto los artículos siguientes: Hugh Finsten, "Les services de recherche parlementaires", pp. 153-157; Jean-Antoine Milogo, "Les bibliothèques parlementaires des pays en développement: état liex et programmes d'aide", pp. 175-180.

[33] Luisa Orera Orera, "Reflexiones sobre el concepto de biblioteca" en *Cuadernos de documentación multimedia*, núm. 10, Universidad Complutense de Madrid, España, 2000, pp. 663-676; Felipe Meneses Tello, "La composición orgánica de las bibliotecas parlamentarias: una perspectiva global" en *Investigación Bibliotecológica*, vol. 22, núm. 46, UNAM, México, 2008, pp. 187-222.

[34] Véase Richard Paré, "La cooperación regional y global del futuro entre bibliotecas parlamentarias" en *63rd IFLA Council and General Conference, Conference Proceedings*, Dinamarca, 1997; Wojciech Kulisiewicz y Barbara Karamac, "Relaciones y cooperación entre las bibliotecas legislativas en la comunidad europea" en *66th IFLA Council and General Conference, Conference Proceedings*, Jerusalén, 2000.

Las dimensiones políticas y técnicas de la cooperación parlamentaria internacional

La cooperación parlamentaria en sus distintas áreas (bibliotecaria, jurídico-legislativa) se ha caracterizado por ser un producto institucional elaborado por los órganos legislativos. A diferencia del parlamentarismo internacional, que podría ser desarrollado por cualquier legislador gracias a su condición de representante político elegido por el cuerpo electoral, la cooperación parlamentaria es el resultado de un amplio esfuerzo organizativo de elaboración política de los órganos legislativos. Esto no quiere decir que ciertas actividades del parlamentarismo internacional no sean también el resultado de las mismas dinámicas que sigue una política pública; pero no siempre es así, como sucede, en cambio, con el caso de la cooperación parlamentaria. Esta última lleva la firma de la institución que la desarrolla, al implicar en las distintas fases del proceso una variedad de recursos de los congresos o asambleas nacionales, mientras que algunas actuaciones a nivel internacional de diputados y senadores pueden ser aisladas y no formar parte de ninguna política de dichos órganos ni mucho menos de representar a éstos o al Estado al que pertenecen.

En su organización y desarrollo, la cooperación internacional de los órganos legislativos presenta una naturaleza no restrictiva como labor en la que puede participar un conjunto de funcionarios y agentes tanto parlamentarios como extraparlamentarios. Más allá de la lógica participación de diputados y senadores en la transferencia e intercambio de conocimiento y experiencia sobre prácticas legislativas, la cooperación parlamentaria también implica la presencia de personal técnico para sistematizar mucho de ese conocimiento a transferir.[35] En este proceso participan tanto los congresos o asambleas nacionales, sus propios letrados, documentalistas, informáticos, etc., como, desde fundaciones académicas, algunos consultores externos a partir de la tercerización de ciertas actividades de cooperación que requieren un conocimiento altamente especializado.

No es sólo un asunto de desarrollo institucional entre uno y otro tipo de actividad. Dejando a un lado que la cooperación parlamentaria internacional es, en términos organizativos, una actividad con mayor trayectoria que el parlamentarismo internacional, está el hecho de que no todas las actividades de este último son siempre oficiales e institucionales. Por más que se plantee el diseño, como ya han venido haciendo algunos órganos legislativos, de una "política" o "programa" de diplomacia parlamentaria, siempre estará abierta la posibilidad de que algunas actividades del parlamentarismo

[35] Véase Philip Laundy, *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, Aldershot, 1989, en concreto el capítulo 8 sobre "Staff and Services", pp. 123-128.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

internacional se realicen al margen de la política establecida por dichos órganos en esta materia, ya que los diputados y senadores son en sí mismos actores sin limitaciones reales (e incluso legales) para desplegar ciertas actividades internacionales[36] que, de hecho tenderán a presentar un carácter "parlamentario" por la condición básica de éstos como legisladores.

Las actividades de cooperación parlamentaria internacional no son actos aislados o particulares de algún legislador o de un grupo de éstos. En ellas hay una ordenación, que puede responder a convenios, acuerdos o programas específicos de colaboración y asistencia, suscritos o fijados por un congreso o asamblea nacional con órganos legislativos de otros países.[37] Esta ordenación también puede responder a una política más amplia de cooperación de un Estado, producto de obligaciones adquiridas a nivel internacional.[38] Dentro de estos acuerdos y compromisos formales hay términos de referencia de la cooperación en torno a sus objetivos, acciones y recursos cuya estipulación es fundamental para configurar las políticas, planes y estrategias, que orientarán al final la transferencia o el intercambio de algún tipo de activo o capital (financiero, administrativo, intelectual, etc.) entre las partes.

Contrario a la lógica discursiva y de acción comunicativa (instantánea y abstracta) que rodea muchas veces a las actividades del parlamentarismo internacional (en los viajes y visitas de diputados y senadores al exterior, en las reuniones interparlamentarias, etc.), la cooperación parlamentaria presenta una dimensión concreta, donde el denominador común es la existencia de un activo específico (bien o servicio) que es transferido o intercambiado dentro de las actividades de asistencia y colaboración entre congresos o asambleas nacionales, lo que encierra al final un esquema de interacción entre un emisor de la ayuda y un receptor de la misma. Dicha transferencia de capital, aunque no excluye la posibilidad de ser recíproca, (estableciendo un esquema

[36] Un caso emblemático en este sentido representó la labor internacional desarrollada por el congresista estadounidense Charlie Wilson dentro de lo que fue la operación encubierta "*Cyclone*", realizada por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) entre 1979 y 1989 para armar a los muyahidines durante la intervención soviética en Afganistán. Véase George Crile, *Charlie Wilson's War: The Extraordinary Story of the Largest Covert Operation in History*, Atlantic Monthly Press, Nueva York, 2003. Hay una edición en español: *La guerra de Charlie Wilson*, Almuzara, Córdoba, 2008. También puede consultarse Robert Johnson, *Congress and the Cold War*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006, específicamente las pp. 285-286.

[37] Celia Quispe, "La cooperación interparlamentaria en América Latina" en *Revista Andina de Estudios Políticos*, vol. 2, núm. 2, Instituto de Estudios Políticos Andinos, Perú, 2012, pp. 64-75.

[38] Antonio Fernández Tomás, *La celebración de tratados bilaterales de cooperación por España: una síntesis de la práctica contemporánea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994; Helena Ancos Franco, "La instrumentación jurídica de la cooperación española al desarrollo: de los convenios de cooperación a las comisiones mixtas" en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 7, Wolters Kluwer, España, 2000, pp. 1271-1283.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

horizontal de la ayuda), puede darse bien sea a través de acciones unilaterales concertadas de asistencia de un órgano legislativo hacia otro o bien mediante la cooperación conjunta de dos de éstos a favor de un tercero en el contexto multilateral que ofrecen las organizaciones parlamentarias internacionales.

En cuanto actividad de transferencia o intercambio de un capital concreto, la cooperación parlamentaria internacional se vale de ciertos circuitos institucionales, establecidos por y entre los distintos cuerpos parlamentarios, agencias de desarrollo, fundaciones, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), para hacer circular, transferir o canjear activos sobre la base de finalidades muy específicas, que pueden ir desde reformar y mejorar el funcionamiento de estos órganos en particular hasta promover la socialización de valores democráticos en general.[39] Es una actividad de entrega y recepción de un producto o servicio concreto, cuyo impacto, con respecto a los objetivos perseguidos, puede ser valorado bajos los criterios clásicos de eficacia, eficiencia y efectividad que se aplican en la evaluación de cualquier política pública.

La prestación de un servicio concreto (asistencia técnica legislativa, observación electoral, formación de funcionarios, etc.) o la transferencia de bienes (becas, donación de documentación legislativa, etc.) que exponen las actividades de cooperación parlamentaria internacional requieren una serie de recursos específicos para su puesta en marcha, entre los que se encuentran los contactos internacionales que realizan los diputados y senadores a través del diálogo con sus homónimos de otros países. En este caso, el "diálogo parlamentario" es un recurso constructivo de las relaciones de cooperación, lo cual no significa que esa interlocución se constituya en el capital o activo de dicha labor, sino en un instrumento para viabilizar su desarrollo.

Un problema de base en la doctrina sobre actividades internacionales de los congresos o asambleas legislativas es que no distingue entre los productos y servicios (concretos) de la cooperación parlamentaria y los instrumentos o recursos (abstractos e informales) implícitos para el desarrollo de esa cooperación. La idea de entender el diálogo entre legisladores como un bien o servicio (transferible) de la colaboración entre organizaciones compuestas por éstos y no estrictamente como un factor de viabilidad de la misma ha sido uno de los fundamentos esenciales de gran parte de la literatura que traslada el término "diplomacia parlamentaria" al ámbito de los órganos legislativos obviando las distinciones que separan a la cooperación parlamentaria del parlamentarismo internacional.

[39] Véase al respecto François Ekoy, "L'Union interparlementaire et la coopération technique en Haïti" en *Bulletin de l'Union interparlementaire*, núm. 78, Union Interparlementaire, Ginebra, 1988, pp. 132-133.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

Las diferencias entre la cooperación parlamentaria internacional y el diálogo parlamentario internacional

A riesgo de ser considerada extremadamente materialista, la visión de entender la cooperación parlamentaria como una actividad donde está en juego la transferencia (mutua o no) de un activo concreto permite, sin embargo, establecer ciertas distancias con respecto a cualquier otra actividad política o estatal de corte contemporáneo (democrático-liberal), marcadas en la actualidad por la práctica de la colaboración en cuanto principio relacional de la gobernanza.[40] El desarrollo de estructuras de gestión relacionales, basadas en la colaboración de (y entre) múltiples actores ha convertido a la cooperación en un principio rector de muchas de las acciones de las organizaciones públicas, con lo que el propio concepto queda integrado dentro del conjunto de elementos teóricos que definen hoy las actividades de los Estados y muy en especial sus actividades diplomáticas.[41]

Pero el aspecto cooperativo que en algunas ocasiones pueden encerrar las actividades diplomáticas, tanto en su proceder como en su finalidad última (a favor, por ejemplo, del entendimiento y la paz entre las naciones), forma parte *stricto senso* de una opción estratégica de acción de los Estados y de las organizaciones internacionales para buscar responder a ese objetivo superior de la paz en función de las circunstancias actuales.[42] Más allá de esto, la colaboración como elemento característico de ciertas actividades de los diplomáticos no es un factor que permita forzar una definición de la diplomacia únicamente por su dimensión cooperativa; como mucho, sirve para

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

[40] En español puede consultarse el libro compilatorio de Agustín Cerrillo Martínez (ed.), *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, en especial el trabajo de Jan Kooiman, "Gobernar en gobernanza", pp. 171-194.

[41] Andrew Cooper, Brian Hocking y William Maley (eds.), *Global Governance and Diplomacy: World Apart?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008; Thomas Nowotny, *Diplomacy and Global Governance: The Diplomatic Service in an Age of Worldwide Interdependence*, Transaction Publishers, Nueva Jersey, 2011.

[42] Por cierto, ese componente cooperativo de la actividad diplomática ya estaba presente en la noción original de diplomacia parlamentaria planteada por Dean Rusk y teorizada por Philip Jessup hace más de medio siglo cuando éstos señalaban, respectivamente, que la combinación entre debate público y negociación son la base de la estrategia cooperativa de construcción del *voting bloc* en la Asamblea de las Naciones Unidas. En tiempos más recientes, ha sido precisamente, ese perfil cooperativo el que, para algunos autores, explica la vigencia aún de este tipo de diplomacia, ya que, como afirma Matilde Eiroa "(…) el uso cada vez más extendido de ésta se debe a que la política internacional se ha vuelto más cooperativa, especialmente en algunas instituciones como la Unión Europea, donde se ha establecido un ámbito político a medio camino entre lo nacional y lo internacional" (p. 316). Véase Matilde Eiroa San Francisco, "Diplomacia parlamentaria" en Juan Carlos Pereira (coord.), *Diccionario de las relaciones internacionales y política exterior*, Ariel, Madrid, 2008, pp. 315-316.

identificar uno de sus componentes más importantes, en todo caso, derivados de la evolución de la actividad misma.

En una época de enormes interdependencias, donde, por lo general, la estructura y gestión del Estado se ven sujetas a procesos y dinámicas de cambio y actualización para integrar nuevos elementos que –en nombre del paradigma postburocrático– terminen haciendo de este un ente más cooperativo y relacional,[43] la literatura sobre las actividades parlamentaria internacionales ha venido planteando, en cambio, un desarrollo distinto y, en cierto modo, contradictorio de estas actividades. En vez de plantearse una trayectoria de renovación de lo tradicional a lo moderno de las diversas actividades de perfil internacional de los congresos o asambleas nacionales, la mayor parte de la doctrina, extrapolando el viejo concepto de diplomacia parlamentaria al ámbito de los órganos legislativos, tiende a considerar que la cooperación exterior que realizan dichos órganos se ha convertido en la actualidad en una actividad de vanguardia por haber adoptado más bien elementos clásicos de la diplomacia.

La acogida sin mayor vacilación del concepto de diplomacia parlamentaria dentro del mundo académico para señalar una supuesta actividad diplomática de los diputados y senadores ha olvidado que, en realidad, lo que dicho concepto define son los clásicos "*jeux parlementaires*" de los diplomáticos.[44] Ello ha supuesto el reciclaje de un término ajeno al avance real que en particular han tenido las actividades internacionales de los órganos legislativos. En medio de esta tendencia de reciclaje conceptual, los análisis no han reparado en el tránsito que ha habido desde los tradicionales encuentros entre legisladores que iniciaron la institucionalización del parlamentarismo internacional con la creación de la UIP hasta llegar al "*lobbying*" que en la actualidad practican a nivel internacional los legisladores.[45] Los estudios tampoco se han detenido en observar en el caso de las actividades de cooperación internacional la trayectoria de modernización que estas actividades han tenido en particular durante las últimas décadas.

Al haberse obviado en la generalidad de los estudios, que en el caso de los órganos legislativos no es la diplomacia la que se parlamentariza, sino el parlamentarismo el que se internacionaliza, ello ha impedido ver no sólo las propiedades de este fenómeno de internacionalización dentro de sus límites exactos, sino que el mismo también ha sido mezclado con el desarrollo particular que ha seguido la cooperación

[43] Joan Prast Catalá, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

[44] Michel Virally, *L'organisation mondiale*, A Colin, París, 1972, p. 173.

[45] David Coen y Jeremy Richardson (eds.): *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 2009; Klemens Joos, *Lobbying in the New Europe*, WILEY-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA, Weinheim, 2011, p. 12.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

parlamentaria internacional como actividad específica, sujeta a factores y dinámicas propias de transformación. En esto, además, ha contribuido el enorme mimetismo con que se ha asumido el término "diplomacia parlamentaria" para definir toda la actividad exterior de congresos nacionales o asambleas legislativas, dejando sin efecto tanto los clásicos como los nuevos atributos de la cooperación que desarrollan estas instituciones.

Uno de esos nuevos atributos de la cooperación parlamentaria internacional, producto de su desarrollo y evolución reciente, se inscribe dentro de la actual tendencia gerencialista del *outsourcing*. Como ya se había mencionado, la tercerización de ciertas actividades de asistencia de los órganos legislativos es un aspecto tangible, así como viable dentro de la naturaleza no restrictiva de los actores (públicos o privados) que pueden participar en la cooperación internacional que, entre otros órganos del Estado, también realizan los congresos y senados. La presencia de fundaciones profesionales, *think tanks* y empresas consultoras en las labores de asistencia internacional de los parlamentos de se ha convertido en los últimos años en un rasgo corriente de la política de colaboración exterior de muchas instituciones compuestas por diputados y senadores.[46]

De ser una actividad que, hace más de un siglo, era realizada en exclusiva por legisladores, la cooperación parlamentaria internacional pasó de manera progresiva desde mediados del siglo XX a tener entre sus agentes a personal administrativo de los cuerpos legislativos y más adelante, en plena etapa finisecular, a incorporar, o mejor dicho, a externalizar, desde entonces y hasta la actualidad –mediante la subcontratación– algunas actividades y servicios de asistencia técnica en manos de fundaciones académicas privadas. De esta manera, dicha actividad del Poder Legislativo ha contado con una trayectoria de desarrollo institucional en cuanto a la amplitud de los posibles actores participantes que se convierte en un potente elemento diferenciador frente a las actividades del parlamentarismo internacional, cuyos únicos sujetos son los diputados y senadores.

Otra característica de la cooperación de los órganos legislativos que se ha venido perfilando con claridad durante los últimos años, pero en este caso a partir de la democratización de los sistemas políticos, es su desarrollo con actividad interna de los países. En comparación con las actividades del parlamentarismo internacional, que sólo tienen sentido dentro de una lógica exterior a los Estados, las actividades de cooperación de las asambleas legislativas pueden ser tanto de tipo internacional, como de tipo doméstico. Aunque el parlamentarismo internacional en su evolución también

[46] Everhard Voss, "La coopération interparlementaire" en *Informations constitutionnelles et parlementaires*, núm. 182, Association des Secretaires Generaux des Parliaments, Ginebra, 2001, pp. 287-291.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

ha ido adquiriendo un carácter multinivel,[47] éste siempre se desarrollará de cara al exterior; en cambio, la cooperación parlamentaria puede estar limitada al ámbito interno y hasta subnacional.

Con la descentralización política de algunos Estados, la cooperación de los órganos legislativos ha pasado a tener diversos niveles y campos de acción,[48] siendo el internacional sólo uno de ellos. Esto se ha hecho más evidente en aquellos países de corte federal, donde es muy común la existencia de políticas y planes de asistencia entre órganos legislativos de las distintas unidades político-territoriales,[49] habiendo incluso asociaciones que congregan a legisladores y a algunos funcionarios parlamentarios (especialmente juristas), que tienen entre sus principales objetivos el desarrollo de labores de colaboración interinstitucional con un rango de acción dentro de sus fronteras nacionales.[50]

Junto a la distinción que cabe entre la cooperación parlamentaria de dimensión nacional o interna y la de tipo internacional, producto del desarrollo específico de esta actividad de los órganos legislativos, también hay que considerar la evolución particu-

[47] Stelios Stavridis, "Parliamentary diplomacy: any lessons for regional parliaments?" en Kölling Mario, Stelios Stavridis y Natividad Fernández Sola (eds.), *Las relaciones internacionales de las regiones: actores subnacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Universidad de Zaragoza, España, 2007, pp. 55-81.

[48] Como muestra de federalismo cooperativo a nivel de órganos parlamentarios, véanse en el caso de España los trabajos de Piedad García-Escudero Márquez, "Parlamento y cooperación" en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, pp. 57-102; Ignacio González García, *Parlamento y convenios de cooperación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

[49] Entre algunos ejemplos destacados está el caso de Canadá, donde la Asamblea Nacional de Quebec tiene establecidos, respectivamente, con las Asambleas Legislativas de Ontario y New Brunswick convenios de asociación para desarrollar labores de cooperación interparlamentaria. En cuanto a la experiencia española, el balance en materia de cooperación entre los legislativos de las CC.AA., según Porras Nadales, no ha sido muy alentador, "Debe recordarse que, en todo caso, no han faltado igualmente otras vías adicionales de tipo informal que permiten en la práctica un adecuado marco de intercomunicación entre parlamentos autonómicos: desde reuniones y conferencias de los presidentes de las cámaras hasta los periódicos congresos de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (AELPA), pasando por variadas iniciativas de dimensión científico-académica" (p. 136). Véase Antonio Porras Nadales, "Los parlamentos autonómicos" en Francisco Ferraro García (coord.), *Mediterráneo económico: un balance del estado de las autonomías*, Fundación Caja Mar, Almería, 2006, pp. 127-139.

[50] Bajo esta denominación se sitúan casos como el Council of State Governments, la National Association of Parliamentarians y la American College of Parliamentary Lawyers en los Estados Unidos, mientras en Europa se tienen ejemplos como la ya mencionada AELPA en España y la Association Française des Collaborateurs Parlementaires. Véase Jean-Pierre Saintonge, "La participation du Québec aux deux associations de parlementaires américains" en *Revue parlementaire canadienne*, vol. 14, núm. 3, Parlement du Canada, Ottawa, 1991, pp. 14-16; Juan Antonio Martínez Corral y Francisco Joaquín Visiedo Mazon, "El régimen de personal al servicio de los parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación" en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22, Corts Valencianes, España, 2009, pp. 145-178.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

lar que ha tenido la asistencia técnica internacional de estos órganos en sí misma. De la clásica colaboración interparlamentaria, alentada sólo por algunas instituciones internacionales como la UIP, la ayuda internacional del Poder Legislativo se ha diversificado en el marco de la misma descentralización de la política de cooperación de los Estados, cubriendo nuevos sectores y ámbitos que marcan una tendencia de colaboración no circunscrita en exclusiva al ámbito parlamentario, lo que conlleva a diferenciar dentro de la actividad internacional de las organizaciones compuestas por diputados y senadores entre cooperación interparlamentaria y extraparlamentaria.

Los sectores y campos de la cooperación parlamentaria internacional

Como cualquier otra política interna de los parlamentos modernos (de personal, presupuestaria, de comunicación y relaciones públicas, etc.), la cooperación es un área de actividad institucional del Poder Legislativo, basada en objetivos verificables y, por ende, orientada hacia sectores y campos de trabajo muy concretos. Pese a que pueda ser considerada una actividad residual y, en cierta medida, eventual, ésta se ha caracterizado por la progresiva evolución de sus estructuras, así como por la diversificación de sus ámbitos de intervención. Teniendo en cuenta lo que ha sido esta trayectoria de modernización, en este apartado abordaremos las diversas modalidades y esferas de actuación de la cooperación parlamentaria a nivel internacional.

Aunque el prefijo "inter" (parlamentario) es usado con mucha frecuencia en la literatura para referirse a la cooperación internacional entre órganos legislativos, en la actualidad éste se muestra insuficiente para abarcar las amplias dimensiones que ha alcanzado la asistencia de estos órganos en el plano internacional durante las últimas décadas. En primer lugar, la cooperación parlamentaria internacional ha dejado de realizarse en exclusiva entre cuerpos legislativos para pasar a ser también extraparlamentaria al extenderse a otros ámbitos gubernamentales de los países receptores; incluso ha trascendido al mismo sector público estatal como objeto de ayuda exterior al entrar en la lista de beneficiarios de esa asistencia organizaciones de la sociedad civil.[51]

[51] Stelios Stavridis, "El futuro de la cooperación parlamentaria en el Mediterráneo: el proceso de Barcelona", *op. cit.*; Inter-Parliamentary Union, *Parliaments Involvement in International Affairs*, Second World Conference of Speakers of Parliaments, Nueva York, 2005; Lilia Puig, "Integración y cooperación entre los parlamentos latinoamericanos en temas de ciencia, tecnología e innovación" en *Revista CTS*, Revista Iberoamérica de Ciencia, Tecnología y Sociedad, vol. 2, núm. 5, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Argentina, 2005, pp. 179-185.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

En segundo lugar, los campos de la cooperación internacional de los congresos nacionales y senados se han diversificado, pasando de la tradicional transferencia e intercambio de prácticas y procedimientos legislativos entre parlamentos a convertirse éstos en agentes de reforma y desarrollo institucional en terceros países, así como en veedores internacionales de los derechos humanos y de procesos electorales.[52] A raíz de la internacionalización de los asuntos internos y del actual estadio de interdependencia mundial,[53] nuevos principios como el de la responsabilidad global (con la democracia, la reducción de la pobreza, contra la corrupción, etc.) orientan las agendas de cooperación internacional de los órganos legislativos, muchos de ellos, paradójicamente, inmersos (o pendientes) aún en procesos de cambio y modernización de "segunda generación".[54]

La trayectoria de desarrollo institucional de la cooperación parlamentaria internacional como actividad de los órganos legislativos ha estado vinculada con la democratización y la modernización de las sociedades; con la aparición de nuevas realidades que demandan una actuación de los Estados cuya lógica necesita trascender los límites territoriales de su soberanía sin que ello suponga una violación del derecho internacional. Más allá de los ritmos dispares que ha tenido la evolución de la asistencia técnica del Poder Legislativo en cada caso, es posible advertir ciertos patrones universales de desarrollo de esta actividad. Si bien algunos de ellos son comunes en lo que respecta a las actividades de diálogo interparlamentario internacional, como es por ejemplo la dimensión multinivel que tienen ambas, también sirven para diferenciar a aquella de estas últimas.

El carácter multinivel de la cooperación parlamentaria

La cooperación de los órganos legislativos nunca ha sido una actividad espontánea. Siempre ha respondido a ciertos parámetros externos. En vista de ello, se hace necesario establecer los márgenes de los diferentes ámbitos de esta labor, empezando por reiterar que, en el plano interparlamentario, el desarrollo en países de estructura fe-

[52] Véase Unión Interparlamentaria, *Mejores parlamentos para democracias más fuertes*, Ginebra, 2012; John Williams, "Building Parliamentary Networks" en Rick Stapenhurst, Niall Johnston y Riccardo Pilizzo (eds.), *Role of the Parliaments in Curbing Corruption*, The World Bank, Washington, D.C., 2006, pp. 217-226.

[53] Peters Evans, Harold Jacobson y Robert Putnam (eds.), *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, 1993.

[54] Gerardo Caetano y Rubén Perina (eds.), *La "segunda generación" de reformas parlamentarias: teorías, prácticas y estrategias de cambio*, CLAEH, Organización de Estados Americanos, Montevideo, 2004, en concreto el capítulo introductorio: "Reforma parlamentaria, gobernabilidad democrática e integración", pp. 9-20.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

deral de acciones de colaboración entre cámaras legislativas de niveles subnacionales conlleva a distinguir entre un tipo de cooperación interparlamentaria de naturaleza doméstica y otra de perfil internacional. En todo caso, esta última estaría restringida a las actividades de asistencia entre dos a más de estos órganos, que respectivamente pertenecen a Estados distintos o que forman parte del conjunto de instituciones internacionales compuestas por legisladores.

Como el resto de modalidades, la versión internacional de la cooperación interparlamentaria, en cuanto sector más clásico de la colaboración del Poder Legislativo, también ha tenido una evolución notable. A partir del surgimiento y la consolidación de otros niveles (supranacional y regional) y de la multiplicación de cámaras legislativas, los marcos de la cooperación interparlamentaria internacional son más amplios actualmente. Junto al típico modelo de ayuda multilateral establecido por la UIP o del usual esquema bilateral de asistencia entre dos legislativos nacionales, desde finales del siglo XX se registran nuevas formas de colaboración, donde el apoyo y la colaboración han ido desde órganos supranacionales (*v. g.* Parlamento Europeo) hacia ciertas asambleas nacionales de órbita no comunitaria,[55] o desde parlamentos regionales hacia otras cuerpos legislativos del mismo nivel[56] y desde estos órganos hacia otros de ámbito nacional.[57]

En una situación única, se ha desarrollado, además, una estructura de cooperación interparlamentaria de tipo comunitario, circunscrita al espacio de la Unión Europea (UE), donde el nodo central de la red es el Parlamento Europeo y el circuito lo integran junto a éste el grupo de congresos nacionales de los países pertenecientes a la Unión. En este caso, la agenda de trabajo es distinta a la que caracteriza la cooperación internacional para el desarrollo. Ello significa que existe una cooperación parlamentaria europea en dos direcciones: una de carácter comunitario y otra de ayuda al desarrollo (Cuadro 1). Son dos líneas de cooperación en las que trabajan, en paralelo, tanto el Parlamento Europeo como también una gran parte de los órganos legislativos de los países comunitarios.[58] A diferencia de la línea de ayuda al desarrollo, pero sin que sea

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

[55] Hazan Reuven Y., "Fostering democracy through parliamentary cooperation: European lessons for Middle East" en Klaus Boehnke (eds.), *Israel and Europe: A Complex Relationship*, Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden, 2003, pp. 75-99.

[56] Hugo Genest, *La "paradiplomatie parlementarie" Cerner le particularisme de l'Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, Montréal, 2007; Alberto Arrufat Cárdava, *Asambleas autonómicas y acción exterior*, Cortes Valencianas, Valencia, 2009, en especial pp. 92-102.

[57] Dominic Toupin y Gilles Pageau, "La coopération technique et parlementaire entre l'Assemblée nationale du Québec et le parlement de la République d'Haïti" en *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 27, núms. 1-2, *Assemblée nationale* du Québec, Montréal, 1998, pp. 3-7.

[58] Véase al respecto Deutscher Bundestag, *Relaciones internacionales del Bundestag alemán*, Parlamento

contradictoria con ésta, el elemento central de la cooperación interparlamentaria de tipo comunitario se basa en la armonización dentro del marco legal de cada uno de los países miembros de las normas y procedimientos generales de la política de integración europea y abarca materias muy específicas en torno a la ordenación y el funcionamiento de ésta.

Cuadro 1
La cooperación parlamentaria europea

Tipo	*Agente principal*	*Modalidad*	*Ámbito*	*Campos*
Cooperación parlamentaria comunitaria	Parlamento Europeo	Interparlamentaria	Comunitario	Integración y convergencia europea
Cooperación parlamentaria internacional al desarrollo	Parlamentos nacionales	Interparlamentaria	Comunitario	Fortalecimiento institucional
	Parlamento Europeo	Extraparlamentaria	Extracomunitario	Observación electoral

Fuente: Elaboración propia.

La cooperación interparlamentaria de tipo comunitario es una realidad que cuenta con reglas, estructuras y dinámicas propias.[59] Es, inclusive, un área de estudio con cierta tradición dentro de los análisis sobre la UE.[60] Sin embargo, la singularidad que

de Alemania, Berlín, 2006; Filippo Cinoglossi, "Lo sviluppo dei programmi di assistenza della Camera dei Deputati agli altri Parlamenti" en *Amministrazione in Cammino*, LUISS Guido Carli, Roma, 2008, pp. 1-24; Horizon Public Conseils, *Le dialogue parlementaire: un enjeu pour les agences de développement et de cóoperation, Etudes de cas: Espagne, France, Royaume-Uni, Union européenne*, Horizon Public, Lyon, 2009.

[59] Jean-Dominique Nuttens y François Sicard, *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Les études de La Documentation Française, París, 2000, en particular pp. 93-104; Anna Herranz, "The Inter-Parliamentary Delegations of the European Parliament: National and European Priorities at Work" en Esther Barbé y Anna Herranz (eds.), *The Role of Parliaments in European Foreign Policy*, Office of the European Parliament, Institut Universitari D' Estudis Europeus, FORNET, 2005, Barcelona, pp. 77-106.

[60] Gian Franco Neri, "Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione Europea" en *AA.VV., Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati,* Camera dei Deputati, Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, Roma, 1998, pp. 145-178; Olivier Costa y Marta Latek, "Paradoxes and limits of interparliamentary cooperation in the European Union" en *Journal of European Integration*, vol. 23, núm. 2, Taylor & Francis, Milton Park, 2001, pp. 139-164; Michael Higel, "An insider's view: perspectives for interparliamentary cooperation on European security policy" en Peters Dirk, Wolfgang Wagner y Nicole Deitelhoff (eds.), *The Parliamentary Control of*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

presenta este tipo de actividad respecto a la cooperación interparlamentaria para el desarrollo internacional ha sido aparcada en la mayoría de los estudios que abordan el tema de las actividades internacionales de los órganos compuestos por diputados y senadores como diplomacia parlamentaria. Estos análisis no reparan en las diferencias existentes entre ambos universos de la cooperación interparlamentaria que hay en Europa. Dentro de esta visión uniforme, da lo mismo hablar de cooperación interparlamentaria en política comunitaria de seguridad común que referirse a la política de ayuda internacional al desarrollo del Parlamento Europeo dirigida, por ejemplo, hacia América Latina.[61]

En la actualidad, las diversas políticas de cooperación que puede adoptar un órgano legislativo en función de los asuntos o instituciones a los que pretende dar una respuesta obligan a tener en cuenta no sólo las características del actor y del nivel estatal en el que se despliegan las acciones, sino también a considerar en detalle las áreas y materias de asistencia técnica en las que dicho órgano interviene más allá de las posibles superposiciones que puedan existir entre estas. En lo que ha sido la evolución de la cooperación parlamentaria internacional, durante los últimos 100 años las áreas de atención de los cuerpos legislativos y de sus miembros han ido variando, influidas, como era de esperarse, por las circunstancias de la época.

La evolución de la cooperación parlamentaria internacional

Durante la primera mitad del siglo XX el principal asunto de interés de la cooperación parlamentaria internacional, por supuesto, bajo la tutela de la UIP, estuvo en el establecimiento de la paz.[62] Por aquel entonces, todos los esfuerzos de cooperación se orientaron hacia la institucionalización del arbitraje internacional como instrumento para la resolución pacífica de las controversias entre los países. En años posteriores y tras alcanzarse una relativa paz mundial, la atención comenzó a ponerse sobre el funcionamiento de los órganos legislativos, estableciéndose por parte de la UIP desde

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

European Security Policy, ARENA, Centre for European Studies, Oslo, 2008, pp. 133-143; Eric Miklin, "Inter-parliamentary cooperation in EU affairs and the Austrian parliament: empowering the opposition?" en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 19, núm. 1, Routlegde, Abingdon, 2013, pp. 22-41.

[61] Sobre la cooperación europea hacia esta región, puede consultarse José Antonio Sanahuja, *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina, 1974-1999*, Parlamento Europeo, Dirección de Estudios, Luxemburgo, 1999.

[62] José Antonio Uribe, *La Unión Interparlamentaria y los progresos del derecho internacional*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1926; Léopold Boissier, "L'Union interparlementaire et sa contribution au développement du droit international et à l'établissement de la paix" en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, núm. 88, vol. II, Académie de Droit International de La Haye, Países Bajos, 1955, pp. 163-259.

finales de los años cincuenta programas de cooperación técnica e intercambio de experiencias sobre la producción de leyes.[63] Ya en las últimas décadas del siglo, el consenso alcanzado en Occidente sobre las reformas democráticas como condición para el desarrollo político, económico y social de los países dio un vuelco a la colaboración internacional de los parlamentos, pasando de una visión restringida, centrada sólo en la mejora de estructuras y procedimientos legislativos, a un enfoque más amplio de democratización y reforma política de los congresos y senados como elemento clave para el desarrollo.

La escasa categorización en la doctrina de los sectores y campos que ha tenido la cooperación parlamentaria tanto a lo largo de la historia como en el presente, se ha debido en parte a que los análisis se han orientado a definir la labor de asistencia, el intercambio y la colaboración internacional de los órganos legislativos únicamente en relación con la institución parlamentaria en cuanto agente de cooperación y no tanto con respecto a los objetivos y beneficiarios de esta última. Se descuida que dicha actividad internacional viene determinada por las finalidades que a través de ella se persiguen. Como estrategia para la implementación de políticas, la asistencia internacional de las organizaciones compuestas por diputados y senadores no sólo tiene una dimensión institucional donde se identifican con claridad los diferentes actores responsables de la misma; también puede responder a diversos propósitos (*v. g.* armonización de procedimientos parlamentarios como parte de la dinámica de convergencia europea, apoyo en el diseño del marco institucional de una democracia naciente, etc.). Son estos objetivos los que orientan y llenan de contenido la labor cooperativa, estableciendo al final de cuentas, con independencia de los posibles y diversos efectos multiplicadores, un tipo específico de ayuda.

En aras de la generalidad, pero teniendo en cuenta que en una parte de Europa los horizontes de la cooperación interparlamentaria se mueven entre uno muy particular, de tipo comunitario, y otro, ya más universal, como es el de la cooperación internacional al desarrollo, en este artículo nos centramos en las actividades de este segundo género de asistencia. Este tipo de ayuda que se encuentra menos sistematizado en la literatura y, como decíamos al inicio de este apartado, necesita nuevas categorías para ordenar el avance alcanzado por la cooperación parlamentaria internacional. El progreso de ésta se ha caracterizado, principalmente, por una trayectoria de cambios, donde los órganos legislativos han superado el tradicional y básico perfil de intercambio de información y tecnología a partir del despliegue de acciones de colaboración y asistencia internacional en otros sectores y ámbitos no parlamentarios.

[63] André de Blonay, "The Inter-Parliamentary Union and patterns of world-wide parliamentary cooperation" en *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, vol. 1, núm. 3, Institute of Constitutional and Parliamentary Studies, Nueva Delhi, 1967, pp. 7-14.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

Dentro de lo que ha sido la línea de cooperación parlamentaria internacional al desarrollo, es posible identificar una primera orientación Norte-Sur, donde fueron los órganos legislativos de las democracias avanzadas o con mayor éxito en sus reformas políticas, los que iniciaron una política propia de asistencia internacional al margen de la tradicional colaboración como miembros de la UIP. En una etapa inicial, que podemos situar entre los años setenta y noventa del siglo XX, esta nueva política de colaboración exterior siguió siendo en exclusiva de tipo interparlamentario, pero en ese momento consistió en un apoyo directo por parte de ciertos órganos legislativos de naciones desarrolladas a la transición y consolidación democrática en otros países no avanzados (muchos de ellos, antiguas colonias o con los que estaban unidos por lazos históricos o culturales) a partir de prestarles asistencia jurídica y experiencia legislativa para la elaboración de las normas específicas de un Estado de derecho.[64]

La cooperación parlamentaria internacional se enmarcaba por ese entonces, principalmente, dentro de una primera generación de reformas del Estado, orientadas al restablecimiento o la construcción de un sistema democrático en países que apenas salían de décadas de dictaduras. Con la aparición o recuperación progresiva, en una gran parte del hemisferio occidental, de órganos legislativos surgidos de las urnas, se amplió la vía para la asistencia bilateral entre parlamentos democráticos; una vía que contrastaba con la estructura de colaboración multilateral que desde su fundación había fomentado la UIP donde, junto a los cuerpos legislativos de las democracias avanzadas del mundo, tenían cabida, como miembros en igualdad de condiciones, órganos parlamentarios de naciones dirigidas por gobiernos autoritarios.

En medio de los dispares ritmos de la democratización a lo ancho del planeta, la cooperación parlamentaria internacional entró desde principios del siglo XXI en una nueva etapa basada en el "desarrollo institucional".[65] La importancia atribuida al Poder Legislativo por el enfoque neoinstitucionalista, en tanto institución formal para el crecimiento económico,[66] posicionó a los congresos y senados como objeto de

[64] Véase al respecto Jaime Mario Trobo, "La diplomacia parlamentaria, una nueva dimensión de la política exterior" en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, núm. 7, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, pp. 197-207; Federico Trillo-Figueroa, "Parlamento y política exterior" en *Política Exterior*, vol. XII Extra, Estudios de Política Exterior, Madrid, 1999, pp. 17-27.

[65] Veáse Dani Rodrik, *Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2000. En español pueden consultarse los trabajos reunidos por Francisco Longo y Manuel Zafra Víctor (coords.), *Pensar lo público*, CEMCI, Granada, 2000, en especial el de Koldo Echebarría y el de Joan Prats Català.

[66] En palabras de Rodrik, para la perspectiva neoinstitucional, los órganos legislativos son entendidos como "instituciones de expresión y representación", que contribuyen a crear condiciones de seguridad para la economía. Dani Rodrik, "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?" en *Revista de la CEPAL*, núm. 73, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, 2001, pp. 7-31. Consúltese también del mismo autor "Second-Best Institutions" en *American Economic Review*,

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

reformas, pero también como sujetos activos de las políticas de desarrollo y cooperación.[67] Bajo esta nueva visión del desarrollo económico, que entiende la importancia de la política y sus instituciones, tanto en la implementación de las reformas como en el crecimiento y la creación de riqueza,[68] la cooperación internacional de los cuerpos legislativos se abrió al campo de la asistencia a favor de la *building state capabitity*.

Aunque seguía prevaleciendo una orientación vertical en la cooperación interparlamentaria, se empezaba a identificar algún cambio de tendencia hacia la horizontalidad de las acciones de colaboración, sobre todo entre órganos legislativos de países que habían alcanzado la consolidación democrática, pero que se enfrentaban ahora a problemas de rendimiento y capacidad institucional. El solapamiento evidente que en su implementación comenzaban a presentar las nuevas reformas de corte institucional respecto a las de primera generación hizo que la cooperación internacional entre organizaciones compuestas por legisladores se fuera ajustando al desarrollo de programas más integrales, diseñados en función de las necesidades de los potenciales beneficiarios de la asistencia.

Dependiendo de cada caso, las actividades de ayuda internacional de los cuerpos legislativos podrían ir orientadas sólo en principio a contribuir a la institucionalización de las reglas básicas del juego democrático, como por ejemplo fueron algunas de las experiencias iniciales de asistencia técnica dirigida a los países postcomunistas, o también estar orientadas a aumentar y mejorar la capacidad institucional del Estado, como ha sido el caso más puntual de la colaboración entre congresos y senados de las democracias consolidadas en estos últimos años. Con base en estos objetivos de desarrollo, que por supuesto involucran la reforma y modernización de otros poderes y ámbitos estatales, en el terreno específico de los órganos legislativos, las labores de cooperación internacional han abarcado una gran variedad de áreas de asistencia.[69]

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

vol. 98, núm. 2, American Economic Association, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2008, pp. 100-104.

[67] Según Weisglas y de Boer: "Parliaments are increasingly taking their responsibility in assisting, where possible, in the processes of democratization and state-building. This range from conflict prevention and resolution to guidance in the process of nation-building, democratization and securing civil and political rights for all citizens. This assistance is given on a bilateral basis, via NGOs or generated from inter-parliamentary organizations (…)". Véase Frans Weisglas y Gonnie de Boer, "Parliamentary diplomacy", *op. cit.*, p. 96.

[68] Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991; Shahid Burky y Guillermo Perry, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank, Washington, D. C., 1998.

[69] De acuerdo con Reuven, la "(…) institutional cooperation is currently being offered either by individual Western states, or by regional West European organizations, to newly created parliaments in the emerging democracies of Central and Eastern Europe. This European model of institutional cooperation exhibits how the established democracies of Western Europe are helping the post-

Los numerosos aspectos que cubren en la actualidad los programas de ayuda internacional de los órganos legislativos hacen que en ciertas ocasiones los parlamentos cooperantes se valgan de la externalización en el diseño de las acciones de colaboración y en la prestación de asistencia.[70] Como se había mencionado, la complejidad técnica y operativa de algunas materias objeto de cooperación se ha traducido en que la conceptualización y ejecución de ciertas labores no estén exclusivamente en poder de legisladores y funcionarios de carrera de las cámaras, sino también en manos de un conjunto de consultores y expertos, pertenecientes a diversas instituciones de los tres sectores (público, privado, ONG), integrados dentro de un red de trabajo mucho más amplia, que algunas veces hace difícil hablar de cooperación parlamentaria internacional en sentido estricto; más bien debería hablarse del Poder Legislativo como agente participante (entre muchos otros) de la cooperación al desarrollo.

En una suerte de partenariado público-privado, los congresos y senados han ampliado su radio de acción dentro de la ayuda al desarrollo al orientar recursos estatales a programas internacionales de cooperación más allá del ámbito tradicional de colaboración y asistencia técnica entre órganos legislativos. Bajo los nuevos principios relacionales de la gestión pública y las nuevas teorías institucionales del desarrollo se ha ido configurando, junto a la de tipo interparlamentario, una cooperación extraparlamentaria donde, además de los múltiples actores de naturaleza no estatal que participan en su realización, se ha extendido el radio de sectores y beneficiarios de la ayuda internacional de las organizaciones compuestas por diputados y senadores. Se trata de una nueva etapa en la evolución de esta actividad, caracterizada en el presente por una dinámica reticular de las acciones y cuyos destinatarios han dejado de ser únicamente los parlamentos.

En lo que respecta a otros sectores, la cooperación internacional de las organizaciones compuestas por diputados y senadores se ha manifestado mediante la participación de éstos como observadores y garantes de procesos electorales en democracias nacientes (o con escasa legitimidad de sus instituciones tradicionales), programas de desarme y desmilitarización de grupos insurgentes de zonas en conflicto

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

communist states to construct, administer, maintain and foster the primary organization upon which their nascent democracy is based –the parliament. Such initial cooperation involves numerous aspects, *e.g.*, training, information visits, research services, funding for equipment, organizational and administrative assistance, legislative rules of procedure, parliamentary committees, electoral laws, and civil service statutes". Hazan Reuven Y., "Fostering democracy through parliamentary cooperation: European lessons for Middle East", *op. cit.*, p. 76.

[70] Sobre la experiencia del Bundestag alemán, Voss ha señalado la participación de algunos actores externos en sus programas de cooperación: "Différents types de coopération interparlementaire auxquels contribue le Bundestag allemand ont été institués, afin que l'expérience du parlement allemand contribue à aider à construiré l'Etat de droit (…), les fondations politiques sont également

o procesos judiciales sobre crímenes de lesa humanidad. Aunque sin agotar otros posibles campos de intervención en el plano político y gubernamental de terceros países, la cooperación internacional de los órganos legislativos también ha establecido puentes de colaboración con ONG y fundaciones orientadas internacionalmente al combate de la pobreza y a la construcción de infraestructura social en naciones no desarrolladas, destinando, los parlamentos, recursos públicos en esta dirección.

Conclusiones

La participación de los legisladores en el ámbito internacional no es un fenómeno reciente. Tiene más de 100 años de historia. Dicha participación fue definida en un principio como cooperación parlamentaria y sobre este concepto hubo un amplio consenso académico que prevaleció hasta mediados del siglo XX. No obstante, el surgimiento de otras categorías, como la del parlamentarismo internacional o el empleo figurativo del vocablo diplomacia parlamentaria para definir la actividad internacional de diputados y senadores ha conllevado a la creación de toda gramática teórica sobre una supuesta política internacional de los órganos legislativos que ha restado espacio al propio concepto de cooperación parlamentaria. La principal evidencia de ello ha estado en la nula capacidad explicativa de estas otras categorías para analizar la evolución que ha tenido la cooperación internacional como una actividad institucional que también desarrollan los órganos legislativos.

Los orígenes de la cooperación parlamentaria internacional se remontan a las primeras iniciativas de diálogo que realizó un grupo de legisladores europeos durante la segunda mitad de siglo XIX y que sentaron las bases de creación de la UIP. Ese fue el punto de partida. Fueron encuentros entre miembros del Poder Legislativo de varios Estados los que dieron lugar a la colaboración internacional entre órganos de este poder. La tesis actual de que el diálogo interparlamentario internacional y que una parte de la doctrina pretende definir como "diplomacia parlamentaria" tiene su origen en la cooperación internacional entre congresos y senados es errada. La cooperación exterior entre estos órganos no ha evolucionado hacia un estadio "superior" basado en la diplomacia. El diálogo internacional entre legisladores –llámesele como se le llame: parlamentarismo internacional o diplomacia parlamentaria– y cooperación

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

à ce processus. Le but de ces fondations est de permettre de comprendre les règles de procédures parlementaires (…) Un programme interparlementaire d'apprentissage a également été institué a fin de montrer aux jeunes comment fonctionnent les parlements. Cela a été mis en place avec la collaboration de l'Université de Hambourg (…)". Everhard Voss, "La coopération interparlementaire", *op. cit.*, p. 287.

parlamentaria internacional son dos actividades distintas, las cuales han tenido su respectiva trayectoria de evolución.

La cooperación internacional de los órganos legislativos ha pasado del esquema inicial de cooperación estrictamente interparlamentario tutelado por la UIP a convertirse hoy en una pieza de partenariados de cooperación internacional al desarrollo. Ello ha significado una evolución de esta actividad, con identidad propia y cuyos campos de intervención se han diversificado cada vez más. Contrario a las planteamientos en la literatura actual que la sitúan como una etapa temprana de otras actividades internacionales del Poder Legislativo señaladas con el título de diplomacia parlamentaria, la cooperación internacional de las instituciones compuestas por diputados y senadores ha tenido, como se ha visto, un avance especial en función de unos factores externos que han determinado el particular modelo de gestión de ésta para dar respuesta a preocupaciones internacionales de cada época.

En lo que ha sido su evolución histórica, la colaboración internacional de los órganos legislativo ha tenido diversos modelos dominantes que se han ido superponiendo conforme aparecía uno nuevo: primero, a través de estructuras multilaterales de asistencia interparlamentaria para promover el arbitraje internacional en los tiempos convulsos y bélicos de la primera mitad del siglo XX; segundo, mediante el establecimiento de fórmulas de intercambio bilateral entre congreso y senados de distintos países para mejorar la producción legislativa en momentos de crecimiento del Estado a partir de la segunda postguerra mundial; tercero, por medio de una cooperación interparlamentaria multinivel para impulsar el avance de la democracia como "*the only game in town*"[71] tras el fin de la Guerra Fría y frente a la disfuncionalidad estructural de los regímenes autoritarios para la economía de mercado; y, cuarto, como *partner* en la actualidad de las redes de cooperación internacional para el desarrollo, en especial en acciones de *building state capabitity* y otras cuestiones de responsabilidad global como la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, etc.

Dentro de esta dinámica de construcción y sucesión de orientaciones sobre la cooperación parlamentaria internacional es indudable que el parlamentarismo internacional ha servido como espacio de diálogo para la formulación o adopción de las mismas. Existe una profunda interdependencia entre ambos tipos de actividades de perfil internacional de los órganos legislativos. Desde un inicio, fue la progresiva institucionalización de relaciones internacionales entre los parlamentos y sus miembros, en principio, mediante la UIP, la que estableció, como ya se ha visto, las primeras líneas

[71] Juan Linz y Alfred Stepan, "Toward consolidated democracies" en *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996, pp. 14-33.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

de cooperación parlamentaria internacional. A partir de allí comenzaría la evolución de una actividad internacional basada en asistencia y colaboración entre órganos legislativos pero muy ligada a otra fundada en la interlocución de los diputados y senadores en el terreno internacional.

El estudio de las relaciones internacionales de las instituciones parlamentarias requiere considerar de manera objetiva y precisa los tipos de actividades que realizan estas instituciones para el desarrollo de dichas relaciones. No todas las actividades de perfil internacional de los órganos legislativos pueden ser catalogas como "diplomacia parlamentaria" o parlamentarismo internacional. Esta clase de generalizaciones sirve muy poco para entender el actual estado de desarrollo que ha alcanzado la cooperación parlamentaria internacional cuya formulación y ejecución ha dejado de ser exclusiva de las organizaciones compuestas por diputados y senadores. El carácter reticular y complejo que supone la gestión de lo público en la actualidad no sólo ha significado en el caso de estas organizaciones que las mismas puedan realizar cierta labor de diálogo interparlamentario internacional con un matiz figurativo que se asemeja a la diplomacia. También la aparición de nuevos circuitos institucionales para desarrollo de cooperación parlamentaria internacional ha convertido a esta labor en una actividad compleja y reticular que necesita de análisis específicos y de una agenda propia de investigación.

Fuentes consultadas

Alonso, José Antonio, y Paul Mosley (eds.), *La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda*, Civitas, Madrid, 1999.

Ancos Franco, Helena, "La instrumentación jurídica de la cooperación española al desarrollo: de los convenios de cooperación a las comisiones mixtas" en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 7, Wolters Kluwer, España, 2000.

Anghelescu, Hermina, "Historical overview: the library parliamentary from past to present" en *Library Trends*, vol. 58, núm. 4, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2010.

Arrufat Cárdava, Alberto, *Asambleas autonómicas y acción exterior*, Cortes Valencianas, Valencia, 2009.

Astarloa, Ignacio, "Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria", en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, Extraordinario, Corts Valencianes, España, 1998.

Beetham, David, *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice*, Inter-Parliamentary Union, Ginebra, 2006.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

Belaústegui Fernández, Alejandro, "Conflictos y arbitraje internacional en el siglo XIX. Arturo Marcoartu" en *El Ateneo*, Cuarta época, núms. 15-16, El Ateneo de Madrid, Madrid, 2006.

Boissier, Léopold, "L'Union interparlementaire et sa contribution au développement du droit international et à l'établissement de la paix" en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international*, núm. 88, vol. II, Académie de Droit International de La Haye, Países Bajos, 1955.

Burky, Shahid, y Guillermo Perry, *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank, Washington, D. C., 1998.

Caetano, Gerardo, y Rubén Perina (eds.), *La "segunda generación" de reformas parlamentarias: teorías, prácticas y estrategias de cambio*, CLAEH, Organización de Estados Americanos, Montevideo, 2004.

Cerolio Gema, y Alicia López de Munain (coords.), *Diccionario de educación para el desarrollo*, Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2007.

Cerrillo Martínez, Agustín (ed.), *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.

Cid Villagrasa, Blanca, "El protocolo oficial" en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 15, Asamblea de Madrid, España, 2006.

Cinoglossi, Filippo, "Lo sviluppo dei programmi di assistenza della Camera dei Deputati agli altri Parlamenti" en *Amministrazione in Cammino*, LUISS Guido Carli, Roma, 2008.

Coen, David, y Jeremy Richardson (eds.): *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Cooper, Andrew, Brian Hocking y William Maley (eds.), *Global Governance and Diplomacy: World Apart?*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008.

Costa, Olivier y Marta Latek, "Paradoxes and limits of interparliamentary cooperation in the European Union" en *Journal of European Integration*, vol. 23, núm. 2, Taylor & Francis, Milton Park, 2001.

Costa, Olivier, Clarissa Dri y Stelios Stavridis (eds.), *Parliamentary Dimension of Regionalization and Globalization: The Role of Inter-parliamentary Institutions*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013.

Crile, George, *Charlie Wilson's War: The Extraordinary Story of the Largest Covert Operation in History*, Atlantic Monthly Press, Nueva York, 2003.

De Blonay, André, "The Inter-Parliamentary Union and patterns of world-wide parliamentary cooperation" en *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, vol. 1, núm. 3, Institute of Constitutional and Parliamentary Studies, Nueva Delhi, 1967.

De Puig, Lluís Maria, "International parliamentarism: an introduction to its history" en *Parliaments, Estates and Representation*, núm. 24, Taylor & Francis Ed., Milton Park, 2004.

De Puig, Lluís Maria, *International Parliaments*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2008.

Deutscher Bundestag, *Relaciones internacionales del Bundestag alemán*, Parlamento de Alemania, Berlín, 2006.

Di Napoli, Mario, *Parliamentary Diplomacy in Historical Perspective*, Paper presented at International Commission for the History of Representative and Parliamentary Institutions, Oslo, 11 de agosto de 2000.

Dickmann, Renzo, "La «diplomazia parlamentare»: esperienze, limiti, prospettive" en *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, núm. 1, Franco Angeli Edizioni, Milán, 2005.

Dickmann, Renzo, "Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare" en Renzo Dickmann y Sandro Staiano (eds.), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'espeienza dell'Italia: raccolta di studi sul Parlamento nella ricorrenza del LX Anniversario della Costituzione*, Giuffrè Editore, Milán, 2008.

Douglas, James, *A Century of Parliamentary Diplomacy: A Short History of the British Group of the Inter-Parliamentary Union 1889-1989*, Pentlands Publications, Londres, 1989.

Dubois, Alfonso, "Cooperación para el desarrollo" en Karlos Pérez de Armiño (coord.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria, Barcelona, 2000.

Duculescu, Victor, "Parliamentary Diplomacy: Distinctive Features" en *Romanian Journal of International Affairs*, vol. V, núm. 1, 1999, Institutul Român de Studii Internaþionale, Bucarest.

Eiroa San Francisco, Matilde, "Diplomacia parlamentaria" en Juan Carlos Pereira, (coord.), *Diccionario de las relaciones internacionales y política exterior*, Ariel, Madrid, 2008.

Ekoy, François, "L'Union interparlementaire et la coopération technique en Haïti" en *Bulletin de l'Union interparlementaire*, núm. 78, Union Interparlementaire, Ginebra, 1988.

Elorriaga Fernández, Gabriel, "La diplomacia parlamentaria" en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 54, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

Evans, Peters, Harold Jacobson y Robert Putnam (eds.), *Double-edged diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, 1993.

Fernández Tomás, Antonio, *La celebración de tratados bilaterales de cooperación por España: una síntesis de la práctica contemporánea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

Finsten, Hugh, "Les services de recherche parlementaires" en *Documentation et Bibliothèques*, vol. 47, núm. 4, Association pour l'Avancement des Sciences et des Techniques de la Documentation, Montréal, 2001.

Flores, Elena, "El parlamento y la cooperación para el desarrollo" en *Sistema*, núms. 127-128, Fundación Sistema, Madrid, 1995.

Franco Neri, Gian, "Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione Europea" en *AA.VV., Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati,* Camera dei Deputati, Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, Roma, 1998.

García-Escudero Márquez, Piedad, "Parlamento y cooperación" en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 1, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002.

García-Escudero Márquez, Piedad, "Diplomacia y cooperación parlamentarias: las Cortes Generales" en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 18, Asamblea de Madrid, España, 2008.

Genest, Hugo, *La "paradiplomatie parlementarie" Cerner le particularisme de l'Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, Montréal, 2007.

Gómez Galán, Manuel, *El ciclo del proyecto de cooperación al desarrollo: el marco lógico en programas y proyectos: de la identificación a la evaluación*, Cideal, Madrid, 2006.

González García, Ignacio, *Parlamento y convenios de cooperación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

Grey, Ian, *The Parliamentarians: The History of the Commonwealth Parliamentary Association, 1911-1985*, Aldershot, Gower, 1986.

Götz, Norbert, "On the origins of parliamentary diplomacy" en *Cooperation and Conflict*, vol. 40, núm. 3, Sage, Suecia, 2005.

Guizzi, Vincenzo, "La diplomazia parlamentare e la cooperazione tra Parlamenti: la nuova dimensione internazionale del Parlamento Italiano" en *AA.VV.*, *Divenire sociale ed adeguamento del diritto: studi in onore di Francesco Capotorti*, vol. I: Diritto Internazionale, Giuffrè Editore, Milán, 1999.

Herranz, Anna, "The inter-parliamentary delegations of the European Parliament: national and European priorities at work" en Esther Barbé y Anna Herranz (eds.), *The Role of Parliaments in European Foreign Policy*, Office of the European Parliament, Institut Universitari D' Estudis Europeus, FORNET, 2005, Barcelona.

Herrero Rubio, Alejandro, "XXII Curso de la Universidad de Valladolid en Vitoria" en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 21, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Francisco de Vitoria, España, 1968.

Higel, Michael, "An insider's view: perspectives for interparliamentary cooperation on European security policy" en Peters Dirk, Wolfgang Wagner y Nicole

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

Deitelhoff (eds.), *The Parliamentary Control of European Security Policy*, ARENA, Centre for European Studies, Oslo, 2008.

Horizon Public Conseils, *Le dialogue parlementaire: un enjeu pour les agences de développement et de cóoperation, Etudes de cas: Espagne, France, Royaume-Uni, Union européenne*, Horizon Public, Lyon, 2009.

Ianni, Vanna, "Cooperación para el desarrollo" en IEPALA, *Diccionario crítico: conceptos y explicaciones sobre la cooperación internacional*, IEPALA Editorial, Madrid, 2013.

Inter-Parliamentary Union, *Parliaments Involvement in International Affairs*, Second World Conference of Speakers of Parliaments, Nueva York, 2005.

Jessup, Philip C., "Parliamentary diplomacy: an examination of the legal quality of the rules of procedure of organs of the United Nations" en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 89, núm. 1, Académie de Droit International de La Haye, Países Bajos, 1956.

Johnson, Rober, *Congress and the Cold War*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006.

Joos, Klemens, *Lobbying in the New Europe*, WILEY-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA, Weinheim, 2011.

Klebes, Heinrich, *Diplomapia parlamentarã*, Institutul Român de Studii Internapionale, Bucarest, 1998.

Kooiman, Jan, "Gobernar en gobernanza" en Cerrillo Martínez, Agustín (ed.), *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.

Kulisiewicz, Wojciech y Barbara Karamac, "Relaciones y cooperación entre las bibliotecas legislativas en la comunidad europea" en *66th IFLA Council and General Conference, Conference Proceedings*, Jerusalén, 2000.

Laundy, Philip, *Parliamentary Librarianship in the English-Speaking World*, The Library Association, Londres, 1980.

Laundy, Philip, *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth, Aldershot, 1989.

Linz, Juan y Alfred Stepan, "Toward Consolidated Democracies" en *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

Longo, Fabio, "«Diplomazia parlamentare» y forme di governo" en Carmela Decaro y Nicola Lupo (eds.), *Il "dialogo" tra parlamenti: obiettivi e risultati*, LUISS University Press, Roma, 2009.

Longo, Francisco, y Manuel Zafra Víctor (coords.), *Pensar lo público*, CEMCI, Granada, 2000.

Marschall, Stefan, *European Parliaments in Transnational Organization: Parliamentary Cooperation beyond the European Union*, paper prepared for the Conference Fifty Year of Interparliamentary Cooperation, 13 June, Bundesrat, organized by the Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlín, 2007.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

Martínez Corral, Juan Antonio, y Francisco Joaquín Visiedo Mazon, "El régimen de personal al servicio de los parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación" en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22, Corts Valencianes, España, 2009.

Masseret, Olivier, "Une diplomatie parlementaire pour le Tibet? 10 ans d'action" en *Revue d'histoire diplomatique*, vol. 115, Éditions A Pedone, Francia, 2001.

Meneses Tello, Felipe, "La composición orgánica de las bibliotecas parlamentarias: una perspectiva global" en *Investigación Bibliotecológica*, vol. 22, núm. 46, UNAM, México, 2008,

Miklin, Eric, "Inter-parliamentary cooperation in EU affairs and the Austrian parliament: empowering the opposition?" en *The Journal of Legislative Studies*, vol. 19, núm. 1, Routlegde, Abingdon, 2013.

Milogo, Jean-Antoine, "Les bibliothèques parlementaires des pays en développement: état liex et programmes d'aide" en *Documentation et Bibliothèques*, vol. 47, núm. 4, Association pour l'Avancement des Sciences et des Techniques de la Documentation, Montréal, 2001.

Munch, Peter, "Introducción" en Unión Interparlamentaria, *Cómo sería una nueva guerra*, Montaner y Simón, Barcelona, 1934.

North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Nowotny, Thomas, *Diplomacy and Global Governance: The Diplomatic Service in an Age of Worldwide Interdependence*, Transaction Publishers, Nueva Jersey, 2011.

Nuttens, Jean-Dominique, y François Sicard, *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Les études de La Documentation Française, París, 2000.

Orera Orera, Luisa, "Reflexiones sobre el concepto de biblioteca" en *Cuadernos de documentación multimedia*, núm. 10, Universidad Complutense de Madrid, España, 2000.

Paré, Richard, "La cooperación regional y global del futuro entre bibliotecas parlamentarias" en *63rd IFLA Council and General Conference, Conference Proceedings*, Dinamarca, 1997.

Poncelet, Christian, y Raymond Forni (coords.), *La diplomatie parlementaire*, Colloque organisé par le Sénat, Centre de Conferences Internationales, Sénat, Assemblée Nationale, París, 2001.

Porras Nadales, Antonio, "Los parlamentos autonómicos" en Francisco Ferraro García (coord.), *Mediterráneo económico: un balance del estado de las autonomías*, Fundación Caja Mar, Almería, 2006.

Prast Catalá, Joan, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

Priestman, John, "Relations entre les parlements nationaux et les assemblées parlementaires internationals" en *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, núm. 123, Association des Secretaires Generaux des Parliaments, Ginebra, 1980.

Puig, Lilia, "Integración y cooperación entre los parlamentos latinoamericanos en temas de ciencia, tecnología e innovación" en *Revista CTS*, Revista Iberoamérica de Ciencia, Tecnología y Sociedad, vol. 2, núm. 5, Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior, Argentina, 2005.

Quispe, Celia, "La cooperación interparlamentaria en América Latina" en *Revista Andina de Estudios Políticos*, vol. 2, núm. 2, Instituto de Estudios Políticos Andinos, Perú, 2012.

Ray, Rabi, *Parliamentary Diplomacy*, S. Chand & Co, Nueva Delhi, 1991.

Reuven Y., Hazan, "Fostering democracy through parliamentary cooperation: European lessons for Middle East" en Klaus Boehnke (eds.), *Israel and Europe: A Complex Relationship*, Deutscher Universitäts-Verlag GmbH, Wiesbaden, 2003.

Rodrik, Dani, *Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them?*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2000.

Rodrik, Dani, "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?" en *Revista de la CEPAL*, núm. 73*,* Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, 2001.

Rodrik, Dani, "Second-Best Institutions" en *American Economic Review*, vol. 98, núm. 2, American Economic Association, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2008.

Rusk, Dean, "Parliamentary diplomacy. Debate *vs.* negotiation" en *World Affairs Interpreter*, núm. 26, Los Angeles University of International Relations, California, 1955.

Sandgrind, Gro, "Introduction: the purpose, present situation, and future of the parliamentary library" en *Library Trends*, vol. 58, núm. 4, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2010.

Saintonge, Jean-Pierre, "La participation du Québec aux deux associations de parlementaires américains" en *Revue parlementaire canadienne*, vol. 14, núm. 3, Parlement du Canada, Ottawa, 1991.

Sanahuja, José Antonio, *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina, 1974-1999*, Parlamento Europeo, Dirección de Estudios, Luxemburgo, 1999.

Sanz, Belén, *Evaluación en la cooperación para el desarrollo*, Escuela Diplomática, Madrid, 2007.

Sirois, Martine, *La coopération interparlementaire: la contribution de l'Assemblée nationale du Québec*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Montréal, 2010.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

Squarcialupi, Vera, *Parliamentary Diplomacy: The Role of International Assemblies*, Report Submitted on Behalf of the Committee for Parliamentary and Public Relations, Assembly of West European Union, Document A/1685 of June, Bruselas, 2000.

Stavridis, Stelios, "El futuro de la cooperación parlamentaria en el Mediterráneo: el proceso de Barcelona" en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 38/39, Universitat de València, España, 2002.

Stavridis, Stelios, *Dialogue among Neighbours: The Parliamentary Dimension or How to Strengthen Cooperation between Parliaments, Civil Society and Academic Institutions with the Setting Up of a Network on "Parliamentary Diplomacy"*, Paper presented at the Forum Universitari de la Mediterrània, Tarragona, 2-3 de junio, 2005.

Stavridis, Stelios, "Parliamentary diplomacy: any lessons for regional parliaments?" en Kölling Mario, Stelios Stavridis y Natividad Fernández Sola (eds.), *Las relaciones internacionales de las regiones: actores subnacionales, para-diplomacia y gobernanza multinivel*, Universidad de Zaragoza, España, 2007.

Stavridis, Stelios, y Roderick Pace, "Assessing the impact of the EMPA's parliamentary diplomacy in international conflicts: contribution or obstacle?" en Gregorio Garzón Clariana (ed.), *Asamblea Euromediterránea*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

Toupin, Dominic, y Gilles Pageau, "La coopération technique et parlementaire entre l'Assemblée nationale du Québec et le parlement de la République d'Haïti" en *Bulletin de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, vol. 27, núms. 1-2, *Assemblée nationale* du Québec, Montréal, 1998.

Trillo-Figueroa, Federico, "Parlamento y política exterior" en *Política Exterior*, vol. XII Extra, Estudios de Política Exterior, Madrid, 1999.

Trobo, Jaime Mario, "La diplomacia parlamentaria, una nueva dimensión de la política exterior" en *Revista Parlamentaria Iberoamericana*, núm. 7, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

Unión Interparlamentaria, *Mejores parlamentos para democracias más fuertes*, Ginebra, 2012.

Uribe, José Antonio, *La Unión Interparlamentaria y los progresos del derecho internacional*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1926.

Virally, Michel, *L'organisation mondiale*, A Colin, París, 1972.

Vitta, Edoardo, "Nuove forme di parlamentarismo internazionale e sovranazionale" en *Revista trimestrale di diritto pubblico*, núm. 10, Giuffrè Editore, Milán, 1960.

Vitta, Edoardo, *L'integrazione europea: studio sulle analogie ed influenze di diritto pubblico interno negli istituti di integrazione europea*, Giuffrè Editore, Milán, 1962.

Vitta, Edoardo, *La influencia del Derecho Público Interno sobre las organizaciones europeas*, Universidad de Valladolid, España, 1968.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

Voss, Everhard, "La coopération interparlementaire" en *Informations constitutionnelles et parlementaires*, núm. 182, Association des Secretaires Generaux des Parliaments, Ginebra, 2001.

Weisglas, Frans, y Gonnie de Boer, "Parliamentary diplomacy" en *The Hague Journal of Diplomacy*, núm. 2, Koninklijke Brill Nv, Leiden, 2007.

Williams, John, "Building parliamentary networks" en Rick Stapenhurst, Niall Johnston y Riccardo Pilizzo (eds.), *Role of the Parliaments in Curbing Corruption*, The World Bank, Washington, D.C., 2006.

Zarjevski, Yefime, *La tribune des peuples: histoire de l'Union interparlementaire 1889-1989*, Payot, Lausana, 1989.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 11-51.

La paradiplomacia de las provincias canadienses: los casos de Quebec, Alberta y Columbia Británica

Paradiplomacy of Canadian provinces: the cases of Quebec, Alberta and British Columbia

Roberto Zepeda Martínez*

Resumen

Este artículo analiza la paradiplomacia de las provincias canadienses desde un enfoque comparativo. En la primera parte se examinan los factores internos y externos que alientan estas actividades internacionales, tales como el federalismo y la globalización. En la segunda parte se considera la dimensión de las actividades internacionales de tres provincias: Quebec, Alberta y Columbia Británica, destacando los factores internos de cada provincia, así como la naturaleza y los objetivos de sus actividades internacionales. Aunque Quebec es la entidad subnacional con mayor actividad internacional en Canadá, otras entidades como Alberta y Columbia Británica han aumentado progresivamente sus actividades más allá de la frontera en décadas recientes con el propósito de promover sus intereses en el exterior y solucionar problemas globales y regionales.

Palabras clave: Canadá, América del Norte, provincias canadienses, paradiplomacia, globalización, relaciones internacionales.

Abstract

This article analyzes the paradiplomacy of the Canadian provinces from a comparative approach. In the first section, both the internal and external factors accounting for Canadian provinces' international activities are examined, such as federalism and globalization. In the second section, the dimension of international activities of three provinces are considered: Quebec, Alberta, and British Columbia, highlighting the characteristics of each province and the objectives of their international activities. Although Quebec continues being the Canadian province with the highest level of international activities, other

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la UNAM y maestro en Estudios de América del Norte por la UAS. Investigador de tiempo completo del Centro de Investigaciones Sobre América del Norte (CISAN) de la UNAM. Correo electrónico: zepeda_roberto@hotmail.com

provinces in this country such as Alberta and British Columbia have increasingly expanded their activities beyond national frontiers in recent decades in order to promote their interests abroad and solve global and regional problems through the international action.

Key words: Canada, North America, provinces, paradiplomacy, globalization, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

Introducción

En Canadá, la mayoría de las provincias realizan actividades internacionales para promover sus intereses, actividades que han sido identificadas como paradiplomacia y que son variadas: las provincias establecen oficinas de representación en el exterior, realizan misiones al extranjero, instauran acuerdos internacionales con sus contrapartes y otros actores internacionales. Tales actividades están enfocadas principalmente a factores económicos, como atraer inversiones, fomentar exportaciones de empresas y productos locales o difundir las ventajas locales para atraer turismo. Pero también se enfocan en resolver problemas en común que afectan a la región; por ejemplo, problemas ambientales, migratorios y de seguridad; asimismo, fomentar la cooperación en materia educativa, científica y tecnológica.

En este artículo se analizan las relaciones internacionales de las provincias canadienses desde un enfoque comparativo con el objetivo de detectar los intereses que persiguen. Se consideran los casos de Quebec, Alberta, Columbia Británica y Ontario, ya que son las provincias con mayor nivel de relaciones internacionales, también conocidas como paradiplomacia. En este sentido, las preguntas que guían este artículo son las siguientes: ¿qué factores internos y externos determinan las actividades internacionales de las provincias canadienses? ¿Cuáles son las motivaciones de las actividades internacionales de las provincias canadienses?

Se parte de la premisa de que las actividades internacionales de las provincias canadienses se han incrementado como resultado de diversos factores, entre los que destacan los siguientes: primero, se asume que el federalismo, así como otros factores internos en el funcionamiento de las instituciones, han creado condiciones para el desarrollo de las actividades internacionales de las provincias. Segundo, la globalización económica y comercial alentada por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y por la tendencia hacia la integración económica y libre mercado que ha adoptado Canadá, han alentado la participación internacional de las provincias. Finalmente, los factores políticos, económicos y culturales de las provincias han sido determinantes en las formas y características de su proceso de internacionalización.

El caso de Quebec es el más relevante, pero recientemente destacan los casos de

Alberta y Columbia Británica, provincias que también han mostrado un alto nivel de actividades internacionales, aunque con distintas motivaciones.

Factores internos y externos

Existen diversos factores internos y externos en este país que explican tales tendencias. Canadá cuenta con un sistema político parlamentario, caracterizado por un federalismo bilingüe, multicultural y multinacional; al mismo tiempo, es un territorio extenso y diverso, lo que explica la variedad de intereses que conviven en la federación, que se canalizan a través de las acciones de las provincias para defender sus intereses regionales específicos. Es un país con uno de los sistemas federales más descentralizados del mundo, ya que las provincias ejercen una amplia gama de atribuciones en los sectores de educación, salud, temas laborales, Estado benefactor, entre otros. Además, las provincias ejercen uno de los porcentajes más altos del gasto público total dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Es precisamente este marco federal descentralizado lo que explica que las provincias canadienses tengan un alto nivel de relaciones internacionales, sobre todo en las áreas que están bajo su jurisdicción; además, en los casos de los tratados internacionales negociados por el gobierno federal, en áreas bajo jurisdicción provincial, el gobierno central tiene que consultar con las provincias. Esto lleva a una gobernanza que todavía tiene que avanzar en la institucionalización y que no está al nivel de la gobernanza multinivel que se observa en algunos países de Europa, como por ejemplo en Bélgica, donde los mecanismos de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno están altamente institucionalizados.

Por otra parte, la constitución canadiense no hace referencia alguna a la conducción de las relaciones internacionales. Dado que se trata de una legislación que se remonta a la época colonial, las relaciones exteriores no figuran en la ley fundamental del Estado, a excepción de los tratados firmados por el Imperio Británico.[1]

El gobierno federal debe consultar a las provincias antes de negociar tratados internacionales que afecten áreas que están bajo su jurisdicción. Sin embargo, estos mecanismos no significan que se reconozca la facultad de las provincias en las relaciones internacionales. Sin embargo, también es cierto que los tratados internacionales adoptados por el gobierno central tienen que ser implementados por las provincias y, en última instancia, pueden no ser aplicados si éstas se oponen. Previo a 1961, Canadá

[1] Gouvernement du Quebec, "La accioìn internacional de Queìbec-Fundamentos juriìdicos e histoìricos", nuìm. 2, agosto 2006, disponible en https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/inter/action_internationale2_es.pdf

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

había ratificado sólo 18 de los 111 convenios laborales adoptados con la Organización Internacional del Trabajo. Respecto a las convenciones relativas a los derechos humanos se habían ratificado sólo seis de 18 acuerdos para 1969.[2]

Por otra parte, la globalización ha propiciado una restructuración institucional generando procesos como la internacionalización subnacional y la emergencia de acuerdos de gobernanza regionales o transnacionales. Asimismo, la internacionalización subnacional está claramente vinculada a la globalización, incentivando a las ciudades y regiones a buscar alianzas estratégicas en el extranjero y de manera indirecta a través de la política neoliberal de estimular la competencia entre ciudades y regiones. El efecto combinado de estas prácticas del gobierno central y la reducción de los subsidios de éste a los gobiernos subnacionales ha llevado a que muchas ciudades y regiones estén explorando otras fuentes de ingresos y desarrollo económico, incluyendo redes en el extranjero.[3]

Es evidente que los efectos de la globalización han socavado la capacidad del gobierno para responder a un número cada vez mayor de asuntos de políticas públicas. Como resultado, los gobiernos subnacionales se han visto en desventaja y han tenido que buscar otras formas de desarrollo económico en el ámbito internacional.

De igual manera,[4] advierten que la víctima de la globalización es el Estado-nación, cuya capacidad para regular la economía nacional se ha reducido de manera significativa. Para estos autores, la autoridad se fragmenta entre los diferentes actores, públicos y privados, en el escenario internacional, nacional, regional y local. La globalización está cambiando las reglas del juego para todos los jugadores y esta situación está creando espacio para nuevas estrategias, nuevos métodos de funcionamiento y nuevas posibilidades de gobernanza.

Como resultado del TLCAN, la integración económica en América del Norte se ha acentuado. En este contexto, los gobiernos subnacionales han ganado mayor poder e influencia; los efectos de la globalización han sido desiguales, favoreciendo a unas regiones más que a otras, por lo que los gobiernos no centrales han emprendido actividades internacionales para promover principalmente sus intereses económicos, aunque existan otros temas que condicionan y motivan estas dinámicas.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

[2] Para mayor información al respecto, véase Stéphane Paquin, "Federalism and compliance with international agreements: Belgium and Canada compared" en *The Hague Journal of Diplomacy*, 5, Brill, Holanda, 2010, pp. 173-197.

[3] Para mayores detalles sobre cómo la globalización ha afectado a los gobiernos subnacionales y los ha motivado para expandir sus actividades en la arena internacional, véase Jon Pierre, *Globalization and Governance*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Reino Unido, 2013.

[4] Stephane Paquin y Guy Lachapelle, "Why do sub-states and regions practice international relations?" en Stephane Paquin y Guy Lachapelle (cords.), *Mastering Globalization: New Sub-states' Governance and Strategies*, Routledge, Londres-Nueva York, 2005.

Paradiplomacia de las provincias canadienses

El término "paradiplomacia" surgió en la década de los años ochenta precisamente para referirse a las relaciones de las provincias canadienses con los estados de Estados Unidos. Uno de los primeros autores en utilizar esta palabra fue Ivo Ducháèek.[5] Este autor distingue tres formas diferentes de paradiplomacia. En primer lugar, la regional transfronteriza, que se refiere a los contactos transfronterizos institucionales, formales y, sobre todo, informales que están predominantemente condicionados por la proximidad geográfica y la consecuente similitud respecto a la naturaleza de problemas comunes y sus posibles soluciones. En segundo lugar, la transregional, que se refiere a las conexiones y negociaciones entre los gobiernos no centrales que no son vecinos (en contraste con la regional transfronteriza), pero cuyos gobiernos nacionales sí lo son. Finalmente, la global, que consiste en los contactos políticos-funcionales con naciones distantes que conectan a los gobiernos no centrales no sólo con sedes comerciales, industriales o culturales en otros continentes, sino también con las distintas ramas o agencias de los gobiernos nacionales extranjeros.[6]

Para Soldatos,[7] la paradiplomacia se puede presentar de manera eficiente y coordinada entre los gobiernos subnacionales y el federal, y no conlleva necesariamente a una fragmentación de la política exterior del Estado-nación. Este autor se refiere a la segmentación, tanto territorial (en cuanto a los diferentes niveles de gobierno) como funcional (respecto a los temas de política pública de cada nivel de gobierno), la cual puede llevar a conflictos entre el gobierno federal y los gobiernos no centrales respecto a las relaciones internacionales, pero también se puede llegar a una coordinación y armonización entre ambos y, por ende, ser más efectiva.

Por otra parte, para Kuznetsov,[8] la paradiplomacia se refiere a la participación o involucramiento de las unidades constituyentes (regiones) de los Estados nacionales en asuntos internacionales, como las provincias en Canadá, los estados en Estados Unidos, las comunidades autónomas en España, las *landers* en Alemania, los *oblasts* y

[5] Ivo Ducháèek, *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*, Boulder, Westview Press, Michigan, 1986; Ivo Ducháèek, "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations" en H. J. Michelmann y P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Sub-national Units*, Clarendon Press, Oxford 1990, pp. 1-33.

[6] Ivo Ducháèek, "Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations", *op. cit.*, pp. 18-27.

[7] Soldatos, Panayotis, "An explanatory framework for the study of federated states as foreign policy actors" en Michelmann, H. J. Y P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Sub-national Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 34-53.

[8] Alexander Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy*, Taylor & Francis Routledge, Londres-Nueva York, 2014.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

las repúblicas en Rusia. Los gobiernos regionales desempeñan actividades de relaciones internacionales de diferentes maneras: establecen misiones comerciales y culturales en el extranjero, firman tratados y acuerdos actores internacionales estatales y no estatales, participan en redes internacionales de cooperación regional y en ocasiones cuestionan la política exterior oficial de sus gobiernos centrales por medio de discursos o acciones.

Las actividades internacionales de las provincias canadienses están determinadas en gran medida por la globalización económica. En este sentido, la operación de oficinas internacionales en diversos países está vinculada con las actividades económicas de las provincias (exportaciones, importaciones, turismo), aunque también responden a otro tipo de intereses provinciales, como hemos señalado. Es pertinente destacar que el socio comercial más importante de Canadá es Estados Unidos, hacia donde se dirigen más de tres cuartas partes de sus exportaciones y, al mismo tiempo, del que provienen dos terceras partes de sus importaciones.

La federación canadiense está compuesta por 10 provincias y tres territorios, entre los cuales existen grandes variaciones. En términos de población, Ontario encabeza la lista (12 160 282), seguida por Quebec (7 546 131) y Alberta (3 290 350). En el otro extremo, están la Isla del Príncipe Eduardo, Terranova y Nueva Brunswick. Desde una perspectiva económica, Alberta es rica en petróleo y Ontario cuenta con un fuerte sector industrial (por ejemplo, la industria automotriz); éstas son las dos provincias más ricas, con un Producto Interno Bruto per cápita de 48 288 y 36 029 dólares, respectivamente.[9] La economía de Quebec es altamente industrializada y diversificada: cuenta con abundantes recursos naturales y energéticos, además de una agricultura desarrollada y sectores de manufactura y servicios.[10]

Considerando lo anterior, las actividades internacionales de las provincias canadienses están determinadas en gran medida por sus actividades económicas (exportaciones, importaciones, inversiones, turismo) y ubicación geográfica, pero también por sus prioridades de política pública hacia temas cruciales, como el medio ambiente, los recursos naturales, entre otros.

Mientras que la mayoría de estas actividades está dirigida hacia Estados Unidos, el foco de éstas difiere en gran medida, de acuerdo a las circunstancias económicas, sociales y geográficas de cada provincia. Así, al tiempo que las actividades internacionales de Columbia Británica se han concentrado en cuestiones tales como la silvicultura y el salmón, la provincia de Alberta se ha enfocado en el petróleo y la ganadería; estas diferencias, por supuesto, reflejan las fortalezas económicas de cada provincia. Por su

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

[9] André Lecours, "Canada" en Hans Michelmann, *Foreign Relations in Federal Countries*. McGill-Queen's Press-MQUP, Forum of Federations, Canadá, 2009.

[10] International Business Publications, *Canada Export-Import and Business Directory. Volume 1. Strategic Information and Contacts*, International Business Publications, Estados Unidos, 2015.

parte, la primera ha dirigido importantes esfuerzos paradiplomáticos a establecer vínculos con los estados vecinos de la región noroeste del Pacífico: por ejemplo, ha establecido acuerdos de cooperación con estados de la costa del Pacífico como California, Washington y Oregon, en Estados Unidos, predominantemente en materia del medio ambiente.

En contraste, las provincias atlánticas han dirigido gran parte de sus esfuerzos a desarrollar relaciones con los estados vecinos de la región de Nueva Inglaterra en Estados Unidos.[11] En el caso de Quebec, se ha enfocado en estados de Estados Unidos, ya que tres cuartas partes de sus exportaciones se dirigen a este país. Además, Quebec ha establecido acuerdos bilaterales con estados de la Unión Americana y participa de manera activa en esquemas de cooperación multilateral con éstos y con provincias vecinas, principalmente aquellos con los que colinda.

La ubicación geográfica, los recursos, la gran población inmigrante (26.1 por ciento de la población) y el crecimiento económico son elementos que alientan la actividad paradiplomática de Columbia Británica. El conflicto con los intereses de Estados Unidos sobre el tema de la madera blanda y los derechos de pesca del salmón han estado entre las preocupaciones internacionales dominantes, aunque los temas ambientales también juegan un rol importante.[12] En lo que respecta al primer diferendo, las provincias de Columbia Británica, Alberta, Ontario y Quebec buscaron intensamente defender sus intereses en contra de los esfuerzos de los productores estadounidenses de madera blanda en imponer aranceles a las importaciones de este producto provenientes de Canadá.[13]

El caso de Quebec

Quebec es una de las principales provincias de Canadá, en términos económicos y sociodemográficos. Representa la parte francófona, ya que cuenta con su propio idioma, cultura y religión y en ocasiones ha promovido una agenda separatista, aunque en la actualidad ésta ha disminuido. La evolución histórica de esta provincia revela un fuerte proceso de autonomía respecto a la federación y sus proclamas por mayor

[11] Andrew Petter, "Canadian paradiplomacy in practice: confessions of a paradiplomat", ponencia presentada en la conferencia "The international relations of the regions: subnational actors, paradiplomacy and multi- level governance", Zaragoza, España, octubre de 2006.
[12] Richard Vengroff y Jason Rich, "Foreign policy by other means: paradiplomacy and the Canadian provinces" en Patrick James, Michaud Nelson y Marc J. O'Reilly (eds.), *Handbook of Canadian Foreign Policy*, Lexington Books, Toronto, 2006.
[13] Kim Richard Nossal, Stéphane Roussel y Stéphane Paquin, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, McGill-Queen's Press-MQUP, Montreal, 2015.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

independencia han pavimentado el camino a la descentralización de facultades y prerrogativas del gobierno central a las otras provincias en este país. Se podría decir, en este sentido, que la descentralización de Canadá se debe en gran medida a los esfuerzos históricos de Quebec por mayor autonomía. Para Harrison y Friesen,[14] la descentralización en Canadá cumple con las demandas de Quebec, al mismo tiempo que mantiene una estricta equidad en las provincias. Después de los intentos secesionistas de esta provincia, el gobierno federal le transfirió poderes administrativos sobre inmigración, lanzó una serie de programas, especialmente en educación superior, promovió una cadena de televisión francesa privada de alcance nacional y expandió el uso del francés en línea. Finalmente, el gobierno federal de esos años invitó a colaborar a los quebequenses federalistas Stephane Dion y Pierre Pettigrew.[15]

Los orígenes de la acción internacional del gobierno de Quebec en el extranjero se remontan al siglo XIX. Sus actividades exteriores, esencialmente unilaterales, se centran en primera instancia en la inmigración, la búsqueda de inversiones y el comercio.[16]

La provincia de Quebec ha sido la entidad subnacional más activa en lo concerniente a actividades paradiplomáticas. Cuenta con un departamento con personal dedicado en exclusiva a las relaciones internacionales. Desde 1964, ha firmado más de 700 acuerdos internacionales, de los cuales 370 todavía están vigentes, con 79 países diferentes. Nossal, Roussell y Paquin[17] remarcan que una gran parte de estos acuerdos se firmaron con Francia y Bélgica. Los más importantes se enfocaron en temas de educación, pero también se dieron acuerdos de movilidad laboral, seguridad social, energía, telecomunicaciones, y medio ambiente.[18]

Es importante subrayar que tiene una considerable presencia en el exterior, con una red de 28 oficinas en 17 países –incluyendo Estados Unidos en Latinoamérica, Europa y Asia.[19] Además, ha creado su propio ministerio de relaciones internacionales con alrededor de 550 empleados y un presupuesto anual que sobrepasa los 100 millones de dólares.[20]

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

[14] Trevor Harrison y John Friesen, *Canadian Society in the Twenty-First Century: An Historical Sociological Approach*, Canadian Scholars' Press, 2015.

[15] Para mayor información al respecto, véase Trevor Harrison y John Friesen, *op. cit.*

[16] Gouvernement du Quebec, *op. cit.*

[17] Kim Richard Nossal, Stéphane Roussel y Stéphane Paquin, *op. cit.*

[18] *Idem.*

[19] Richard Vengroff y Jason Rich, "Foreign policy by other means: paradiplomacy and the Canadian provinces", *op. cit.*, pp. 105-130; y Ministeìre des Relations internationales et la Francophonie, "Rapport annuel de gestión 2014-2015", Gouvernement du Quebec, 2015, disponible en http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/Publications/Rapport-annuel-gestion

[20] Earl H. Fry, "Federalism and foreign relations" en George Thomas Kurian, James E. Alt, Simon Chambers *et al.* (eds.), *The Encyclopedia of Political Science*, CQPress, California, 2011.

Factores como el alcance de su jurisdicción gubernamental, junto con su identidad única dentro de Canadá y América del Norte, han motivado a Quebec a asumir un rol internacional desde hace varias décadas.[21]

Estos mismos autores consideran que los motivos de las actividades internacionales de Quebec son diversos: promueve sus intereses económicos, defiende sus atribuciones constitucionales y participa en la defensa del medio ambiente. En este sentido coinciden Zavala[22] y López-Vallejo,[23] quienes observan el compromiso y las acciones de esta provincia en los esfuerzos contra el cambio climático. Este interés ha llevado a la provincia a establecer acuerdos institucionales de cooperación con otras de Canadá y algunos estados de la Unión Americana, como California, para reducir las emisiones de gas carbono.

Además, Quebec defiende su identidad mediante una paradiplomacia identitaria, es decir, busca su reforzamiento como una nación dentro de Canadá. En algunas ocasiones, por ejemplo en los años setenta y a mediados de los noventa, Quebec promovió lo que se conoce como protodiplomacia, esto es, relaciones internacionales guiadas por un interés soberanista e independista buscando reconocimiento ante una eventual separación. Sin embargo, en general, las actividades internacionales actuales del gobierno provincial han estado dirigidas a asegurar no su independencia como un Estado soberano, sino una paradiplomacia que fortalezca su identidad.[24]

Quebec tenía más de 200 acuerdos y arreglos con gobiernos estatales de Estados Unidos, ciudades, y otras organizaciones públicas en 2004, incluyendo siete misiones para promover el comercio y el turismo.[25] De acuerdo con Hale,[26] también reafirma sus identidades cultural y política dentro de Estados Unidos. Su oficina en Washington ha promovido sus intereses por varias décadas, por lo regular patrocinando eventos culturales y académicos, y es un colaborador y patrocinador constante de seminarios y conferencias por medio de la política canadiense comunitaria en Washington. Su diplomacia pública incluye un fuerte programa de promoción para

[21] MinisteÌre des Relations internationales, "Quebec's International Policy 2006", 2006, disponible en http://www.mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/en/Politique_en.pdf

[22] Ruth Zavala, "Del Protocolo de Montreal a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático" en Edit Antal *et al.*, *Canadá hoy: economía, recursos naturales, ciencia y tecnología*, CISAN-UNAM, México, 2016, pp. 131-145.

[23] Marcela López-Vallejo, "¿En dónde está la acción? Cambio climático y las provincias canadienses" en Edit Antal *et al.* (coords), *Canadá hoy: economía, recursos naturales, ciencia y tecnología*, CISAN-UNAM, México, 2016, pp. 147-158.

[24] Kim Richard Nossal, Stéphane Roussel y Stéphane Paquin, *op. cit.*

[25] Geoffrey Hale, *So Near Yet So Far: The Public and Hidden Worlds of Canada-US Relations*, UBC Press, Canadá, 2012.

[26] *Idem.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

académicos de Estados Unidos y de otros países, promocionando programas de intercambio de estudiantes y académicos. Más que la mayoría de las provincias, Quebec mantiene una activa participación con los gobiernos de los estados fuera de su región inmediata transfronteriza como miembro u observador en múltiples organizaciones regionales, tales como el Consejo de Gobernadores de los Grandes Lagos y la Iniciativa Climática de Occidente.[27]

Paquin y Lachapelle[28] destacan que el gobierno de Quebec empezó a jugar un rol en el escenario internacional desde el siglo XIX. La era diplomática actual, es decir, el periodo desde principios de la década de los años sesenta a la actualidad, es considerado distinto, definido en términos del crecimiento, dinamismo y sus repercusiones en el comportamiento y las actividades internacionales de los actores soberanos.

La necesidad para reafirmarse en la escena internacional ha llegado a ser aún más intensa a la luz del entorno global cambiante. Para el gobierno de Quebec, "el fenómeno de la globalización debe conciliarse con la existencia de múltiples identidades entre los pueblos del mundo". Además, las dinámicas de la integración de América del Norte incluyen hacerles frente a problemas transnacionales como seguridad, energía y medio ambiente.[29]

Por otra parte, las negociaciones comerciales internacionales están definiendo el futuro de las políticas domésticas que se circunscriben en el ámbito de jurisdicción de las provincias. En este contexto, Quebec participa en iniciativas, deliberaciones, reuniones, foros y organizaciones, cuyo trabajo tiene pertinencia sobre sus responsabilidades e intereses. El gobierno provincial cree firmemente que las entidades políticas federadas pueden desempeñar un papel clave en la construcción de un mundo más próspero y seguro, en el cual la solidaridad sea un principio central. Además, prosigue con estos esfuerzos para reafirmarse dentro de la federación canadiense y en la escena internacional, al tiempo que coopera de manera estrecha en iniciativas complementarias con el gobierno federal.[30]

De acuerdo con la ministra de la Francofonía, Monique Gagnon-Tremblay, "la presencia de Quebec en la escena internacional data de varias décadas, pero se ha intensificado en el curso de los últimos cuarenta años. Esta presencia responde a una necesidad: promover los intereses de Quebec y asegurar la expresión de su identidad".[31]

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

[27] Conference of Great Lakes and St. Lawrence Governors and Premiers (CGLSLGP), 2016, disponible en http://www.cglslgp.org.

[28] Paquin, Stephane y Guy Lachapelle, "Why do sub-states and regions practice international relations?", *op. cit.*, pp. 77-89.

[29] Ministère des Relations Internationales, *op. cit.*

[30] *Idem.*

[31] Gouvernement du Quebec, *op. cit.*

El gobierno provincial es miembro de las diversas instancias de la Francofonía, participa además en las labores y conferencias de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), sigue con atención los trabajos de las organizaciones internacionales relacionados con sus competencias e intereses y garantiza la aplicación en su territorio de varias convenciones firmadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas o de otras instancias.[32]

Oficinas en el extranjero

Las iniciativas internacionales de Quebec están dirigidas hacia cinco objetivos que consideran sus intereses políticos, económicos y culturales, a saber: fortalecer su acción e influencia; promover su crecimiento y prosperidad; contribuir a su seguridad y a la de Norteamérica; promover su identidad y cultura, así como contribuir a la causa de la solidaridad internacional.

Como hemos observado, Quebec tiene una red internacional de paradiplomacia muy desarrollada en las principales regiones del mundo. Esta provincia tiene oficinas internacionales en las Américas, Europa, Asia y África, de las cuales 10 se encuentran ubicadas en las Américas. Sólo en Estados Unidos tiene ocho, mientras que tiene una en la Ciudad de México y otra en San Paulo, Brasil. En Europa tiene siete oficinas, en Asia cuenta con seis, principalmente en ciudades de China (ver Cuadro 1).

Estas oficinas internacionales persiguen diferentes objetivos, que van desde la promoción del comercio, la cultura y su identidad como nación dentro de Canadá. Enseguida mencionaremos de manera breve los objetivos y las características de cada una de las representaciones de Quebec en el exterior. En esta red de oficinas en el exterior se ofrecen servicios, consejos y actividades adaptadas a las características de los diferentes países, a empresas, creadores, investigadores e instituciones de esta provincia francófona.[33]

Las representaciones son diversas: por ejemplo, tiene siete delegaciones generales en Bruselas, Londres, Ciudad de México, Múnich, Nueva York, París y Tokio. Además, cuatro delegaciones ubicadas en Boston, Chicago, Los Ángeles y Roma; siete departamentos en Barcelona, Beijing, Dakar, Mumbai, Sao Paulo, Shanghái, Washington; seis oficinas comerciales localizadas en Atlanta, Berlín Houston, Qingdao, Seúl y Silicon Valley; y, finalmente, dos representaciones en organismos internacionales, ante la delegación de asuntos francófonos y ante la UNESCO (véase Cuadro 2).

[32] *Idem.*

[33] Gouvernement du Quebec, "Quebec offices abroad", 2015, disponible en http://www.international.gouv.qc.ca/en/accueil

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

Cuadro 1
Representaciones oficiales de Quebec en el mundo

América del Norte	*Europa*	*Asia*	*América del Sur*	*Organismos internacionales*
Atlanta	Barcelona	Beijín	Sao Paulo	Francofonía
Boston	Berlín	Hong Kong		UNESCO
Chicago	Bruselas	Mumbai		
Houston	Londres	Seúl		
Los Ángeles	Múnich	Shanghái		
México	París	Tokio		
Nueva York	Roma			
Silicon Valley				
Washington				

Fuente: preparado por el autor con datos de Gouvernement du Quebec, "Représentations du Québec à l'étranger", 2017

Cuadro 2
Representaciones oficiales de Quebec en el mundo, clasificadas por categoría

Delegación general	*Delegación*	*Oficina*	*Oficina comercial*	*Representación en asuntos multilaterales*
Bruselas	Boston	Barcelona	Atlanta	París (Délégation aux Affaires francophones et multilaterales)
Londres	Chicago	Beijing	Berlín	UNESCO
Ciudad de México	Los Ángeles	Dakar	Houston	
Múnich	Roma	Mumbai	Qingdao	
Nueva York		Sao Paulo	Seúl	
París		Shanghái	Silicon Valley	
Tokio		Washington		

Fuente: Elaboración propia con datos de Gouvernement du Quebec, "Offices abroad", 2017.

Cuadro 3
Número y tipo de oficinas de Quebec en el exterior

Oficinas en el exterior	*Descripción*	*No.*	*Países*
Delegación general	La delegación general es la oficina más importante de Quebec en el exterior, bajo la dirección de un delegado nombrado por el gobierno. Ofrece servicios en los siguientes sectores: economía, educación, cultura, inmigración y asuntos públicos.	7	Bruselas, Londres, Ciudad de México, Múnich, Nueva York, París y Tokio.
Delegación	La delegación está encabezada por un delegado nombrado por el gobierno. Ofrece servicios en algunos de los siguientes sectores: economía, educación, cultura y asuntos públicos. La delegación cuenta con asesores, agregados y personal de apoyo reclutados en el país.	4	Boston, Chicago, Los Ángeles y Roma.
Departamento	El departamento está dirigido por un director nombrado por el ministro o el viceministro de Relaciones Internacionales. Proporciona servicios en un número limitado de áreas. Cuenta con agregados y personal de apoyo contratado en el país.	9	Barcelona, Beijing, Dakar, Hong Kong, Mumbai, Sao Paulo, Shanghai, Estocolmo y Washington.
Oficina comercial	La oficina comercial está encabezada por un residente del país anfitrión y presta servicios en una serie de áreas específicas. Cuenta con personal contratado en el país.	6	Atlanta, Berlin, Houston, Qingdao, Seúl y Silicon Valley.
Representación en asuntos multilaterales	Quebec ejerce su jurisdicción, participando en el trabajo de los foros internacionales.	2	Delegación de asuntos francófonos y multilaterales. La presencia de Quebec como miembro de la delegación permanente de Canadá ante la UNESCO.

Fuente: Elaboración propia con información de Gouvernement du Quebec, "Offices abroad", 2017.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

El caso de Alberta

Alberta ha sido reconocida como una provincia rica en recursos energéticos, ya que posee más de 80 por ciento de las reservas de petróleo crudo convencional en el país, más de 90 por ciento de su gas natural y prácticamente todas las reservas de petróleo derivado de arenas bituminosas. El sector del petróleo y gas natural ha superado los retos de precios inestables mediante la reducción de sus costos de operación.

La prosperidad de Alberta depende principalmente de los ingresos del gas natural y el petróleo: la provincia es el tercer exportador y productor a nivel mundial de gas, sólo por debajo de Rusia y Noruega. Alberta posee alrededor del 13 por ciento de las reservas mundiales de petróleo; más del 60 por ciento del petróleo de la provincia se exporta a Estados Unidos, lo que representa el 15 por ciento del total de importaciones de crudo de Estados Unidos; además, más de 100 empresas de energía de Alberta están presentes en más de 118 países.[34]

El gobierno provincial de Alberta cuenta con un Ministerio de Relaciones Internacionales e Intergubernamentales, cuyas funciones principales no sólo son domésticas, sino que también dedica recursos y personal significativos a las relaciones internacionales. El propósito principal de la provincia es forjar buenas relaciones con Estados Unidos, ya que este país es destino de 80 por ciento de sus exportaciones. En las últimas décadas esta provincia ha estado muy involucrada con las relaciones internacionales de Canadá y ha sido persistente en sus intentos de influir en la posición negociadora de Ottawa sobre cuestiones relativas a política energética, cambio climático, liberalización del comercio y agricultura. Aun con esta relación relativamente positiva con el gobierno federal busca establecer su propia identidad y representar sus propios intereses en el ámbito internacional.[35]

Alberta ha sido un actor provincial notable en particular en la relación con Estados Unidos, teniendo un especial interés en temas importantes en la agenda americana, por ejemplo, el del petróleo.[36] Aunque Quebec sigue siendo la provincia canadiense con mayor actividad internacional, Alberta ha aumentado de manera progresiva sus actividades más allá de la frontera en las últimas dos décadas. La provincia incrementó de seis a 12 el número de oficinas en el exterior. Asimismo, se puede deducir que el aumento de estas actividades está relacionado con diversos factores y responde a diferentes motivos, pero podemos sugerir que están estrechamente vinculadas a las actividades económicas de la provincia.

[34] Alexander Kuznetsov, *op. cit.*
[35] Richard Vengroff y Jason Rich, "Foreign policy by other means: paradiplomacy and the Canadian provinces", *op. cit.*, pp. 105-130.
[36] André Lecours, *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

La estrategia internacional de Alberta

Desde el comercio de pieles durante el siglo XVIII hasta la actualidad, el éxito de Alberta ha estado ligado a las relaciones internacionales, que le han permitido atraer inmigrantes, fomentar la inversión y exportar bienes. Durante el siglo pasado, su éxito estuvo vinculado de manera más estrecha al comercio con el resto de Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, en años recientes ha empezado a buscar mercados internacionales para sus productos más allá de América del Norte.[37] De hecho, ésta es una de las provincias con mayor nivel de exportaciones per cápita en el país, con un promedio $24 421,[38] cifra muy superior al promedio canadiense de $12 201 por persona.

Alberta se ha visto obligada a buscar nuevas relaciones y oportunidades en el exterior. Por ejemplo, el crecimiento de la oferta de energía doméstica en Estados Unidos podría disminuir la demanda de petróleo y gas de esta provincia. El gobierno provincial reconoce que la dinámica global requiere de ajustes, y constantemente revisa su estrategia internacional para asegurar que sus prioridades globales reflejan sus necesidades y la situación global.

Aunque durante las dos últimas décadas el paisaje de la economía mundial ha cambiado de manera significativa, la dependencia de las exportaciones de Alberta hacia Estados Unidos sigue siendo muy alta. Por ejemplo, en 2012, alrededor de 87 por ciento de las exportaciones fue hacia el gran vecino del sur. Depender fuertemente de un solo socio comercial ha creado para la provincia la desagradable situación de la llamada "burbuja de bitumen".[39] [40]

La provincia de Alberta se encuentra en una estrategia de diversificación de mercados que consiste en la búsqueda de un mejor acceso de las empresas de esta provincia a las economías emergentes del mundo, principalmente China e India, con el objetivo de disminuir su dependencia del mercado estadounidense. No obstante, Estados Unidos sigue desempeñando el papel del principal socio comercial y económico de Alberta debido a una serie de factores, por ejemplo: a) la proximidad geográfica con Estados Unidos; b) arreglos específicos geoeconómicos, tales como el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos, el cual fue reemplazado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte; c) las circunstancias

[37] Gobierno de Alberta, "Alberta International Office Report 2013", Appendix A, 2013, disponible en http://economic.alberta.ca/documents/ABInternationalOfficeReport.pdf

[38] Cifras en dólares canadienses.

[39] Alexander Kuznetzov, *op. cit.*, p. 138.

[40] La burbuja de bitumen se refiere al tipo de petróleo que exporta Alberta, el cual se extrae de las arenas bituminosas. Este tipo de petróleo crudo se compra a precios más baratos en Estados Unidos, lo que resulta desfavorable para la provincia. Para mayor información véase Alexander Kuznetzov, *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

geopolíticas de la Guerra Fría, por ejemplo, la bipolaridad del mundo que existió hasta principios de los años noventa limitó significativamente la elección de los socios internacionales de esta provincia.[41]

Las oficinas internacionales de Alberta

La población de Alberta tiene uno de los más altos niveles de vida en el país, considerando su ingreso per cápita, pero también los impuestos locales de la provincia son de los más bajos en Canadá; además, es la provincia con los ingresos más altos y la tasa de desempleo más baja. Este contexto económico le ha permitido al gobierno provincial realizar actividades internacionales para promover sus intereses en el exterior. Esta provincia tiene más de una docena de oficinas internacionales en algunas ciudades de Asia, Europa y América del Norte. Dichas sedes desempeñan un papel vital en el fortalecimiento de la presencia de esta provincia; asimismo, desarrollan importantes relaciones comerciales a través de la promoción comercial e iniciativas para atraer inversiones. Estas oficinas asesoran a las empresas de la provincia para llevar a cabo sus objetivos de negocios internacionales.[42]

La provincia de Alberta también tiene un alto nivel de relaciones internacionales; cuenta con 12 oficinas ubicadas en México, Estados Unidos, Europa y una gran parte de ellas en Asia. En los últimos 20 años, el número de oficinas internacionales de esta provincia se ha duplicado. Las oficinas se ubican en aquellos países a los que se dirigen sus exportaciones. El primer destino de las exportaciones de Alberta es Estados Unidos; le siguen China, Japón y México, precisamente países donde cuenta con oficinas internacionales. Esta provincia exporta principalmente petróleo crudo, bienes manufacturados, productos agropecuarios, entre otros; asimismo, contiene las terceras mayores reservas de petróleo del mundo (tras las de Venezuela y Arabia Saudita) en forma de arenas bituminosas. Al respecto, cabe señalar que los elevados precios del crudo durante ese tiempo provocaron una explosión de inversiones para desarrollar los yacimientos. Sin embargo, con la caída reciente de los precios del petróleo la situación de esta provincia se ha deteriorado, ya que han bajado sus ingresos como resultado de las exportaciones de gas y petróleo. Sin duda, el rol de Alberta como una de las provincias con mayor nivel de exportaciones de Canadá –sólo por debajo de Ontario en este rubro–, ha sido determinante en su motivación para desempeñar un rol activo en el ámbito internacional.

Alberta abrió su primera oficina internacional en Japón en 1970 y para 2012 tenía 10 representaciones en Asia, Europa, México y Estados Unidos. Además, tiene

[41] Alexander Kuznetzov, *op. cit.*, p. 137.

[42] Gobierno de Alberta "International offices", 2016, disponible en http://www.albertacanada.com/business/international-offices.aspx

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

acuerdos de hermanamientos con 11 regiones en ocho países, así como acuerdos de colaboración transfronteriza con los estados de Montana y Alaska en Estados Unidos.[43] En años recientes se ha incrementado el número de oficinas, así como el número de personal en las mismas. Por ejemplo, hacia finales de la década de los años ochenta, Alberta tenía sólo cinco representaciones internacionales, mientras que para 2015 este número se incrementó a 12. La mayoría están en Asia (nueve), luego en América del Norte (dos) y en Europa (una). Cabe mencionar que en aquel año se cerraron las oficinas en Chicago y Múnich, quedándose sólo con la oficina de Washington en Estados Unidos.

Para 2016 Alberta contaba con una red de 12 oficinas internacionales que operan en nueve países en todo el mundo. En el mes de abril de 2014, había 12 empleados canadienses en el extranjero y 31 empleados locales, trabajando para promover los intereses de Alberta en todo el mundo.[44]

Cuadro 4
Oficinas internacionales de Alberta y nivel de personal

	Año de	*2006-7*	*2007-8*	*2008-9*
	apertura	*Personal*	*Personal*	*Personal*
China	2000	7	7	7
CNPC (Petroleum China)	1989	3	4	4
Hong Kong	1980	4	4	5
Taiwan	1988	2	2	2
Japan	1970	6	6	7
Corea	1988	3	3	3
Alemania	2002	2	2	2
México	2002	3	3	3
Reino Unido	2003	3	3	5
Estados Unidos	2005	3	4	4
Total	10	36	38	42

Fuente: James P. Allan y Richard Vengroff, "Paradiplomacy: states and provinces in the emerging governance structure of North America" en Jeffrey McKelvey Ayres y Laura Macdonald (eds.), *North America in Question: Regional Integration in an Era of Economic Turbulence*, University of Toronto Press, 2012.

[43] James P. Allan y Richard Vengroff, "Paradiplomacy: states and provinces in the emerging governance structure of North America" en Jeffrey McKelvey Ayres y Laura Macdonald (eds.), *North America in Question: Regional Integration in an Era of Economic Turbulence*, University of Toronto Press, 2012.

[44] Gobierno de Alberta, "Alberta International Offices 2013-14", Alberta International Offices Business Report, 2014a, disponible en http://economic.alberta.ca/documents/InternationalOfficesBusinessReport_2013-14.pdf

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

Cuadro 5
Representaciones oficiales de Alberta en el mundo, 2016

América del Norte	*Europa*	*Asia*
Ciudad de México	Reino Unido	Beijing
Washington	Múnich*	Guangzhou
Chicago*		Hong Kong
		Japón
		Corea
		Nueva Dheli
		Shanghái
		Singapur
		Taiwán
*Cerradas desde 2015		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del gobierno de Alberta, "International offices", 2016, y gobierno de Alberta, "Alberta International Office Report 2013", Appendix A, 2013, disponible en http://economic.alberta.ca/documents/ABInternationalOfficeReport.pdf

Cuadro 6
Exportaciones de Alberta, diversos países 2006-2015
(números en millones de dólares canadienses)

	2006	*2008*	*2010*	*2015*
Estados Unidos	69 452	96 687	68 273	80 558
China	2 194	3 140	2 916	3 379
Japón	1 303	2 039	1 475	1 613
México	630	1 112	760	1 011
Corea del Sur	438	526	550	517
Países bajos	315	359	441	397
Emiratos Árabes Unidos	161	249	216	333
Indonesia	177	329	149	257
Australia	189	451	293	231
Reino Unido	302	255	183	227
Subtotal	75 161	105 147	75 256	88 523
Total (todos los países)	79 003	110 915	79 333	92 976

Fuente: Statistics Canada, "Imports and exports (International trade statistics)", Government of Canada, 2016.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

En términos de acuerdos internacionales signados con otros países y regiones, es claro que Alberta continúa viendo más allá de América del Norte. Cerca de un cuarto de sus acuerdos internacionales es con autoridades tanto de Estados Unidos como de México (con este último país las relaciones de hermanamiento son con el estado de Jalisco), pero no ha habido mucha señal de crecimiento con el resto del mundo en términos de estos acuerdos en la última década. Los acuerdos internacionales cubren una amplia gama de áreas, incluyendo comercio, educación, cultura, e investigación y desarrollo. En 2010 se firmaron dos acuerdos de energía con estados de los Emiratos Árabes Unidos. De 1998 a 2010, Alberta firmó cerca de 175 acuerdos internacionales, de los cuales aproximadamente 43 fueron suscritos con México y Estados Unidos, es decir, 24 por ciento del total.[45]

Columbia Británica

La economía de Columbia Británica provincia se basa en sus enormes recursos naturales, principalmente sus bosques, que cubren 56 por ciento de su área territorial. Los coníferos de estos bosques son convertidos en madera, papel de impresión, pulpa y productos de papel, tablillas y cerca de la mitad del total de la madera blanda que se produce en Canadá. Le sigue el turismo como otro de los sectores económicos más importantes. Asimismo, la minería es el tercer ámbito más importante. El cobre, el oro y el zinc son los principales metales que son extraídos de Columbia Británica, así como el sulfuro y el asbesto. Los recursos más valiosos, no obstante, son el carbón, el petróleo y el gas natural. La agricultura y la pesca, en especial la pesca del salmón, son dos sectores clave de la economía de Columbia Británica. La manufactura de esta provincia se basa de manera importante en los recursos naturales, pero al mismo tiempo en industrias de alta tecnología y computarizadas relacionadas con las telecomunicaciones y las industrias aeroespaciales y subacuáticas. Columbia Británica tiene el sector de exportación más balanceado de todas las provincias canadienses con Estados Unidos, Japón, la Unión Europea y los países del Pacífico como sus principales socios comerciales.[46]

El principal centro para promover los intereses económicos de la provincia recae en el Ministerio de Pequeñas empresas, Tecnología y Desarrollo Económico (*Ministry of Small Business, Technology, and Economic Development*). Dentro de este departamento, la División de comercio e inversión Asia-Pacífico desarrolla y mantiene

[45] James P. Allan y Richard Vengroff, *op. cit.*
[46] International Business Publications, *Canada Export-Import and Business Directory. Volume 1. Strategic Information and Contacts*, *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

relaciones comerciales y de inversión con mercados internacionales clave y promueve los intereses de negocios de Columbia Británica.

En este contexto económico, Columbia Británica ha incrementado considerablemente sus actividades internacionales en años recientes. Se ha puesto énfasis en el desarrollo de acuerdos internacionales con el lanzamiento de la Iniciativa Asia-Pacífico desde que se suscribió en el año 2007. Los objetivos de esa iniciativa incluyen convertir a Columbia Británica en la puerta de entrada al Pacífico para Canadá y, en general, para Norteamérica, así como expandir los negocios, la inversión y los vínculos educativos con la región.[47]

Durante el periodo 1992-2010 China se ubicó sólo detrás de Estados Unidos en el número de acuerdos internacionales alcanzados por esta provincia. De acuerdo al reporte anual 2008-2009 de la Iniciativa Asia-Pacífico, se concretaron más de 12 memorándums de entendimiento de cooperación en temas educativos con China y Corea, así como en temas educativos con Vietnam, Taiwan, China, Qatar, Filipinas y Colombia. En general, las relaciones paradiplomáticas con estados de Estados Unidos siguen siendo muy importantes, aunque Columbia Británica busca una expansión comercial en la costa del Pacífico. De 1992 a 2010, Columbia británica firmó 52 acuerdos internacionales con diversos países, principalmente con Estados Unidos, con quien alcanzó 24 acuerdos.[48]

Columbia Británica ha dirigido importantes esfuerzos paradiplomáticos al establecer vínculos con los estados vecinos de la región noroeste del Pacífico. Por ejemplo, con entidades vecinas de Estados Unidos, como Washington y Alaska, así como con las provincias de Alberta, Saskatchewan, Yukón y los Territorios del Noroeste, principalmente a través de la organización conocida como la Región Económica del Pacífico Noroeste (PNWER, por sus siglas en inglés).[49] Esta área puede ser considerada como un ejemplo exitoso de cooperación descentralizada en una región transfronteriza entre Canadá y Estados Unidos. Para Abgrall,[50] esta organización regional no sólo es la más reciente, sino también la organización regional más sofisticada de su tipo en América del Norte. Es la única organización establecida específicamente para la cooperación regional a esa escala.

La paradiplomacia se ha supeditado a los intereses comerciales de la provincia. Columbia Británica dirige 11 misiones en tres continentes, coordinadas por una gran

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

[47] James P. Allan y Richard Vengroff, *op. cit.*

[48] *Idem.*

[49] Pacific NorthWest Economic Region (PNWER), "Background and history", 2016, disponible en http://www.pnwer.org/about-us.html

[50] Jean-François Abgrall, "The regional dynamics of province-state relations Canada and the United States" en *Policy Research Initiative, Horizons*, 7 (1), 2013, Ottawa, 2013, pp. 50-54.

oficina global en Vancouver. El objetivo principal de tales oficinas es promover las exportaciones en el ámbito internacional; como consecuencia, las exportaciones de la provincia han estado por encima del promedio nacional. En 2011, las exportaciones totales de Canadá crecieron en promedio un 10 por ciento, mientras que las de la Columbia Británica crecieron casi 14 por ciento.

La provincia ha impulsado fundamentalmente una paradiplomacia económica. En 1969 fusionó sus ministerios de comercio y relaciones exteriores en uno solo, fomentando "el arte de vender en lugar de la diplomacia". Asimismo, ha logrado diversificar con éxito su portafolio de exportaciones y aprovechar los mercados asiáticos emergentes en la costa del Pacífico. Aunque las exportaciones a Estados Unidos representan alrededor de 75 por ciento del total de exportaciones canadienses y menos del 10 por ciento se envía a la costa del Pacífico, para Columbia Británica los porcentajes son casi similares a los dos destinos: alrededor de 43 por ciento de sus exportaciones se dirige a Estados Unidos y el mismo porcentaje a los países asiáticos. En un *ranking* de 2012 del *Financial Times*, Vancouver superó todas las ciudades de América del Norte y del Sur respecto al de la ciudad de negocios más amigable.[51]

La actividad paradiplomática de Columbia Británica se enfoca en una variedad de temas que va desde los asuntos comerciales y fiscales a cuestiones sociales y culturales. Parece claro, sin embargo, que la preponderancia de tal actividad paradiplomática está impulsada por factores económicos. Aunque en algunas ocasiones se fomentan los asuntos sociales o culturales en el ámbito internacional, es la necesidad de proteger y fomentar la posición económica de la provincia en una economía global cada vez más competitiva lo que les proporciona el mayor impulso político para participar en actividades internacionales.[52]

Conclusiones

Canadá es uno de los países donde los gobiernos subnacionales realizan un alto nivel de relaciones internacionales, en un contexto político caracterizado por un federalismo con un alto nivel de descentralización, pero también en un contexto económico caracterizado por la globalización económica y el libre comercio. Las provincias canadienses poseen una variedad de capacidades legales que las facultan para poder desempeñarse en el ámbito internacional. Además, los acuerdos de libre comercio, como el TLCAN, han fomentado las actividades internacionales de las provincias

[51] Tanvi Ratna, "Paradiplomacy: a new way for Indian foreign policy?" en *The Diplomat*, 10 de noviembre de 2013.
[52] Andrew Petter, "Canadian paradiplomacy in practice: confessions of a paradiplomat", *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

canadienses, las cuales han visto un incremento mediante la presencia de oficinas internacionales y de acuerdos de cooperación con otros actores estatales y no estatales, en especial a partir de la década de los años ochenta.

Las relaciones internacionales de las provincias canadienses han aumentado en las últimas décadas en América del Norte y en otras regiones del mundo. Existe una red muy importante de relaciones entre las provincias canadienses y los estados de Estados Unidos, principalmente en las regiones fronterizas, pero también entre aquellos no colindantes. Existen al menos seis esquemas de cooperación entre ambos países que se han institucionalizado en formas de conferencias, foros y alianzas que se reúnen de manera periódica para tomar decisiones de política pública.

Las provincias canadienses participan en redes de cooperación conformadas en gran medida por sus contrapartes en la región. Estas redes se enfocan no sólo en temas económicos, sino también en temas de política pública para resolver problemas propios de la región. Las provincias canadienses han establecido acuerdos bilaterales y multilaterales con actores y gobiernos no centrales, destacando aquellos con países asiáticos, hacia donde se han dirigido sus esfuerzos paradiplomaticos recientes.

Las actividades paradiplomáticas en Canadá son más acentuadas en el caso de Quebec desde hace varias décadas, aunque recientemente esta tendencia ha sido secundada por otras provincias, entre las que destacan Alberta y Columbia Británica.

A diferencia de Quebec, las actividades internacionales de Alberta y Columbia Británica están más motivadas por sus intereses económicos, mientras que la primera persigue más bien una paradiplomacia identitaria, promoviendo sus valores culturales, su idioma y su identidad en el exterior. Asimismo, se advierte en la estrategia internacional de las dos últimas una tendencia de aumentar sus vínculos económicos con países asiáticos, como se puede observar en el número de oficinas internacionales que ambas provincias tienen en Asia.

Pero no sólo son problemas de desarrollo económico los que motivan a las provincias canadienses a desarrollar una agenda internacional, sino también solucionar problemas globales que no están siendo afrontados desde los gobiernos centrales, como por ejemplo las acciones en contra del cambio climático y problemas del medio ambiente en la región; como hemos visto, las provincias canadienses y los estados de Estados Unidos han adoptado una postura diferente a la de los gobiernos centrales, con una agenda distinta que prioriza acciones a favor del medio ambiente y la reducción de gases contaminantes en la región.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

Fuentes consultadas

Alberta Government, "Intergovernmental relations", 2016.

Allan, James P. y Richard Vengroff, "Paradiplomacy: states and provinces in the emerging governance structure of North America" en Jeffrey McKelvey Ayres y Laura Macdonald (eds.), *North America in Question: Regional Integration in an Era of Economic Turbulence*, University of Toronto Press, 2012.

Abgrall, Jean-François, "The regional dynamics of province-state relations Canada and the United States" en *Policy Research Initiative, Horizons*, 7 (1), 2013.

Conference of Great Lakes and St. Lawrence Governors and Premiers (CGLSLGP), 2016. disponible en http://www.cglslgp.org

Ducháèek, I. D., *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations*, Boulder, Westview Press, 1986.

Ducháèek, Ivo D., "Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in International Relations" en H. J. Michelmann, y P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Sub-national Units*, Clarendon Press, Oxford, 1990.

Fry, Earl H., "Federalism and foreign relations" en George Thomas Kurian, James E. Alt, Simon Chambers *et al.* (eds.), *The Encyclopedia of Political Science*, CQPress, California, 2011.

Gobierno de Alberta, "Alberta International Office Report 2013", Appendix A, 2013, disponible en http://economic.alberta.ca/documents/ABInternationalOfficeReport.pdf

Gobierno de Alberta, "Alberta International Offices 2013-14", Alberta International Offices Business Report, 2014, disponible en http://economic.alberta.ca/documents/InternationalOfficesBusinessReport_2013-14.pdf

Gobierno de Alberta, "Alberta's International Strategy 2013. Building markets", 2014, disponible en http://bio.albertainnovates.ca/media/59913/abinternationalstrategy2013.pdf

Gobierno de Alberta, "International offices", 2016, disponible en http://www.albertacanada.com/business/international-offices.aspx

Gouvernement du Quebec, "La accioìn internacional de Queìbec-Fundamentos juriìdicos e histoìricos", nuìm. 2, agosto 2006, disponible en https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/inter/action_internationale2_es.pdf

Gouvernement du Quebec, "Quebec offices abroad", 2015, disponible en http://www.international.gouv.qc.ca/en/accueil

Gouvernement du Quebec, "Offices abroad", Relations internationales et de la Francophonie, Quebec, 2017, disponible en http://www.mrif.gouv.qc.ca/en/ministere/representation-etranger

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

Hale, Geoffrey, *So Near Yet So Far: The Public and Hidden Worlds of Canada-US Relations*, UBC Press, Canadá, 2012.

Harrison, Trevor, y John Friesen, *Canadian Society in the Twenty-First Century: An Historical Sociological Approach*, Canadian Scholars' Press, 2015.

International Business Publications, *Canada Export-Import and Business Directory. Volume 1. Strategic Information and Contacts*, International Business Publications, Estados Unidos, 2015.

Kuznetsov, Alexander, *Theory and Practice of Paradiplomacy*, Taylor & Francis Routledge, Londres-Nueva York, 2014.

Lecours, André, "Canada" en Hans Michelmann, *Foreign Relations in Federal Countries*. McGill-Queen's Press-MQUP, Forum of Federations, Canadá, 2009.

López-Vallejo, Marcela, "¿En dónde está la acción? Cambio climático y las provincias canadienses" en Edit Antal *et al.* (coords), *Canadá hoy: economía, recursos naturales, ciencia y tecnología*, CISAN-UNAM, México, 2016.

Ministère des Relations internationales, "Quebec's International Policy 2006", 2006, disponible en http://www.mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/en/Politique_en.pdf

MinisteÌre des Relations internationales et la Francophonie, "Rapport annuel de gestión 2014-2015", Gouvernement du Quebec, 2015, disponible en http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/Publications/Rapport-annuel-gestion

Nossal, Kim Richard, Stéphane Roussel y Stéphane Paquin, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, McGill-Queen's Press-MQUP, Montreal, 2015.

OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*, París, 2010.

Pacific NorthWest Economic Region (PNWER), "Background and history", 2016, disponible en http://www.pnwer.org/about-us.html

Paquin, Stephane y Guy Lachapelle, "Why do sub-states and regions practice international relations?" en Stephane Paquin y Guy Lachapelle (cords.), *Mastering Globalization: New Sub-states' Governance and Strategies*, Routledge, Londres-Nueva York, 2005.

Paquin, Stephane, "Federalism and compliance with international agreements: Belgium and Canada compared" en *The Hague Journal of Diplomacy*, 5, Brill, Holanda, 2010.

Petter, Andrew, "Canadian paradiplomacy in practice: confessions of a paradiplomat", ponencia presentada en la conferencia "The international relations of the regions: subnational actors, paradiplomacy and multi- level governance", Zaragoza, España, octubre 2006.

Ratna, Tanvi, "Paradiplomacy: a new way for Indian foreign policy?" en *The Diplomat*, 10 de noviembre de 2013.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 53-77.

Soldatos, Panayotis, "An explanatory framework for the study of federated states as foreign policy actors" en Michelmann, H. J. y P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Sub-national Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

Statistics Canada, "Imports and exports (International trade statistics)", Government of Canada, 2016.

Vengroff, Richard y Jason Rich, "Foreign policy by other means: paradiplomacy and the Canadian provinces" en Patrick James, Michaud Nelson y Marc J. O'Reilly (eds.), *Handbook of Canadian Foreign Policy*, Lexington Books, Toronto, 2006.

Zavala, Ruth, "Del Protocolo de Montreal a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático" en Edit Antal *et al.*, *Canadá hoy: economía, recursos naturales, ciencia y tecnología*, CISAN-UNAM, México, 2016.

La acción exterior de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior

European External Action and European External Action Service

Consuelo Dávila Pérez*
Ana Luisa Trujillo Juárez**

Resumen
En el artículo se señala cuáles son los documentos, instrumentos, instituciones y operaciones que intervienen en la acción exterior de la Unión Europea, destacando al Servicio Europeo de Acción Exterior. Asimismo, se hace una revisión del funcionamiento y problemática del mismo a fin de ofrecer un panorama general de su situación y perspectivas a futuro.
Palabras clave: Unión Europea, política exterior, Servicio Europeo de Acción Exterior y seguridad, relaciones internacionales.

Abstract
The article explains which documents, instruments, institutions and operations are involved in the European Union's external action, highlighting the European External Action Service. It also reviews the operation and problems of the project in order to provide an overview of its situation and future prospects.
Key words: European Union, foreign policy, European External Action Service and security, international relations.

A manera de introducción: el Tratado de Lisboa

En el fallido tratado por el que se establecía una Constitución se habló de retomar el proceso de profundización y el fortalecimiento de la posición de la Unión Europea (UE) a nivel internacional, sobre todo después de los ataques terroristas a las Torres

* Maestra en Relaciones Internacionales. Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS-UNAM. Correo electrónico: consuelo-_davila@yahoo.com
** Maestra en Relaciones Internacionales. Profesora de asignatura adscrita al Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS-UNAM. Correo electrónico: trujillo670@hotmail.com

Gemelas del 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, el proceso de aprobación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue rechazado y nunca pudo entrar en vigor.[1] Así pues, tras un largo debate sobre el relanzamiento del proyecto de integración europeo, el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, comenzó a funcionar el 1° de diciembre de 2009. Dicho tratado considera, entre otras cuestiones, dotar a la UE de los instrumentos necesarios para fortalecer su posición internacional y enfrentar así los nuevos retos a la seguridad, los cuales pueden centrarse en tres puntos:

> a) extender la zona de seguridad en la periferia de la UE; por medio de la creación de un "anillo de amigos" alrededor de Europa del Este y el Mediterráneo; b) apoyar a la configuración de un orden internacional estable y equitativo, particularmente por medio de un sistema multilateral efectivo; y c) buscar medidas y estrategias oportunas para hacer frente a las viejas y nuevas amenazas.[2]

En el marco del Tratado de Lisboa, la UE manifiesta que las acciones que tome al exterior se basarán en la defensa de los valores e intereses de la Unión; es decir, mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, siempre conservando la coherencia en las decisiones. La ahora Política de Seguridad y Defensa Común (PSDC), sustituye a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), respondiendo así a la necesidad de contar con una política de defensa común diseñada por el Consejo Europeo de manera unánime, lo que permitirá a la UE tener capacidades militares que ayuden al mantenimiento de la paz, prevención de conflictos y el reforzamiento de la seguridad internacional.

Dentro del Tratado de Lisboa se propone que la toma de decisiones recaiga sobre el Consejo y la Comisión Europea, apoyados por el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, quien era vicepresidente de la Comisión. Con ello, se fusionan el alto representante de Asuntos Exteriores y el comisario para Asuntos Exteriores y Política de Buena Vecindad.

La estructura institucional en la que se apoya la política exterior europea es, sin duda, única en su tipo por varios motivos, el primero es que trata de agrupar y delinear el interés nacional de 27 naciones de forma tal que la UE tenga una sola voz

[1] El proceso de ratificación del Tratado de Constitución para Europa fue detenido después de que Francia vetara por medio de un referéndum celebrado el 30 de mayo de 2005. Véase, Alexandre Pouchard, "El tratado que cambió a Europa/ I" en *Milenio*, 2 de diciembre de 2014, disponible en http://www.milenio.com/internacional/Tratado_de_Lisboa-tratado_Europa_0_419958003.html consultado el 2 de febrero de 2017.

[2] Alejandro Chanona Burguete, "La Unión Europea a 50 años de los Tratados de Roma: balance y perspectivas de una integración exitosa" en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 100, enero-abril, Centro de Relaciones Internacionales-FCPyS-UNAM, México, 2008, p. 106.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

y una acción común a nivel internacional, pues para muchos analistas ésta es una de las grandes tareas pendientes del proceso de integración. En segundo término, hay que señalar que el peso y las capacidades que tienen las instituciones en el ámbito exterior se basa en un procedimiento intergubernamental, donde los Estados son quienes definen las políticas, de manera que la Comisión Europea tiene muy poca participación.

Todo este andamiaje institucional creado a partir de Lisboa está enfocado a fortalecer la presencia de la Unión fuera de sus fronteras, a promover sus intereses y a contribuir a la seguridad internacional, todos ellos elementos indispensables para la supervivencia del proyecto europeo, sobre todo ahora que la credibilidad y confianza en el bloque han sido mermadas a causa de los efectos de la crisis económica que ha deteriorado el bienestar de la gente, ha favorecido el surgimiento de grupos nacionalistas y grupos de ultraderecha; al tiempo que la guerra en Siria ha provocado una crisis de refugiados sin precedente.

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) está llamado a ser una piedra angular en el proceso de reconstrucción de la imagen de la UE, pues a través de éste se buscará generar mayor consenso y acciones coordinadas frente a gobiernos como el de Rusia o el de Estados Unidos bajo la administración de Donald Trump. Para ello, es necesario que se diseñe una estructura integral que supere la simple consulta sobre temas de coyuntura y se consolide como un elemento a través del cual la Unión ejerza verdadera presencia a nivel internacional.[3]

Como se verá a lo largo de este artículo, el camino no es sencillo, puesto que representa un plan ambicioso que busca el establecimiento de planes y acciones comunes, que a la larga consoliden intereses y valores compartidos en el ámbito de la política exterior. Por lo anterior, en este artículo se tiene como objetivo exponer las bases, instrumentos y figuras de la acción exterior de la UE, resaltando la naturaleza y funciones del SEAE de manera que comprendamos los alcances de su política exterior.

Bases de la acción exterior de la Unión Europea

La política exterior de la UE se establece en el Tratado de Maastricht, firmado en 1992, en donde se proponen tres instrumentos de acción: posición común, estrategia común y acción común; sin embargo, los alcances y la utilidad de las mismas han sido modificadas y adecuadas a lo largo de estos años y a través de los tratados subsecuentes. Cabe señalar que si bien Maastricht es el eje de partida, no hay detalles que delineen concretamente la acción exterior ni hay definiciones de amenaza para la seguridad europea.

[3] Federinga Bindi, *The Foreign Policy of the European Union. Assesing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Estados Unidos, 2010, p. 37.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

Por ello, para hablar de las bases de la acción exterior de la UE es preciso hacer referencia a la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, también conocida como el Documento Solana (*Solana Strategy Paper)* "Una Europa más segura",[4] donde se planteaba una visión europea de la seguridad y el rol pretendido para la UE a nivel internacional a través de esbozar una identidad europea en política exterior.

Dicho documento es importante porque trató de crear identidades compartidas y valores comunes de los Estados miembro a fin de desarrollar un sentimiento europeo que generara sinergias respecto a los temas de la agenda internacional y que coordinara los intereses particulares de los miembros de la UE, en un momento en que la seguridad y el terrorismo se convirtieron en el tema principal de la agenda internacional.

Con base en este contexto se establecieron tres valores, a saber: defensa y promoción de la paz, democracia y derechos humanos, todos ellos comunes a los Estados miembros y coincidentes con lo que se espera de la UE en el mundo. Para Francisco Aldecoa es preciso agregar cuatro valores más para construir la identidad europea en el mundo: 1) la búsqueda de una sociedad internacional democrática y de derecho; 2) la cooperación como modo de actuación y gestión de los problemas internacionales; 3) la promoción del modelo económico y social europeo y 4) la utilización de su potencia como factor de atracción y estabilidad.[5]

Tras una revisión en 2008 a la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad[6] y ante los cambios derivados de la crisis económica del mismo año, resultaba necesario replantearse con seriedad la acción y capacidad fuera de las fronteras, sobre todo a la luz de una posible salida de Reino Unido, lo que hoy es una realidad. Después de varias reuniones y grupos de reflexión sobre el futuro, se publicó la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión compartida, acción común: una Europa fuerte*, publicada el 26 de junio de 2016, que conjunta una estrategia de seguridad con los lineamientos de acción exterior de la UE, los cuales no están precisamente definidos en el documento de 2003. En este nuevo documento los valores que van a regir las acciones de la Unión fuera de las fronteras son los siguientes:[7]

a) promover la paz y garantizar la seguridad de los ciudadanos;

[4] Consejo Europeo, *Estrategia Europea de Seguridad,* Bruselas, 2003, p. 1, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf consultado el 10 de febrero de 2017.

[5] Francisco Aldecoa Luzárraga, *Una Europa*, Biblioteca Nueva, España, 2003, pp. 215-216.

[6] Véase Consejo Europeo, *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, 11 de noviembre de 2008, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/reports/104637.pdf consultado el 12 de abril de 2017, p. 3.

[7] Véase Comisión Europea, *Una visión compartida, acción común: una Europa fuerte. Una estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, 26 de junio de 2016, pp. 3-4,

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

b) mejorar la prosperidad del pueblo;
c) fomentar la democracia y los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de derecho, y
d) promover el orden mundial multilateral, basado en el derecho internacional.

Es importante analizar los principios de la Estrategia, pues aunque la promoción de la democracia, los derechos humanos, promover la paz y el multilaterismo son valores que se repiten en la estrategia anterior, hay dos nuevos: garantizar la seguridad de los ciudadanos y mejorar la prosperidad del pueblo. Ambos son elementos que no aparecen en la versión anterior y que dan cuenta del momento histórico que se vive en la UE, en donde el terrorismo y la crisis económica han provocado dificultades severas en el funcionamiento y en la confianza en el proyecto de integración. Ahora más que nunca se requiere una acción exterior que se vincule con la seguridad interior y el bienestar de la población en general.

Así pues, el nuevo documento expresa una necesidad impostergable de retomar la acción exterior como un elemento que beneficie el desarrollo de la población, pero sobre todo en que se convierta en un factor de seguridad. Por ello, más allá de promover la figura de actor global de peso, la intención es ser un actor clave en los temas que han puesto en riesgo y que han dificultado el funcionamiento de la UE como tal. De ahí que las prioridades dentro de la acción exterior sean las siguientes:[8]

a) seguridad: se propone aumentar el esfuerzo en defensa, cibernética, lucha contra el terrorismo, energía y comunicaciones estratégicas, así como el compromiso con la seguridad colectiva, por lo que la cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) será clave. Todo ello para proteger a los ciudadanos y su nivel de vida del terrorismo, las amenazas híbridas, la volatilidad económica, el cambio climático y la inseguridad energética;
b) resiliencia de los Estados y las sociedades del Este y el Sur: aquí se plantea favorecer los mecanismos de resistencia y readaptación de sociedades tocadas por la fragilidad gubernamental, económica, social y climática o energética. Se busca promover Estados prósperos e incluyentes, políticas migratorias justas, por lo que la Política Europea de Vecindad y la Política Común de Seguridad y Defensa serán clave;

disponible en http://www.eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf consultado el 30 de abril de 2017.

[8] *Ibidem.*, pp. 5-7.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

c) perspectiva interior de conflictos y crisis: se busca trabajar a nivel local, nacional, regional y mundial en acciones de todo tipo, desde las preventivas hasta la resolución de conflictos. La idea es que éstos y sus derivados impacten menos en la UE. No es posible resolver en solitario ningún conflicto: la paz sostenible sólo se consigue a través de acuerdos globales sustentados en asociaciones regionales e internacionales. En este sentido, destacamos la decisión de realizar acciones preventivas, aunque no es novedad pues en la estrategia anterior también se esboza la idea de realizar acciones preventivas, como por ejemplo la promoción de Estados democráticos, ordenados, cuyo Estado de derecho sea sólido y propicie sociedades igualitarias. El gran tema quizá sigue siendo cómo, sobre todo en tiempo de austeridad, la cual ha desdibujado en gran medida la presencia de la UE al exterior;

d) cooperación con organizaciones regionales: en este apartado se habla de la importancia de las organizaciones regionales. Para la UE la apuesta continúa siendo sobre organismos regionales, pues las amenazas de hoy rebasan a los Estados en muchos de los casos; por tanto, los mecanismos regionales siguen siendo la opción. Por ello se reforzará la cooperación con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), con la OTAN, la zona del Magreb, la Unión Africana, Turquía y otros países como Canadá, China, Japón, Corea del Sur e Indonesia (cabe señalar que México no es mencionado a pesar de haber sido denominado en años anteriores socio estratégico), y

e) gobernanza global para el siglo XXI: se propone impulsar un orden global basado en el derecho internacional y los principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas de manera que se transforme el sistema internacional y sus instituciones, pues hay un reconocimiento de que se requieren ajustes que beneficien a más personas.

De lo anterior se puede deducir que la nueva estrategia señala como amenazas principales a la seguridad al terrorismo, las amenazas híbridas[9] y al crimen organizado. Ahora bien, ¿cuáles son las maneras de combatirlas? Como en la estrategia anterior se pone en primer término a la diplomacia, un tanto por la vocación pacifista de los europeos y otro tanto por la falta de recursos militares y su alta dependencia hacia la OTAN. Derivado de lo anterior, es muy importante el papel que pueden jugar el SEAE

[9] Para revisar la definición de amenazas híbridas véase Ministerio de Defensa, *El enfoque multidisciplinar de los conflictos híbridos*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, España, 2012, disponible en http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/051_EL_ENFOQUE_MULTIDISCIPLINAR_EN_LOS_CONFLICTOS_HIBRIDOS.pdf consultado el 30 de abril de 2017.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

y de la Política Común de Seguridad y Defensa,[10] y es precisamente aquí donde percibimos diferencias respecto a la estrategia anterior, en la cual el catálogo de amenazas era mucho más amplio. En la nueva estrategia encontramos sólo tres amenazas plenamente identificadas cuyas formas de combatir ya están definidas en la acción de la UE, en su acción exterior pero también interior, como lo señala la Estrategia Europea de Seguridad Interior.

Figuras relacionadas con la acción exterior de la Unión Europea

Con objeto de clarificar las funciones de las instituciones vinculadas con la acción exterior y situar correctamente al SEAE dentro de la estructura de la UE, a continuación ofrecemos una breve descripción de las instituciones vinculadas con la política exterior.

Instituciones y figuras relacionadas con la acción exterior de la Unión Europea

Institución	*Surgimiento*	*Funciones*
Consejo de la UE	1957, Tratado de Roma	Integrado por los ministros del exterior de los Estados miembro, pone en práctica la política exterior y de seguridad con base en las disposiciones del Consejo Europeo. Además celebra tratados y acuerdos internacionales en nombre de la Unión.
Consejo Europeo	1974, Cumbre de París	Define las estrategias y orientaciones generales en temas que no pueden ser tratados a nivel ministerial. Es el órgano más importante en la toma de decisiones en el ámbito de la política exterior. El Consejo Europeo puede delegar al Consejo de la Unión la aprobación de decisiones por mayoría cualificada.
Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad	1997, Tratado de Ámsterdam	Preside las reuniones del Consejo de la UE en materia de asuntos exteriores. Posee el derecho de iniciativa y de ejecución. Representa uno de los cinco vicepresidentes de la Comisión Europea, al tiempo que dirige el Consejo de Asuntos Exteriores. Es elegido por un periodo de cinco años por parte del Consejo Europeo por mayoría cualificada. Encabeza el Servicio Exterior Europeo y se apoya en este para realizar sus actividades.

[10] Javier de Carlos Izquierdo, *La nueva estrategia de seguridad europea*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, 30 de septiembre de 2016, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf consultado el 1 de febrero de 2017.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

Comité Político y Social	1999, Consejo Europeo de Helsinki	Está compuesto por un embajador de cada Estado miembro y tiene como funciones principales monitorear el progreso del ambiente internacional en lo que respecta a la política exterior y de seguridad común; apoya en el diseño de las políticas y supervisa la realización de las decisiones adoptadas. El Consejo funciona como controlador político y dirige misiones estratégicas en temas de gestión de crisis. Las gestiones del Comité están apoyadas por grupos de trabajo político-militar a saber: Comité Militar y el Estado Mayor.
Servicio Exterior Europeo	2007, Tratado de Lisboa.	Bajo la autoridad del alto representante, apoya a éste y al presidente de la Unión en su labor ayudando a garantizar la coordinación de las acciones políticas de la Unión en el exterior, para lo cual es preciso mantener comunicación con la Comisión Europea y con las embajadas de los Estados miembros. El cometido principal consiste en ayudar a fortalecer la presencia de la UE en la escena internacional dándole mayor perfil y la capacidad de proyectar sus intereses y valores de manera mucho más efectiva y eficiente. Para ello, prepara las propuestas y pone en acción disposiciones que previamente han sido aprobadas por el Consejo. Está integrado por personal militar y civil.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Comisión Europea, *Glosario de la Unión Europea*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/ consultado el 12 de julio de 2017; Comisión Europea, *Síntesis de la legislación*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/ consultado el 12 de julio de 2017 Consejo de la Unión Europea, disponible en http://www.consilium.europa.eu/council?lang=es consultado el 12 de julio de 2017.

Acción exterior de la Unión Europea

Dentro de la acción exterior la UE se propone que, además de los acuerdos comerciales, existan mecanismos que incluyan apoyos a reformas económicas, de salud, educación, programas de infraestructura e incluso, dependiendo del socio en cuestión, programas de investigación y desarrollo de tecnología o bien de cooperación medioambiental. Del mismo modo, se ofrecen mecanismos de diálogo en donde se busca debatir cuestiones relacionadas con la democracia y el respeto a los derechos humanos. Recientemente, en los acuerdos se han incluido cláusulas que están enfocadas a que los países signatarios se comprometan a respetar la no proliferación de armas nucleares.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

Para la UE es mejor y mucho más provechoso disuadir y negociar antes que actuar coercitivamente. Los conflictos suscitados en los años noventa generaron un gasto de 200 mil millones de euros en despliegues militares y misiones de reconstrucción, dichos recursos podrían haberse dedicado a la prevención a través de mecanismos pacíficos o diplomáticos, como son: asistencia técnica y financiera, respaldo a la consolidación institucional, la buena gobernanza en los países en desarrollo, ayuda humanitaria, diálogo político y mediación.[11]

No es casualidad que a nivel internacional 60 por ciento de la ayuda al desarrollo provenga de países de la UE. Este es uno de los instrumentos a través de los cuales se trata de modificar el entorno internacional y ayudar a mitigar la pobreza y la desigualdad, sobre todo en la región contigua a las fronteras europeas. Aunque este no es el único elemento que debe ser considerado para aminorar la pobreza (pues la UE considera también la inversión extranjera y el comercio), ni tampoco el más eficaz; si es un instrumento de coerción bastante sutil y uno de los elementos clave dentro de los parámetros de cooperación internacional manejados por la UE.

El tema de la cooperación para el desarrollo tiene varias vertientes, las cuales están enfocadas a cubrir cada una de las esferas de la seguridad humana, pues dentro de dicha cooperación se encuentran acciones enfocadas a paliar las carencias en terceros países en temas que van desde el acceso a la alimentación, el acceso al agua potable, la salud, el derecho a la educación, el derecho al empleo y acciones para mejorar las condiciones medio ambientales. Como podemos ver, todo esto está enfocado a mejorar las condiciones de vida del individuo.

Asimismo, la UE también opera a través de la cooperación directa bilateral a través del desarrollo de los denominados *Country strategy paper*, los cuales se definen como programas por país en donde se detallan todas las acciones prioritarias, temas a tratar y proyectos que se desarrollarán de manera conjunta. Tienen una duración aproximada de seis años y un presupuesto asignado para tal periodo. La cooperación también puede darse a través del desarrollo de proyectos específicos con organizaciones no gubernamentales, acciones de prevención de crisis y apoyo a la sociedad civil. Cabe señalar que dependiendo de la región, el tema y la cercanía de los países con las fronteras de la Unión se determinará el monto de la ayuda o bien los recursos que se destinen a todos los proyectos que antes se han señalado.

El tipo de acciones que desempeña la UE al exterior se caracteriza por darle gran peso al multilateralismo y a las organizaciones internacionales, en este sentido es muy importante atender los mandatos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OTAN y la OSCE.

[11] *Ibidem*, p. 11.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

También vale la pena destacar el peso que se le da al diálogo, a las reuniones bilaterales y birregionales, al intercambio de ideas y la promoción de temas prioritarios así como a la participación en grupos de negociación con países que pueden representar algún tipo de amenaza, como es el caso de las reuniones con Irán o bien el grupo de negociación para resolver el conflicto de Medio Oriente. A manera de colofón y para cerrar el tema, a continuación se presenta una lista de acciones concretas que realiza la UE en el exterior:[12]

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

Acciones de la Unión Europea en el exterior

Ámbito de seguridad	*Acciones*
Militar	La UE despliega misiones para la prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, humanitarias, de rescate y de desarme, cabe precisar que la vocación de la UE es pacifista, realiza misiones para detener conflictos, no para abatir enemigos. Desde hace 14 años se han desplegado 30 operaciones civiles y militares, entre las que destacan las de Mali, República Centroafricana, Somalia y el Cuerno de África.[13]
Política	Para la Unión es muy importante colaborar de cerca con Naciones Unidas pues además del peso que se le da multilateralismo, se cree que las instituciones son de gran apoyo para generar un ambiente de respeto al derecho internacional, lo cual ayudaría a limitar el poder de los Estados haciendo del ámbito internacional un espacio más pacífico.
Política militar	La UE es parte del grupo de los cuatro que está orientado a resolver el conflicto de Medio Oriente a través de reconocer dos Estados independientes y democráticos.
Política social	La Unión está comprometida con la defensa y respeto de los derechos humanos a nivel mundial. Este es uno de los puntos centrales de muchos de los acuerdos y de la acción al exterior. En gran parte del diálogo político, asistencia e incluso para la firma de acuerdos comerciales se establece como condición la llamada "cláusula democrática".

[12] Unión Europea, *Acción exterior de la Unión Europea*, disponible en http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm consultado el 14 de mayo de 2017.

[13] Comisión Europea, *Temas de la Unión Europea, "Política exterior y de seguridad"*, disponible en https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_eshttps://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es consultado el 26 de mayo de 2017.

Política económica social	La UE ofrece una relación privilegiada a sus vecinos a través de la Política Europea de Vecindad.
Económica	La UE actúa con una sola voz en la esfera de lo económico: en las negociaciones que se llevan a cabo en el seno de la Organización Mundial de Comercio Europa es representada por una sola delegación.
Económica social	Para apoyar el desarrollo económico y la disminución de la pobreza, la UE dona alrededor del 75 500 millones de euros en 2016, lo que representa 0.51 % del Producto Interno Bruto de la UE.[14]
Económica política	Atendiendo a los cambios que surgen a nivel internacional, la UE buscará contribuir de manera importante en los debates referentes al reencausamiento de la globalización y a paliar los efectos negativos de la misma. Asimismo, participa en todo lo relacionado con las reformas al sistema financiero internacional. Por ello participa activamente en el Grupo del G20, en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.
Ambiental	La UE fue actor clave para que el 12 de diciembre de 2015 se firmara en París el nuevo acuerdo climático que sustituye al Protocolo de Kioto.

Fuente: Elaboración propia

Atendiendo a su vocación de potencia civil, la UE ha tratado de fortalecer su estructura diplomática para atender su vocación pacifista, de ahí la importancia del SEAE. A través de la PESC, Europa promueve sus intereses y al mismo tiempo trata de impulsar los mecanismos por los cuales cree que se puede construir un mundo más seguro, libre de amenaza y en paz.

La política exterior es clave para proyectar la presencia europea y la nueva visión del poder, la cual se sostiene en la negociación, la ayuda al desarrollo, el intercambio de información, la promoción de la educación, el fortalecimiento del derecho internacional, la promoción de los derechos del hombre, la democracia, el estado de derecho y el desarrollo del potencial económico.

En esta coyuntura internacional de crisis en el modelo capitalista, de surgimiento de nacionalismos y desencanto con la globalización se requiere más que nunca una voz europea mucho más incluyente y social, sobre todo frente a los embates del nacionalismo, la xenofobia y el proteccionismo que encabeza Donald Trump y que

[14] Datos de 2016 según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo. Véase Sala de prensa de la Comisión Europea, "La ayuda oficial al desarrollo de la UE alcanza su nivel más alto de la historia", *Comisión Europea*, 11 de abril de 2017, Bélgica, disponible en europa.eu/rapid/press-release_IP-17-916_es.pdf consulado el 26 de mayo de 2017.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

ha hecho eco en varias partes del mundo. En este sentido, la UE debe ser el actor que pueda mantener los beneficios de la globalización y delinear los caminos que lleven a paliar los efectos negativos que, dicho sea de paso, son muchos y han hecho mella en el bienestar de las sociedades de todas partes del mundo.

Se requiere que la acción exterior sea capaz de reconstruir la imagen de la UE como un proyecto viable y aspiracional para todas las regiones del mundo. Con ello, también se recobrará la posibilidad de ser un interlocutor importante y con capacidad de hacer valer sus intereses en temas relacionados con su propia supervivencia y seguridad como lo son la crisis de refugiados derivada de la guerra en Siria o las acciones del Estado Islámico.

Por todo lo anterior, es de suma importancia fortalecer el entramado institucional con el que opera la política exterior. En esta tarea, el SEAE juega un papel trascendental, pues está encaminado a ser el mecanismo operativo con el que se puedan llevar a cabo las acciones planteadas en la nueva estrategia de 2016 y el aparato que permita reconstruir la imagen de la UE, pues por su naturaleza puede estar en contacto con la Comisión Europea, embajadas de los países miembros, embajadas e instituciones de gobierno de terceros países, con estudiantes de universidades y la opinión pública en general. Por ello, a continuación haremos un breve análisis de la naturaleza y estructura del SEAE de manera que podamos tener una noción de su funcionamiento y problemáticas principales.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

El Servicio Europeo de Acción Exterior

El SEAE, como ya se señaló, tiene sus antecedentes en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en 2004, que nunca entró en vigor puesto que no fue ratificado en referéndum por Francia el 30 de mayo de 2005, entre otros países, por ejemplo Países Bajos.

Es con la firma del Tratado de Lisboa que se establecen algunos puntos de política exterior, entre ellos la puesta en marcha de un aparato que sirva a la política exterior, con la diferencia de que no se le llamará Ministerio de Asuntos Exteriores, sino SEAE.

El Tratado de Lisboa señala que la organización y el funcionamiento del SEAE deberán ser establecidos por una decisión del Consejo, que actuará por sugerencia del alto representante y una vez que se haya consultado al Parlamento y se haya obtenido el consentimiento de la Comisión Europea.[15] El 25 de marzo de 2010 el alto

[15] Véase Comisión Europea, Tratado de Lisboa, artículo 13, *Eur-Lex*, disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT consultado el 20 de febrero de 2017.

representante envió al Consejo de la UE la propuesta de creación del Servicio Europeo de Acción Exterior. Los debates fueron intensos y giraron en torno a cuáles serían las funciones del SEAE y cuál sería la participación de las instituciones de la Unión en la agencia. Emanado de dichos debates surgió el documento que fue aprobado por el Parlamento Europeo, con algunas adecuaciones, el 8 de julio de 2010 con 549 votos a favor por 78 en contra.[16]

Tras todo el proceso legislativo, el SEAE se instituyó oficialmente a través de la Decisión del Consejo de la UE del 26 de julio del 2010; sin embargo, entró en funciones el 1 de enero de 2011. Tiene como mandato principal apoyar las gestiones del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cargo que es ocupado por Federica Mogherini desde el 1 de noviembre de 2014, así como la aplicación de la política exterior y de seguridad de la Unión. Entre sus objetivos más importantes se encuentran los siguientes:

a) asistir al alto representante, que es también vicepresidente de la Comisión y presidente del Consejo de Asuntos Generales, en su mandato de dirigir la Política Exterior y de Seguridad Común y asegurar la consistencia de la acción exterior de la UE;
b) auxiliar al presidente del Consejo Europeo, al presidente de la Comisión y a la propia Comisión en el ejercicio de sus funciones en el campo de las relaciones exteriores, y
c) apoyar a los servicios diplomáticos de los Estados miembro de la UE, a la Secretaría General del Consejo, a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo.[17]

El SEAE tiene sus oficinas centrales en Bruselas, Bélgica y cuenta con 140 delegaciones cedidas por la Comisión Europea. A nivel administrativo, se ordena a partir de un secretario general ejecutivo y un secretario general administrativo (quienes están bajo el mando del alto representante de la Política Exterior de la Unión Europea). Ellos tienen la encomienda de coordinar las gestiones entre las delegaciones y administrar el presupuesto. El secretario general ejecutivo tiene a su cargo un director general administrativo, dos secretarios generales adjuntos, directores ejecutivos, directores y

[16] Comisión Europea, *Acción exterior de la Unión Europea. Orígenes del Servicio Europeo de Acción Exterior*, disponible en http://eeas.europa.eu/background/origins-of-the-european-external-action-service/index_en.htm consultado el 24 de febrero de 2017.
[17] Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe especial. La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior*, Luxemburgo, 20 de mayo de 2017 p. 8, disponible en http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_ES.pdf consultado 31 de marzo de 2017.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

jefes de división. Técnicamente, la creación del SEAE significó la transferencia de funciones que realizaba la Dirección General de Asuntos Exteriores de la Comisión Europa y la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea; por tanto, éste opera con recursos del Consejo y de la Comisión Europea. La Secretaría General del Consejo y la Comisión Europea apoyan al SEAE en el proceso de contratación, pago de salarios, exámenes médicos y servicios informáticos y administrativos. La distribución del presupuesto guarda en general la siguiente proporción: 41 por ciento del total se destina a las oficinas centrales, mientras que 59 por ciento del total se asigna a las delegaciones, el monto presupuestal adicional de éstas lo cubre la Comisión Europea. Respecto a la asignación presupuestal, la Decisión del Consejo del 26 de julio de 2010 señala que:

> De conformidad con el artículo 314, apartado 1, TFUE, el SEAE elaborará un estado de previsiones de sus gastos para el ejercicio presupuestario siguiente. La Comisión reunirá dichas previsiones en un proyecto de presupuesto. Asimismo, tal como se prevé en el artículo 314, apartado 2, TFUE, la Comisión podrá modificar el proyecto de presupuesto. El SEAE estará sujeto a los procedimientos de aprobación de la gestión previstos en el artículo 319 TFUE y en los artículos 145 a 147 del Reglamento financiero.[18]

El cuerpo diplomático del SEAE se integra con personal de la Comisión Europea, la Secretaría General del Consejo de la UE de Asuntos Exteriores y los servicios diplomáticos de los países de la UE. La designación de los puestos se hace considerando los méritos del personal diplomático de cada uno de los Estados miembro y la búsqueda del equilibrio geográfico; sin embargo, los procedimientos de selección son diseñados por el alto representante de la UE. El SEAE cuenta con representaciones en cada una de las delegaciones en terceros países y en todas las organizaciones internacionales donde se tiene presencia. Dichas representaciones están a cargo de un jefe de delegación.

Para cumplir con las funciones que se le han encomendado se utilizan los siguientes instrumentos de ayuda exterior, siempre bajo el mando del alto representante:

a) Instrumento de Cooperación al Desarrollo: la UE patrocina acciones relacionadas con el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, la estrategia en favor de la seguridad alimentaria, la cooperación en materia de migración y asilo que llevan a cabo los países en desarrollo que

[18] Consejo de la UE, artículo 8 de la Decisión del Consejo, 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=ES consultado el 3 de marzo de 2017.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

figuran en la lista de países beneficiarios de la ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos;[19]

b) Fondo Europeo de Desarrollo: instrumento principal de la ayuda y cooperación al desarrollo que se otorga a los Estados de África, el Caribe y la región del Pacífico, así como a los territorios de ultramar;[20]

c) Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos: el objetivo central de este instrumento es afirmar la democracia, el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales en el marco de la política comunitaria de cooperación al desarrollo y de la cooperación económica, financiera y técnica con terceros países, de forma coherente con la política exterior de la UE en su conjunto;[21]

d) Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación: dirigido a los países de la Política Europea de Vecindad, es un sistema de cofinanciación hacia los programas enfocados a promover la gobernanza, el desarrollo económico y la equidad social; así como la cooperación transfronteriza e interregional;[22]

e) Instrumento de Cooperación con los Países Industrializados: a través de este instrumento se busca fortalecer las relaciones de la Unión con países industrializados en aras de encontrar mecanismos que ayuden a tener una economía mundial más equilibrada. Para ello se favorecerá la cooperación, las asociaciones y las empresas mixtas; así como estimular el comercio bilateral, los flujos de inversión y las asociaciones económicas;

f) Instrumento de Cooperación en Materia de Seguridad: a través de este instrumento es posible brindar ayuda financiera a países que busquen reforzar sus medidas de seguridad nuclear, sobre todo en centrales nucleares, seguridad del transporte, tratamiento de residuos radiactivos, prevención de accidentes y capacidad de respuesta ante los mismos,[23] y

[19] Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_ framework/l14173_es.htm consultado el 25 de marzo de 2017.

[20] Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Fondo Europeo de Desarrollo*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_es.htm consultado el 30 de marzo de 2017.

[21] Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/l14172_es.htm consultado el 26 de marzo de 2017.

[22] Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_es.htm consultado el 2 de abril de 2017.

[23] Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento de cooperación en materia de seguridad*,

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

g) Instrumento de Estabilidad: a través de este instrumento enfocado a la resolución de crisis, la Unión promueve los procesos de mediación, las administraciones provisionales, el fortalecimiento del Estado de derecho, apoya los procesos de transición. Por lo general se utiliza en los casos en que la Unión no puede prestar ayuda financiera al momento en que surge la crisis.[24]

Además de las funciones ya señaladas, el SEAE es el encargado de preparar las decisiones de la Comisión, dentro del ciclo de programación, respecto a la dotación financiera global correspondiente a cada región, documentos de estrategia por país y regionales y programas indicativos nacionales y regionales.

El 30 de junio de 2014, en conferencia de prensa celebrada en la capital de Luxemburgo, se presentó el informe especial titulado *La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior*, elaborado por el Tribunal de Cuentas de la UE, el cual muestra una evaluación de la instauración y funcionamiento del SEAE hasta el año 2014, al tiempo que señala algunas recomendaciones para hacer más eficiente el funcionamiento.

En palabras de Szabolcs Fazakas, miembro del Tribunal y responsable del informe, "el SEAE es un servicio exterior operativo de la UE, pero podría funcionar mejor con unas disposiciones financieras y administrativas más eficientes, y una cooperación más estrecha con el cuerpo diplomático de los Estados miembros".[25]

El grupo de trabajo que elaboró el informe tomó en consideración muestras de procedimientos de contratación, datos sobre el personal del servicio exterior, encuestas a los Estados miembros, delegaciones y representantes de la Secretaría General del Consejo y algunas direcciones generales de la Comisión Europea. Como se aprecia, es un informe que se enfoca más en la cuestión técnica y operativa que en la efectividad de las acciones desplegadas por el SEAE y su impacto en la imagen de la UE en el mundo.

Desde antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el proceso de integración vivía momentos de crisis no sólo económica, sino política. En ese entonces, la política exterior y la presencia de la UE en el mundo no parecía algo prioritario; sin embargo, el mandato era claro, había que poner en marcha el mecanismo más innovador del Tratado de Lisboa. Es importante señalar que la crisis económica mundial no ha sido

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_ policies/l27073_es.htm consultado el 29 de marzo de 2017.

[24] Comisión Europea, *Acción Exterior de la Unión Europea, Instrumento de Estabilidad*, disponible en http://eeas.europa.eu/ifs/index_es.htm consultado el 30 de marzo de 2017.

[25] Comisión Europea. Comunicado de Prensa ECA/14/27, Luxemburgo, 30 de junio de 2014, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-14-27_es.htm consultado el 28 de mayo de 2017.

impedimento para que el presupuesto destinado al SEAE crezca, ni para destinar más personal para el área. Al contrario, desde su puesta en marcha el aumento en el presupuesto y en personal ha sido gradual, una parte es proporcionada por el presupuesto europeo y otra por las delegaciones de los países miembros.

Presupuesto y personal del SEAE (expresado en millones de euros)

Año / *Rubro*	*2011*	*2012*	2013	*2014*	*2015*
Personal	3 339	3 376	3 374	3 478	4 200
Presupuesto	464.1	488.6	516.6	518.6	602.8

Fuente: Elaboración propia con datos de los reportes anuales elaborados por el SEAE, disponibles en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3625/annual-activity-reports_en consultados el 24 de mayo de 2017.

El SEAE se instituyó en 2010, y coincidió con el surgimiento de movimientos sociales en los países de Medio Oriente a los que se tuvo que responder de manera inmediata ante la cercanía y las posibles implicaciones para las fronteras de la UE. Aunado a lo anterior y dadas las condiciones de crisis económica que afectaba al bloque, fue necesario que se operara bajo el principio de neutralidad presupuestaria. Dadas las condiciones antes señaladas y la incertidumbre bajo la que se aprobó el Tratado de Lisboa, el informe publicado por el Tribunal de Cuentas determinó que la instauración del SEAE fue precipitada y descuidó algunos aspectos importantes de su funcionamiento.

En efecto, como señala el informe del Tribunal de Cuentas la estructura presenta una organización piramidal mucho más compleja que la de un Estado miembro y que la de la Comisión Europea. Además de que, no se ha cumplido con el criterio de selección del personal que conserve el equilibrio geográfico de los Estados europeos.

Además de lo anterior, es importante señalar que la estructura del SEAE posee un número mayor de puestos directivos, lo que sin duda engrosa el aparato burocrático y abona poco a mejorar los procesos y la toma de decisiones. "Puesto que la mayor parte de los puestos directivos transferidos al SEAE, ya estaban ocupados por funcionarios permanentes, el SEAE creó una estructura con una abultada cúpula, que permitió ocupar un número importante de puestos directivos por diplomáticos de los Estados miembros".[26] En sí, se opera con estructuras heredadas de la Comisión Europea y la Secretaría General del Consejo Europeo; incluso éstos siguen prestando

[26] Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe especial. La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior*, *op. cit.*, p. 13.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

servicios como contratación del personal, exámenes médicos, pago de salarios y apoyo administrativo.[27]

Otra de las críticas más interesantes que reporta el informe se refiere a que el aparato administrativo no tiene capacidad de aprobar directrices que rijan los procedimientos internos ni mucho menos una estrategia europea de política exterior que guíe sus actividades y, por ende, la acción exterior de la UE. Sin embargo, ahora que ya está en vigor la *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea. Una visión compartida, acción común: una Europa fuerte* (publicada el 26 de junio de 2016) habrá que ver cómo se organiza el SEAE de manera que no se continúe con la costumbre de que cada servicio nacional planifique sus actividades sin vinculación con éste.

Resulta interesante destacar la posición que en esta nueva estrategia global se le da al SEAE, pues se plantea como pieza clave para que la UE armonice sus posiciones a nivel internacional y sea capaz de responder mucho más rápido a una crisis internacional. Además, la tarea se antoja mucho más sencilla de lo que era, ahora que Reino Unido saldrá de la UE, al menos porque ya no hay que lidiar con su reticencia.

Aún cuando la UE sigue viviendo tiempos de crisis se asume el compromiso de invertir más y mejor en el personal del SEAE, pues se prevé preparar al personal en cuestiones sectoriales y en valoraciones sobre las regiones prioritarias y en lenguas locales, de manera que el personal haga valer los intereses de la UE de manera más efectiva, sobre todo en el actual contexto de crisis.

En aras de atender los elementos que el informe de 2014 había evidenciado como áreas de oportunidad, como por ejemplo la coordinación entre embajadas de los países miembro y la UE, la nueva estrategia global establece incrementar la cooperación entre las embajadas de los Estados miembros, las delegaciones de la UE, la Comisión Europea, los representantes especiales de la Unión y misiones de las PCSD, con lo que se espera tener mayor capacidad de acción frente a las crisis internacionales. Para coordinar las acciones de manera adecuada se proponen sesiones conjuntas del Consejo de la UE y grupos de reflexión entre el SEAE y la Comisión Europea.[28] Habrá que verificar la efectividad de estas disposiciones y de su puesta en marcha, una vez que la estrategia global fue publicada en un contexto de crisis de credibilidad derivada de la hoy inminente salida de Reino Unido, lo que para muchos analistas significa que la imagen de la UE al exterior quedará relegada en la lista de prioridades.

[27] *Ibidem*. p. 10.

[28] *Una visión compartida, acción común: una Europa fuerte. Una estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, *op. cit.*, pp. 39-40.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

Conclusiones

El proyecto de dotar a la UE de un servicio exterior resulta uno de los proyectos más ambiciosos del Tratado de Lisboa, al tiempo que es una señal del espíritu federalista que ha impregnado el proceso de integración en diferentes momentos a lo largo de la historia. Sin embargo, dado que el proyecto toca una de las fronteras más delicadas de la soberanía nacional resulta lógico que el proceso sea lento y de avances poco significativos para muchos, pero hay que recordar que en cuestión de política exterior casi siempre se impone lo intergubernamental y este caso no es la excepción. Al contrario, resulta delicado definir el ámbito de acción del SEAE, pues aunque está encaminado a trabajar en favor de la UE, también debe hacerlo por los Estados miembro.

Lo cierto es que aún queda mucho por hacer en cuanto a la definición de la acción exterior de la UE, sobre todo en los aspectos operativos. Por ello se asume que el área de oportunidad no se vincula directamente con el tema presupuestal, sino con definir con claridad algunos de los elementos que se enuncian a continuación:

a) aclararan los objetivos y tareas del SEAE para con la UE y en relación con los ministerios y embajadas de los países miembros, de manera que no se dupliquen funciones;
b) desarrollar un marco normativo interno que permita planificar y responder de manera pronta ante una crisis;
c) mejorar el intercambio de información entre el SEAE y los ministerios de los países miembros de la UE de manera que se pueda contribuir a la seguridad interior de la UE, y
d) establecer una mayor coordinación entre los ministerios nacionales y el Servicio Europeo de Acción Exterior para hacer valer las prerrogativas que los ciudadanos europeos tienen, adicionales a los derechos que poseen como nacionales.

Fuentes consultadas

Aldecoa Luzárraga, Francisco, *Una Europa*, Biblioteca Nueva, España, 2003.

Bindi, Federinga, *The Foreign Policy of the European Union. Assesing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Estados Unidos, 2010.

Chanona Burguete, Alejandro, "La Unión Europea a 50 años de los Tratados de Roma: balance y perspectivas de una integración exitosa" en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 100, Centro de Relaciones Internacionales-FCPyS-UNAM, México, enero-abril de 2008.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

De Carlos Izquierdo, Javier, *La nueva estrategia de seguridad europea*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, 30 de septiembre de 2016, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM16-2016_EstrategiaSeguridad_DeCarlos.pdf

Comisión Europea, *Una visión compartida, acción común: una Europa fuerte. Una estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, 26 de junio de 2016, disponible en http://www.eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Comisión Europea, Tratado de Lisboa, artículo 13, Eur-Lex, disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT

Comisión Europea, *Acción exterior de la Unión Europea*, disponible en http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm

Comisión Europea, *Temas de la Unión Europea, "Política exterior y de seguridad"*, disponible en https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_eshttps://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_es

Comisión Europea, *Acción exterior de la Unión Europea. Orígenes del Servicio Europeo de Acción Exterior*, disponible en http://eeas.europa.eu/background/origins-of-the-european-external-action-service/index_en.htm

Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/l14173_es.htm

Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Fondo Europeo de Desarrollo*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_es.htm

Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/l14172_es.htm

Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17101_es.htm

Comisión Europea, Síntesis de la legislación, *Instrumento de cooperación en materia de seguridad*, disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/development/sectoral_development_policies/l27073_es.htm

Comisión Europea, *Acción Exterior de la Unión Europea, Instrumento de Estabilidad*, disponible en http://eeas.europa.eu/ifs/index_es.htm

Comisión Europea. Comunicado de Prensa ECA/14/27, Luxemburgo, 30 de junio de 2014, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-14-27_es.htm

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

Consejo Europeo, *Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 2003, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf

Consejo Europeo, *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, 11 de noviembre de 2008, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/reports/104637.pdf

Consejo de la Unión Europea, Decisión del Consejo, 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior, disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=ES

Ministerio de Defensa, *El enfoque multidisciplinar de los conflictos híbridos*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, España, 2012, disponible en http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/051_EL_ENFOQUE_MULTIDISCIPLINAR_EN_LOS_CONFLICTOS_HIBRIDOS.pdf

Tribunal de Cuentas Europeo, *Informe especial. La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior*, Luxemburgo, 20 de mayo de 2017, p. 8, disponible en http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_ES.pdf

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 79-99.

La actuación de Naciones Unidas frente a las situaciones que han llevado a considerar a Haití como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales

The initiatives undertaken by the United Nations in response to the situations that have leaded to consider Haiti as a threat to international peace and security

Jordi Feo Valero*

Resumen

Sobre la base de las diferentes situaciones producidas en Haití a lo largo de los últimos 25 años, el presente artículo recorre desde el punto de vista del derecho internacional la evolución de las circunstancias que han permitido activar el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. A lo largo de este texto se propone, en un primer lugar, un análisis de los diferentes escenarios que han llevado al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a determinar que la situación que se producía en el país constituía una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Este artículo analiza cuáles han sido las medidas implementadas por el sistema de Naciones Unidas para el caso concreto sobre la base del derecho internacional. Finalmente, las conclusiones ponen de relieve cómo la intervención de la comunidad internacional en el país ha logrado establecer y consolidar bases sólidas capaces de revertir las situaciones por las cuales el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas decidió autorizar el uso de medidas coercitivas para el caso concreto de esta nación caribeña.

Palabras clave: Sistema de Naciones Unidas, Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, derechos humanos, derecho internacional, MINUSTAH, operaciones de mantenimiento de la paz, Haití, relaciones internacionales.

* Miembro del Human Rights Research and Education Center de la Universidad de Ottawa. Doctor en Derecho, Universtat de València, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia, programa de Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional. Correo electrónico: jordifeo@gmail.com

Abstract
On the basis of the different situations that have occurred in Haiti over the last 25 years, this article covers from the point of view of international law the evolution of the circumstances that have enabled the Chapter VII of the Charter of the United Nations. Throughout this text, we propose an analysis of the different scenarios that have led the United Nations Security Council to determine that the situation in the country posed a threat to international peace and security. This article analyzes the measures implemented by the United Nations system for the specific case on the basis of international law. Finally, the conclusions highlight how the intervention of the international community in the country has succeeded in establishing and consolidating a solid foundation capable of reversing the situations by which the United Nations Security Council decided to authorize the use of coercive measures for the specific case of Haiti.
Key words: United Nations System, Chapter VII, Human Rights, International Law, MINUSTAH, Peacekeeping Missions, Haiti, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

Introducción

A lo largo de la historia de Haití, diferentes situaciones han provocado la reacción de la comunidad internacional. Dado el clima de inestabilidad y las constantes violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha considerado oportuno intervenir en el país, reservándose la potestad de aprobar medidas coercitivas para hacer cumplir sus resoluciones.

La Carta de Naciones Unidas faculta a este órgano a que, en caso de que se determine que una determinada situación representa una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, implemente una serie de iniciativas que pueden llegar a acarrear el uso de la fuerza. Estas medidas suelen conllevar, con carácter general, una serie de acciones coercitivas que tienen como fin asegurar que esa situación determinada deje de constituir una amenaza.

En aras de establecer un mejor marco cognitivo respecto del caso haitiano, conviene señalar que los redactores de la Carta no llegaron a definir qué debemos entender por amenaza a la paz. Esta falta de concreción implica que su determinación habrá de realizarse caso por caso. En este sentido, el artículo 39 de la Carta únicamente establece que "el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión".[1] El hecho de calificar una situación como una amenaza a la paz es una cuestión política que será determinada por el Consejo.[2] Esta casuística puede producir la paradoja de que dos situaciones

[1] Consuelo Ramón, *La acción colectiva del uso de la fuerza: nuevos escenarios, "nuevos" principios de actuación en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 65.
[2] En este sentido, el caso de Birmania pone en evidencia lo significativo que es el hecho de determinar

idénticas puedan ser consideradas en algunos casos como amenaza a la paz y a la seguridad internacionales y en otros no.[3]

El Capítulo VII de la Carta establece las medidas que el Consejo de Seguridad puede llevar a cabo en casos de amenazas, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Nos encontramos ante el problema de la indeterminación conceptual y, por ende jurídica, al no encontrar en la Carta ninguna definición al respecto. Para el profesor Valentín Bou la diferencia fundamental de estos conceptos radica en que:

La noción de amenaza a la paz no implica necesariamente la atribución de responsabilidades concretas a un Estado o a un movimiento insurreccional determinado, mientras que las nociones de quebrantamiento a la paz y de agresión presuponen la determinación de quién es el responsable.[4]

La determinación de la existencia de una de estas situaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.3 de la Carta,[5] requiere el voto favorable de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, lo que en la práctica les otorga un derecho de veto sobre la misma.[6] En este sentido, y a través de la práctica continuada del Consejo, se ha consolidado una norma consuetudinaria mediante la cual los miembros del Consejo de Seguridad pueden abstenerse a la hora de votar las resoluciones sin que esta decisión implique un veto al documento que se discute.[7]

A modo de curiosidad, cabe mencionar que la primera vez que se propuso que la abstención de un miembro permanente no supusiera el veto a la resolución adoptada fue en 1946 en relación con el caso español.[8] Durante el debate para la adopción de la resolución, el representante de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Andrei Gromyko dijo:

políticamente si una situación específica constituye una amenaza a la paz o no. Véase Jared Genser, "Threat to the peace: a call for the UN Security Council to act in Burma", DLA PIPER, Washington, 20 de septiembre de 2005; ONU, Consejo de Seguridad, S/PRST/2007/37, Declaración del presidente del Consejo de Seguridad, Nueva York, 11 de octubre de 2007.

[3] José Elías Esteve, "La inacción del Consejo de Seguridad ante la amenaza a la paz y seguridad internacionales: el caso de Birmania" en *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXVI, Universidad de Navarra, España, 2010, pp. 111-141.

[4] Valentín Bou, "Acción e inacción del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" en Carlos Eduardo Febres, *El derecho internacional en tiempos de globalización*, vol. 2, Publicaciones Vicerrectorado Académico, Mérida, 2006, p. 156. En este mismo sentido, véase también Benjamin B. Ferencz, *Defining Aggression*, Dobbs Ferry, 1975; Bengt Borms, "The definition of aggression", Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye (RCADI), Países Bajos, 1977, p. 299.

[5] Artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas.

[6] Valentín Bou, *op. cit.,* p. 155.

[7] Antonio Remiro, *Derecho Internacional. Curso general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 206-213.

[8] Michel Fromont, "L'abstention de vote dans les organisations internationales" *Annuaire Français de Droit International*, vol. 7, Centre Nationale de la Recherche Scientifique, Paris, 1961, p. 498.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

> Étant donné que mon vote contre le projet de résolution rendrait son adoption impossible, je m'abstiendrai de voter (…) je vais devoir attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur le fait que mon abstention dans ce cas-ci ne doit aucunement être considérée comme un précédent de nature à influer d'une façon quelconque sur la question générale de l'abstention.[9]

Llegados a este punto hemos de decir que, de acuerdo con el profesor Bou Franch, y dado que el artículo 39 de la Carta no establece diferenciación alguna entre los conflictos armados internos e internacionales, podría darse el caso de que se produjera una intervención por parte del Consejo de Seguridad de conformidad con el Capítulo VII de la Carta si "aquellas situaciones internas de un Estado que, por su gravedad y sus repercusiones, sean susceptibles de constituir una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión".[10] Como se verá más adelante, esta fue la situación que se produjo en Haití en 1994 y que finalizó con la intervención del Consejo de Seguridad y la invocación por el mismo del Capítulo VII de la Carta.

El Consejo de Seguridad ha calificado de amenaza a la paz situaciones muy dispares.[11] Además, múltiples han sido las ocasiones en las que se han alegado causas humanitarias para justificar una intervención y de este modo poner en entredicho el principio de la soberanía nacional de los Estados. Así pues, resulta importante poder determinar con carácter previo cuáles son las situaciones que permiten justificar este tipo de intervenciones y las consecuencias que conllevan. Con ese fin, se analizará a continuación la relación entre el concepto de injerencia humanitaria y la responsabilidad de proteger (RDP) para poner de relieve como Haití sirvió de escenario para la aplicación práctica de este concepto.

Finalmente, se examinarán las circunstancias que han activado el capítulo VII de la Carta y la respuesta práctica que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha considerado oportuno llevar a cabo a través de la implementación de medidas concretas. Por su lado, las conclusiones mostrarán cómo la actuación continuada del sistema de Naciones Unidas en Haití ha permitido revertir en gran medida las situaciones que provocaron la intervención internacional, así como establecer las bases para un desarrollo democrático del país.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

[9] ONU, Consejo de Seguridad, Repertorio la práctica del Consejo de Seguridad-Suplemento 1946-1951, p. 183.

[10] Valentín Bou., *op. cit.,* p. 156.

[11] María Ángeles Cano Linares, *La actividad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de amenaza a la paz,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, pp. 179-195.

La actuación de la comunidad internacional en Haití ante situaciones de índole humanitaria

Consideraciones previas

El profesor Michel Virally, en su trabajo *Panorama du droit international contemporain*[12] afirma que las razones humanitarias tendentes a hacer frente a genocidios o a las violaciones masivas de derechos humanos deben ser el *leit motif* de este tipo de actuaciones.

Juristas como Romualdo Bermejo García y Eugenia Lopez-Jacoiste Díaz sostienen que "la protección de los derechos humanos fundamentales ha ido escapando del ámbito de acción del principio de no intervención, recogido en el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de Naciones Unidas",[13] por lo que la evolución de las condiciones que han sido asimiladas por parte del derecho internacional para dar pie a la intervención humanitaria se han visto modificadas. Bernard Kouchner,[14] por su parte, afirma que la Resolución 688 (1991),[15] en relación con la represión contra la población civil en Irak, supuso la introducción del derecho a la injerencia humanitaria en los textos internacionales, convirtiéndose así en la Resolución que abrió el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas a la asistencia humanitaria. Para otros autores[16] fue, sin embargo, la Resolución 794 (1992),[17] autorizando a los Estados miembros a recurrir a todos los medios para establecer un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia, la norma que consagró el derecho de injerencia humanitaria, o como prefiere llamarlo la doctrina "asistencia humanitaria".[18]

[12] Michel Virally, "Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public", Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye-RCADI, 1983-V, Países Bajos, 1983, pp. 11-115.

[13] Romualdo Bermejo García y Eugenia López-Jacoiste Díaz, "De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias" en *Cuadernos de estrategia*, núm.160, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, 2013, pp. 18-76.

[14] Bernard Kouchner, *Le malheur des autres*, Editions Odile Jacob, Paris, 1991, p. 260.

[15] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/688 (1991), Nueva York, 5 de abril de 1991.

[16] Carmen de la Montaña Franco, "Los derechos humanos amenazados, El derecho/deber de injerencia" en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 11, Universidad de Extremadura, España, 1993, p. 513; Romualdo Bermejo García y Eugenia López-Jacoiste Díaz, *op. cit.*, p. 38.

[17] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/794 (1992), Nueva York, 3 de diciembre de 1992. Bajo el paraguas de esta resolución se aprobó la operación liderada por Estados Unidos de América "Devolver la esperanza", en la cual participaron más de 55 mil soldados de una veintena de países.

[18] Elisa Pérez Vera, "La protection d'humanité en droit International" en *Révue Belge de Droit International-RBDI*, Bélgica, 1969, pp. 401-424 ; Carmen de la Montaña Franco, *op. cit.*, y Mario Bettati, "Un droit d'ingérence ?" en *Revue Générale de Droit International Publique*, vol. 95, núm. 3, Éditions A. Pédone, Paris, 1991, pp. 639-670.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

La evolución del concepto de injerencia humanitaria ha llevado a establecer un estrecho vínculo, por no decir una relación directa, entre la intervención llevada a cabo por este motivo y la RDP.[19] En este sentido, conviene detenerse a analizar la relación existente entre ambos conceptos, ya que algunos autores consideran que el primero constituye una limitación del segundo.[20]

De acuerdo con la definición proporcionada por Romualdo Bermejo García y María Eugenia López-Jacoiste en su trabajo *De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias*, la RDP se basa en:

> El derecho de los Estados a recurrir a la fuerza sobre el territorio de otro Estado –sin el consentimiento del gobierno de este país– con el fin de proteger a las personas que se encuentren en este último de los tratos inhumanos a los que están sometidas por ese Estado, y que no se pueden evitar más que por un recurso a la fuerza.[21]

En esta línea cabría afirmar que la aparición de la figura de la RDP no ha supuesto un avance respecto de la intervención humanitaria, sino que ha significado un retroceso al compartir los mismos fundamentos pero verse limitada por la necesidad de su aprobación por parte del Consejo de Seguridad. Además, no consta en la Carta de las Naciones Unidas ninguna excepción a los principios de no intervención y de no recurrir a la fuerza basada en razones humanitarias.

En la época actual hemos visto cómo a lo largo de los años se ha intentado, a través del sistema de Naciones Unidas, definir y concretar las circunstancias en las que es aplicable la RDP y por ende la intervención por razones humanitarias. Sin embargo, algunos juristas como Sernarclens[22] consideran que el derecho a la injerencia es inútil y que su retórica puede ser nefasta. La principal crítica realizada por esta corriente doctrinal[23] radica en que a lo largo de la historia ha quedado patente la cantidad de injusticias que se han cometido por parte de diferentes Estados bajo la bandera de la "causa justa"[24] y la defensa de los valores democráticos. Es más, estos autores afirman

[19] Romualdo Bermejo García y Eugenia López-Jacoiste Díaz, *op. cit.*, p. 50; José Elías Esteve, *op. cit.*, p. 112.

[20] Pilar Pozo Serrano, "La aplicación del derecho internacional humanitario a las fuerzas de Naciones Unidas: algunos interrogantes", Centro de Estudios y Análisis de Seguridad, Universidad de Granada, España, 2002, p. 18.

[21] Romualdo Bermejo García y Eugenia López-Jacoiste Díaz, *op. cit.*, p. 27.

[22] Pierre de Senarclens, "Le «droit d'ingérence» est inutile et sa rhétorique peut-être néfaste" en *Défense Nationale*, vol. 56, Comité d'études de défense nationale, Paris, marzo 2000, pp. 6 y ss.

[23] Oscar Schachter, "The legality of pro-democratic invasion" en *American Journal of International Law*-AJIL, vol. 78, American Society of International Law, Estados Unidos de América, 1984, p. 650; Pierre de Senarclens, *op. cit.*, p.7.

[24] Claribel de Castro Sánchez, "¿El fin de la soberanía nacional? El derecho de injerencia humanitaria

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

que resultaría muy complicado consagrar una práctica de injerencia humanitaria cuando el mismo concepto implica una intervención en los asuntos de un país soberano.[25]

En este sentido, en el año 1991, el ex presidente de la República francesa, François Miterrand, con ocasión de una entrevista televisiva realizada el día de la fiesta nacional, refiriéndose a la intervención en la Guerra del Golfo, afirmó:

> Es Francia quien ha tomado la iniciativa de este nuevo derecho bastante extraordinario en la historia del mundo; se trata de una clase de derecho de injerencia en el interior de un país cuando una parte de su población es víctima de una persecución.[26]

Haití ante las crisis humanitarias

La percepción, por parte de la opinión pública y de cada vez un mayor número de gobiernos, de que las crisis humanitarias pueden llegar a convertirse en una amenaza para la paz y a la seguridad internacionales ha convertido este tipo de intervención en un tema prioritario para los organismos internacionales.[27]

Para la profesora Ramón Chornet el problema de la intervención humanitaria no debería plantearse en términos de justificación jurídica o legitimidad, sino más bien en la necesidad de establecer algunos criterios generales de aplicación objetiva que se refieran al "cuándo intervenir, a quién debe decidir la intervención y quién la realiza y finalmente el cómo implementarla".[28]

En el caso concreto que nos ocupa, esta reflexión adquiere especial relevancia en cuanto a que sostengo que las intervenciones llevadas a cabo en Haití en los años 2004 y 2010 constituyeron un claro ejemplo de injerencia humanitaria. Esta opinión se fundamenta entre otros extremos en la Resolución 1529 (2004) del Consejo de Seguridad, la cual autorizó el despliegue de una fuerza multinacional que tuviera entre sus funciones la creación en el país de unas condiciones adecuadas para el respeto de los derechos humanos.

ante los últimos acontecimientos: breves reflexiones" en *Revista de Derecho*, núm. 1, Universidad Nacional de Educación a Distancia-UNED, España, 2006, pp. 113-168.

[25] Jean-Marc Sorel, "La Somalie et les Nations Unies" en *Annuaire Français de Droit Internationalle-AFDI*, vol. 38, CNRS Editions, Francia, 1992, pp. 61-88.

[26] François Miterrand, Interview du Président de la République accordée à T.F.1, Antenne 2, F.R.3 et La Cinq, Francia, 14 de julio de 1991.

[27] Rafael García Pérez, "La Unión Europea ante las crisis humanitarias la construcción de una estructura de seguridad común" en *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 159, Fundación Sistema, España, 2000, pp. 75-96.

[28] Consuelo Ramón, *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en derecho internacional*, Trotta, Madrid, 1995, p. 19.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

> Subrayando la necesidad de crear un entorno seguro en Haití y en la región que permita el respeto a los derechos humanos, incluido el bienestar de la población civil, y apoye la misión de los trabajadores humanitarios.[29]

El 25 de febrero de 2004, un informe de la Oficina de la Naciones Unidas de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA),[30] se hace eco de la preocupante situación en el país. Los debates previos a la adopción de la Resolución 1529 (2004) muestran de manera clara la preocupación de las partes intervinientes a este respecto. Así pues, Keith Desmond Knight, representante de la Comunidad del Caribe, mencionaba expresamente el empeoramiento de la crisis y el temor a un empeoramiento de la situación humanitaria.

> La situación ahora ha alcanzado dimensiones de crisis, habida cuenta de la ruptura constante del orden público, la sublevación creciente y las condiciones de pura anarquía y caos, así como un empeoramiento de la crisis humanitaria, la cual ha provocado a su vez el desplazamiento de la población, con el consiguiente aumento del número de refugiados que están saliendo del país en tropel.[31]

Por su parte, la representante del Reino de España, Ana Menéndez, instó al Consejo de Seguridad a tomar medidas para atajar la catastrófica situación humanitaria:

> La evolución de los acontecimientos estos últimos días y el grave riesgo de derramamiento de sangre, así como la catastrófica situación humanitaria y las violaciones de los derechos humanos, hacen imprescindible la toma de medidas urgentes a fin de lograr una salida pacífica a la crisis, respetando el marco constitucional vigente.[32]

Una vez tomada la decisión por parte del Consejo de Seguridad de intervenir en Haití, el presidente Aristide consideró oportuno renunciar a su cargo y abandonar el país. Aunque no es objeto del presente análisis, cabría preguntarse si las razones que precipitaron la intervención de la comunidad internacional se basaron exclusivamente en el temor a que se produjera una catástrofe humana o si por el contrario hubo otros intereses ocultos.[33] Tras el estudio de varios documentos se pone de manifiesto que la decisión que dio pie a la intervención no se fundamentó del todo en criterios

[29] ONU, S/RES/1529 (2004), *op. cit.*
[30] OCHA/GVA, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2004/0029, OCHA Situation Report núm. 3, Haiti-Socio-Political Crisis, 25 de febrero de 2004.
[31] ONU, S/PV.4917, *op. cit.*, pp. 3-4.
[32] *Ibidem*, p. 8.
[33] Existe en este sentido una teoría conocida como "La iniciativa Ottawa" que defiende que el interés último de esta intervención era el derrocamiento del presidente Aristide.

humanitarios,[34] si bien estos motivos fueron esgrimidos prácticamente por la totalidad de los participantes a la hora de su justificar su posición.[35]

Menos polémica resulta la intervención producida en el año 2010 con ocasión del terremoto que asoló el país. Si bien es verdad que se produjo un despliegue de tropas en el país, no considero que hubiera lugar para pensar que pudiera existir un fin distinto al de atender la catástrofe humanitaria producida.

En todo caso, sobre este punto, cabe señalar que la decisión de intervenir militarmente en un país con base en criterios humanitarios ha de tener un carácter excepcional y temporal limitado a paliar las urgencias que se producen en un primer momento. De no cumplirse los requisitos mencionados podría considerarse que lo que en un primer lugar constituía una ayuda de emergencia a un país soberano acaba convirtiéndose en un despliegue permanente de fuerzas militares extranjeras en su territorio nacional. El problema radica pues en determinar cuándo ha de considerarse que se dan las circunstancias necesarias para llevar a cabo una intervención de índole militar en el ámbito de la actuación humanitaria.

La responsabilidad de proteger en el marco de las relaciones internacionales: el papel del Consejo de Seguridad

Antecedentes

Mucho se ha hablado en nuestros días de la RDP [36] por parte de Naciones Unidas, y si este principio debe o no integrarse dentro del sistema de seguridad colectiva que establece la Carta. A raíz de los acontecimientos ocurridos durante la década de los años noventa en Ruanda[37] y en los Balcanes[38] la comunidad internacional comenzó a

[34] Jordi Feo Valero, *Haití, un difícil equilibrio entre el derecho internacional, los derechos humanos y el desarrollo*, tesis doctoral, Programa de Doctorado: Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional, Universitàt de València, Valencia, 2015, pp. 213-218. Si se quiere profundizar sobre el tema puede consultarse el texto de referencia en lo que respecta a la conocida como "La iniciativa Ottawa".

[35] ONU, Consejo de Seguridad, S/PV.4917, Nueva York, 26 de febrero de 2004.

[36] Eugenia López-Jacoiste Díaz, "La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre sus fundamentos y articulación" en *Anuario de Derecho Internacional*, núm. 22, España, 2006, pp. 285-315; María José Cervell Hortal, "La responsabilidad de proteger: cuando el sistema falla" en *El proceso de reforma de las Naciones Unidas: la dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 336-359; María del Pilar Pozo Serrano, "La Carta de las Naciones Unidas y el régimen jurídico del uso de la fuerza algunos problemas de interpretación actuales" en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 1, España, 2013, pp. 72-98.

[37] Jean-Denis Mouton, "La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies" en *Annuaire Français de Droit Internationale-AFDI*, Editions du CNRS, Paris, 1994, pp. 214-242.

[38] Enrique Mora Benavente, "Intervención militar y gestión de crisis en los Balcanes" en *Revista CIDOB*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

analizar qué había fallado y cómo podía evitarse que estas situaciones se repitieran en el futuro.

En el año 2000, el entonces secretario general de Naciones Unidas, en su *Informe del milenio* se planteó lo siguiente:

> Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?[39]

La expresión "responsabilidad de proteger" no apareció en un documento formal hasta el año 2001. Fue el informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados,[40] llevado a cabo por una Comisión creada por el gobierno canadiense, el que acuñó por primera vez este término. Este documento relaciona íntimamente la RDP con la obligación de los Estados de proteger a sus ciudadanos, a la par que otorga a la comunidad internacional un carácter subsidiario respecto de la misma. De acuerdo con este documento,[41] la RDP incluye tres dimensiones claves: la prevención, la reacción y la posterior reconstrucción.

Más tarde, en 2004, el Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, establecido por el secretario general Kofi Annan en el documento titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos* hizo suya la responsabilidad de proteger al afirmar que:

> The principle of non-intervention cannot be used to protect genocidal acts or other atrocities, such as large-scale violations of international law or large-scale ethnic cleansing, which can properly be considered a threat to international security and such provoke action by the Security Council.[42]

En 2005, durante la Cumbre Mundial de Naciones Unidas celebrada en septiembre, todos los Estados miembros aceptaron de manera oficial la responsabilidad

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

d'afers internacionals, núm. 49, Barcelona Center for Internationals Affairs, Barcelona, 2000, pp. 89-104.

[39] ONU, Asamblea General, A/54/2000, Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI, Informe del secretario general, Nueva York, 27 de marzo de 2000.

[40] ONU, Asamblea General, A /57/303, carta de fecha 26 de julio de 2002 dirigida al secretario general por el representante permanente del Canadá ante las Naciones Unidas, Nueva York, 14 de agosto de 2002.

[41] Roberto Garreton, "El concepto de la responsabilidad de proteger", Seminario internacional en homenaje a embajador Harald Edelstam, Estocolmo, 2012.

[42] ONU, Asamblea General, A/59/565, "A more secure world: our shared responsability", Nueva York, 2 de diciembre de 2004, p. 65.

de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.[43] De igual modo se acordó que, en caso de que un Estado no cumpliera con la obligación expuesta, la responsabilidad de la misma recaería sobre la comunidad internacional por medio de Naciones Unidas.

Fue en el año 2006 cuando el Consejo de Seguridad mencionó oficialmente por primera vez la RDP en una Resolución,[44] autorizando después la intervención de tropas de mantenimiento de la paz en la región de Darfur.[45]

Tres años más tarde, en 2009, el informe del secretario general titulado *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*[46] esbozaba una estrategia en este ámbito basada en tres pilares compuestos por la RDP que incumbe al Estado, la asistencia internacional y formación de capacidad y la respuesta oportuna y decisiva.

La intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte en Libia[47] ese mismo año bajo mandato de Naciones Unidas, se llevó a cabo invocando la "responsabilidad de proteger"[48] por parte del secretario general de Naciones Unidas. Se trata de la primera ocasión en que una Resolución del Consejo de Seguridad relaciona la "violación grave y sistemática de los derechos humanos" con la vulneración de la "responsabilidad de proteger".[49]

La situación de Haití en el año 2004 como origen del concepto de la responsabilidad de proteger

Autores como López-Jacoiste sostienen que el concepto de la RDP integra la protección y la vida de sus ciudadanos, siendo los Estados responsables ante la comunidad internacional de llevar a cabo sus funciones.[50] La asunción de esta responsabilidad recae en un primer momento en el Estado soberano y, sólo si éste no puede cumplirla, pasa a depender subsidiariamente de la comunidad internacional, situación que sostenemos se produjo en Haití en el año 2004.

[43] ONU, Asamblea General, A/RES/60/1, documento final de la Cumbre Mundial 2005, sexagésimo período de sesiones, temas 46 y 120 del programa, párrafo 138, Nueva York, 24 de octubre de 2005.
[44] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1674 (2006), Nueva York, 28 de abril de 2006, p. 2.
[45] ONU, Consejo de Seguridad S/RES/1706 (2006), Nueva York, 31 de agosto de 2006.
[46] ONU, Asamblea General, A/63/677, Informe del secretario general, Hacer efectiva la responsabilidad de proteger, seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, temas 44 y 107 del programa, Nueva York, 12 de enero de 2009.
[47] Jesús A. Núñez Villaverde, "Libia, un desbarajuste de difícil salida" en *Política Exterior*, vol. 25, núm. 141, Estudios de Política Exterior, España, 2011, pp. 66-76.
[48] "UN secretary general Ban Kimoon condemns Libya violence", BBC News, 23 de febrero de 2011: "The world has spoken with one voice. The government of Libya must meet its responsibility to protect its people".
[49] Consejo de Seguridad, S/RES/1970 (2011), Nueva York, 26 de febrero de 2011.
[50] Eugenia López-Jacoiste Díaz, *op. cit.*, p. 289.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

Ya se ha mencionado que la primera vez que el Consejo de Seguridad se refirió oficialmente a la RDP fue en abril del año 2006. Sin embargo, este autor sostiene que dos años antes el Consejo de Seguridad, sin mencionarlo de manera expresa, ya hizo referencia a este concepto. Así pues, la Resolución 1529, por la cual se autorizaba el despliegue de una Fuerza Internacional en el país subraya la necesidad de establecer algunas condiciones adecuadas para el respeto a los derechos humanos.[51] Como se puede apreciar, el Consejo hace ya mención de la necesidad de crear las circunstancias adecuadas para asegurar el bienestar de la población. Dos días antes, el 26 de febrero de 2004, el presidente del Consejo de Seguridad, en relación con el examen del tema titulado "La cuestión de Haití",[52] instaba a las partes en conflicto a que garantizaran la protección de la población civil y el respeto de los derechos humanos. Es más, durante la sesión del Consejo de Seguridad, mantenida el mismo día, el representante de Haití, Boniface Alexandre afirmó que el gobierno de Haití no estaba en condiciones de proteger la vida y los bienes de sus ciudadanos, alertando del riesgo de que la situación en el país derivara en una guerra civil.

> Haití corre el riego de verse sumido en una guerra civil, con todo lo negativo que ello entraña. Mantener el orden público e impedir el caos y la anarquía son retos enormes porque la policía nacional, única fuerza legal, ya no está en condiciones de proteger las vidas y los bienes de los ciudadanos, ya que cuenta con personal y medios limitados.[53]

Por su parte, la representante del Reino de España, Ana Menéndez, instó al Consejo de Seguridad a tomar medidas urgentes para evitar, entre otros hechos, las violaciones de los derechos humanos,[54] mientras que el representante de Canadá, Allan Rock, apeló a la responsabilidad de la comunidad internacional para proteger al pueblo de Haití al afirmar que:

> Por nuestra parte, nosotros, la comunidad internacional, debemos aprestarnos a responder cuando las condiciones sean las adecuadas, no para defender a una u otra parte, sino para proteger al pueblo de Haití restableciendo el orden y creando un entorno estable que permita que los procesos democráticos sigan su curso.[55]

Autores como Romualdo Bermejo García y Eugenia López-Jacoiste en su artículo "De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger.

[51] ONU, S/RES/1529 (2004), *op. cit.*
[52] ONU, Consejo de Seguridad, S/PRST/2004/4, declaración del presidente del Consejo de Seguridad, 4917ª Nueva York, 26 de febrero de 2004, pp. 1-2.
[53] ONU, S/PV.4917, *op. cit.*, p. 5.
[54] ONU, S/PV.4917, *op, cit.*, p. 8.
[55] ONU, s/pv.4917, *op. cit.*, p. 21.

Fundamentos, similitudes y diferencias", afirman que, en el caso de Estados frágiles y en situaciones de "guerra civil, insurrección o represión brutal", cuando "el Estado no pueda o no quiera hacer frente o evitar esos sufrimientos" (…) "la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención",[56] situaciones que se daban todas ellas en Haití en 2004.

En mi opinión, resulta acertado afirmar, tras el análisis de la documentación a la que se ha hecho referencia, y aun siendo conscientes que en el año 2006 el Consejo de Seguridad invocó oficialmente la RDP, que la situación producida en Haití en el año 2004 dio lugar a considerar lo que suponía este concepto con el fin de proteger, entre otros extremos, los derechos humanos en el país.[57] Es más, en la línea con lo que acabamos de afirmar, el "Informe de la Comisión Internacional sobre intervención y soberanía de los Estados",[58] al que hemos hecho referencia, arroja luz sobre el asunto al establecer que:

> Hay circunstancias excepcionales en las que el propio interés que todos los Estados tienen en mantener la estabilidad del orden internacional les obliga a reaccionar cuando reina el caos dentro de un Estado o cuando el conflicto civil y la represión son tan violentos que la población se ve amenazada por unas masacres, un genocidio o una depuración étnica en gran escala.[59]

Situaciones que han llevado a considerar a Haití como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales

El desplazamiento de refugiados como elemento de desestabilización internacional

La primera vez que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas recogió a través de una Resolución el temor a que la frecuencia de las crisis humanitarias, incluidos desplazamientos masivos de población, se convirtieran en una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales o agravara esta situación, se produjo en referencia a la situación que atravesaba Haití en los años noventa.

[56] Romualdo Bermejo García, Eugenia López-Jacoiste Díaz, "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio a modo de introducción" en *Anuario español de derecho internacional*, núm. 21, Universidad de Navarra, España, 2005, p. 50.

[57] Jordi Feo Valero, "La respuesta de la comunidad internacional ante la vulneración de los derechos humanos en Haití (1993-2014)" en *Révue Québécoise de Droit International*, Montréal, 2017.

[58] ONU, Asamblea General, A/57/303, Anexo de la carta de fecha 26 de julio de 2002 dirigida al secretario general por el representante permanente del Canadá ante las Naciones Unidas, Nueva York, 14 de agosto de 2002.

[59] Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, "La responsabilidad de proteger" en *Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, Gobierno de Canadá, Canadá, 2011, párrafo 4.13.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

En el año 1993, el presidente del Consejo de Seguridad, a través de la Declaración S/25344, de 26 de febrero,[60] quiso dejar patente su preocupación a este respecto. Posteriormente, la Resolución 841 (1993),[61] tomando como base la citada Declaración, menciona de manera expresa que la preocupación del Consejo radica en que "la persistencia de esta situación contribuya a una atmósfera de temor de la persecución y de la dislocación económica que podría hacer que aumentara el número de haitianos que buscan refugio en los Estados Miembros vecinos".[62]

Este mismo argumento fue utilizado de nuevo en 2004 al establecer el Consejo de Seguridad que "la situación en Haití constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, así como para la estabilidad del Caribe, ante la posibilidad de una afluencia de haitianos a otros Estados de la subregión".[63] A este respecto, durante el debate previo a la adopción de esta resolución, el representante de Cuba, Orlando Requeijo Gual, quiso dejar patente la posición de esta república de mantenerse al margen. Para este país, la situación producida en Haití debía ser considerada como un asunto interno del mismo, lo que en la práctica suponía una oposición a que el Consejo de Seguridad determinara que el desplazamiento de refugiados podía constituir una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales.[64]

El incumplimiento de acuerdos pactados entre las partes en conflicto como base de la legitimación para la intervención militar

A principio de los años noventa, con el objetivo de poner fin a la enésima crisis haitiana, el presidente de la República democráticamente elegido, Jean Bertrand Aristide, y el general golpista Raoul Cédras acordaron reunirse en Nueva York para alcanzar un compromiso que pusiera fin a la situación de inestabilidad que atravesaba el país. Este pacto, conocido como los Acuerdos de Governors Island,[65] y que tenía como fin lograr una transición pacífica hacia un gobierno legítimo en el país, fue denunciado

[60] ONU, Consejo de Seguridad, S/252344, Declaración del presidente del Consejo de Seguridad, Nueva York, 26 de febrero de 1993.
[61] ONU, S/RES/841 (1993), *op. cit.*
[62] ONU, S/RES/841 (1993), *op. cit.*
[63] ONU, S/RES/1529 (2004), *op. cit.*
[64] ONU, S/PV.4917, *op. cit.*, p. 20. "Cuba ha mantenido y mantendrá un estricto apego a su posición de principio de no intromisión en los asuntos internos de ningún país, incluyendo a Haití. Apoyamos los esfuerzos de la Comunidad del Caribe (CARICOM), para el logro de una solución pacífica y justa a la situación actual de Haití. Condenamos firmemente todos los actos de violencia que están ocurriendo en ese país y deploramos las pérdidas de vidas y los daños materiales que se están produciendo".
[65] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/861 (1993), Nueva York, 27 de agosto de 1993, Acuerdos de Governors Island de fecha 3 de julio de 1993 y Pacto de Nueva York de fecha 16 de julio de 1993.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

por el Consejo de Seguridad, a través de su Resolución 873 (1993),[66] en la cual consideraba que el gobierno militar lo había incumplido. En este sentido, el informe del secretario general (S/26573)[67] determinó que las autoridades militares de Haití, incluida la policía, no habían respetado de buena fe el referido acuerdo.

Esta constatación constituyó la base de la argumentación del Consejo de Seguridad por la cual se determinó que el incumplimiento de las obligaciones impuestas constituía una amenaza para la paz y la seguridad en la región, hecho que se reafirmó posteriormente en la Resolución 875 (1993).[68]

La no aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad como factor de inestabilidad

En 1994, a raíz del conflicto producido como consecuencia del golpe de Estado que concluyó con el exilio del presidente Aristide, y el gobierno *de facto* del general Cedras, el Consejo de Seguridad emitió una serie de resoluciones que instaban a ese gobierno militar a cumplir con los acuerdos alcanzados.

Así pues, la Resolución del Consejo de Seguridad 917 (1994), de fecha 6 de mayo de 1994, se hace eco de las constantes violaciones de los acuerdos de Governors Island llevadas a cabo por las autoridades militares de Haití, así como por las violaciones del Pacto de Nueva York por parte de las organizaciones políticas.[69]

La citada Resolución va un paso más lejos al enumerar casos de vulneración de los derechos humanos por parte de sectores afines al régimen tales como: "matanzas extrajudiciales, detenciones arbitrarias, detenciones ilegales, secuestros, violaciones y desapariciones forzadas, la persistente denegación de la libertad de expresión y la impunidad con que han podido actuar y siguen actuando civiles armados"[70]

Ante la difícil situación del país y la falta de colaboración del gobierno del general Cedras, el Consejo de Seguridad tomó la decisión de aprobar la Resolución 917 (1994). Este documento concluyó que una de las razones por las que la situación de Haití representaba una amenaza a la paz y a la seguridad de la región lo constituía, además del incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del acuerdo

[66] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/873 (1993), Nueva York, 13 de octubre de 1993.
[67] ONU, Consejo de Seguridad, S/26573, Informe del secretario general sobre situación Haití, Nueva York, 13 de octubre de 1993, párrafo 9.
[68] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/875 (1993), Nueva York, 16 de octubre de 1993, p. 2.
[69] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/917 (1994), Nueva York, 6 de mayo de 1994. "Preocupado por el hecho de que las autoridades militares de Haití, incluida la policía, continúen sin cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del Acuerdo de "Governors Island" y por las violaciones del Pacto de Nueva York cometidas por organizaciones políticas que son partes en el Acuerdo en relación con las discutidas elecciones de 18 de enero de 1993".
[70] ONU, S/RES/917 (1994), *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

alcanzado en junio de 1993, el hecho de que las autoridades militares de Haití no acataran "las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad".

La falta de colaboración por parte de las autoridades gobernantes y la consiguiente expulsión del país de una misión internacional

El Consejo de Seguridad, en la Declaración del Presidente del Consejo número 32 (1994),[71] estimó que el hecho de expulsar del país a la Misión Civil Internacional Conjunta de Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (MICIVIH) constituía un desafío a la comunidad internacional y afectaba directamente a la paz y a la seguridad de la región. Este organismo no sólo deja clara su posición respecto del régimen que gobernaba en ese momento el país al calificarlo de "ilegal",[72] sino que condena de manera expresa la decisión del mismo de expulsar a la MICIVIH, hecho que servirá de base a considerar que el desafío a la comunidad internacional afectaba directamente a la paz y a la seguridad de la región.

Esta expulsión, llevada a cabo por el gobierno *de facto* de Haití, tenía como objetivo evitar la realización de una inspección internacional como consecuencia de la constatación del incremento del uso de la violencia indiscriminada contra la población civil. El 31 de julio de 1994, a través de la Resolución 940 (1994),[73] el Consejo de Seguridad, haciendo referencia a la Declaración del Presidente del Consejo, determinó que la situación en el país constituía una amenaza a la paz y a la seguridad de la región.

Sin embargo, la decisión adoptada no contó con la unanimidad de los Estados miembros que participaron en el debate previo a la adopción de la Resolución. Así pues, el representante de Estados Unidos Mexicanos, Víctor Flores Olea, dejó patente su rechazo a la adopción de la misma. El diplomático mexicano hizo constar la posición de su país en referencia a que la situación haitiana no constituía una amenaza a la paz, su quebrantamiento o un acto de agresión de acuerdo con lo estipulado en la Carta de Naciones Unidas.

> En rigor, las acciones propuestas en el proyecto de Resolución no están previstas en la Carta. Ciertamente, la crisis en Haití no constituye, en nuestra opinión, una amenaza a la paz, su quebrantamiento o un acto de agresión que ameriten el uso de la fuerza conforme al Artículo 42 de la Carta.[74]

[71] ONU, Consejo de Seguridad, S/PRST/1994/32, Declaración del presidente del Consejo de Seguridad, Nueva York, 12 de julio de 1994.
[72] ONU, S/PRST/1994/32, *op. cit.*
[73] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/940 (1994), Nueva York, 31 de julio de 1994.
[74] ONU, Consejo de Seguridad Provisional, S/PV.3413, Nueva York, 31 de julio de 1994.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

Esta afirmación no resulta baladí, ya que si la situación en Haití no era susceptible de ser considerada así, el Consejo de Seguridad carecía de legitimación para invocar el artículo VII de la Carta. Dado que México carecía de voto en la referida sesión del Consejo, la Resolución 940 (1994) salió adelante con los votos favorables de los miembros que en ese momento integraban el Consejo de Seguridad, reservándose de este modo la posibilidad de emplear medidas coercitivas.

La consolidación de la situación de inestabilidad por la falta de entendimiento entre los actores políticos

En el año 1998, si bien el Consejo no determinó expresamente que la situación en el país representaba un riesgo a la paz y a la seguridad, sí que mencionó a través de la Resolución 1212 (1998) que el prolongado estancamiento político del país entrañaba "riesgos considerables para la paz y el desarrollo".[75]

La puesta en peligro de la estabilidad del país sirvió como base para prorrogar el mandato de la Misión de Policía Civil de Naciones Unidas en Haití (MIPONUH). De hecho, las actas de las sesiones previas a la adopción de esta Resolución hacen hincapié en la relación existente entre el estancamiento político y la paz. Fernando Petrella, representante de la República Argentina, solicitó a las delegaciones que habían mostrado reticencias sobre la renovación del mandato de la Misión,[76] que tuvieran en cuenta "el particular significado que tiene el mantenimiento del Estado de derecho y de las instituciones democráticas en la región de América Latina y el Caribe",[77] a la par que solicitaba que los conceptos de paz y seguridad internacionales fueran interpretados en ese contexto.

La Federación Rusa, por su parte, puso de manifiesto la dualidad de criterios del Consejo de Seguridad con respecto a las situaciones de crisis en las diferentes regiones del mundo, motivo que alegó para no votar a favor de la Resolución 1212 (1998).[78]

Los obstáculos para la estabilidad política, social y económica de un país como base para el envío de una fuerza multinacional de Naciones Unidas

En el año 2004, una vez que el ex presidente Aristide había presentado su dimisión, y tras haberse desplegado una Fuerza Multinacional Provisional en virtud de la Resolución

[75] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1212 (1998), Nueva York, 25 de noviembre de 1998.
[76] ONU, Consejo de Seguridad Provisional, S/PV.3949, Nueva York, 25 de noviembre de 1998. Tanto la República Popular de China como la Federación Rusa se abstuvieron en la votación.
[77] ONU, S/PV.3949, *op. cit.*, p. 2.
[78] *Ibidem*, p. 8.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

1529 (2004),[79] las Resoluciones 1542 y 1576 (2004)[80] establecieron que los obstáculos para la estabilidad política, social y económica de Haití, contribuían a que la situación del país continuara representando una amenaza a la paz y a la seguridad de la región. Fueron precisamente esos impedimentos,[81] los que sirvieron de justificación para que se estableciera la MINUSTAH, operación de mantenimiento de la paz que tiene previsto finalizar su cometido en el año 2017.[82]

Entre los obstáculos que se enumeraron destacaron los actos de violencia y los intentos, por parte de algunos grupos armados, de desempeñar en el país funciones no autorizadas de mantenimiento del orden público. Asimismo se hizo referencia a las transgresiones de los derechos humanos, las detenciones arbitrarias por motivos exclusivamente políticos o las necesidades humanitarias causadas por los desastres naturales.[83]

El monopolio del uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

La potestad del Consejo de Seguridad de aprobar el uso de la fuerza

En tanto que una herramienta más establecida con el fin de llevar a buen término las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Carta, en su artículo 42 permite que se utilicen medidas coercitivas para hacer cumplir las decisiones de este órgano. Esta autorización implica, de acuerdo con lo establecido en el articulado que pueda llevarse a cabo una intervención de componentes aéreos, navales o terrestres de miembros de Naciones Unidas. La invocación de este precepto por parte del Consejo permite a los miembros de este órgano adoptar cualquier medida que consideren oportuna, facultándoles para ejercer la "acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales".[84] Estas actuaciones pueden llevarse a cabo, entre otras opciones, por medio de una operación de mantenimiento de la paz, fuerzas multinacionales o intervenciones a cargo de organizaciones regionales.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

[79] ONU, S/RES/1529 (2004), *op. cit.*
[80] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1542 (2004), Nueva York, 30 de abril de 2004; ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1576 (2004), Nueva York, 29 de noviembre de 2004.
[81] ONU, S/RES/1542 (2004), *op. cit.*, p. 2.
[82] ONU, Consejo de Seguridad, S/2017/223, Informe del secretario general sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 16 de marzo de 2017.
[83] ONU, S/RES/1576 (2004), *op. cit.*
[84] Artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas.

En relación con lo afirmado en el párrafo anterior, la Resolución 678 (1990),[85] autorizó a una coalición de Estados a utilizar cuanta fuerza militar fuera necesaria para expulsar a Irak de Kuwait. Esta Resolución del Consejo de Seguridad creó un precedente muy importante al autorizar a un Estado o grupo de ellos a utilizar la fuerza armada bajo la dirección de uno de ellos.[86] Es importante matizar que este recurso no aparece recogido en el Capítulo VII, sino que se ha convertido en una práctica "*ultra legem*"[87] que se ha ido consolidando a través de nuevas intervenciones como las que se produjeron en Haití en los años 1994 y 2004.

La intervención de Fuerzas Internacionales en el país con la aquiescencia de la Organización de las Naciones Unidas

Entre 1990 y 2016, el Consejo de Seguridad ha autorizado en dos ocasiones el despliegue de Fuerzas Internacionales en Haití con el fin de salvar el obstáculo temporal que supondría implementar las actuaciones necesarias en el seno de Naciones Unidas y desplegar una Misión de Mantenimiento de la Paz bajo la dirección de este organismo. Para el Consejo de Seguridad se trata de un instrumento muy útil para hacer frente a determinadas situaciones que requieren una actuación inmediata, ya que, aunque su despliegue es autorizado por el mismo, su operatividad no está sometida a la dirección de Naciones Unidas al otorgarse el mando de la misma a un país.[88]

a) 1994

En contra de lo establecido en los Acuerdos de Governor's Island,[89] firmados entre el general Cédras y el presidente electo de Haití, Jean Bertrand Aristide, el gobierno militar golpista no permitió el despliegue de la Misión de Naciones Unidas en Haití (UNMIH), provocando la intervención del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta.

A través de la Resolución 940 (1994),[90] se autorizó el despliegue de una fuerza

[85] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/678 (1990), Nueva York, 29 de noviembre de 1990, párrafo 2.
[86] Cesáreo Gutiérrez Espada, "La regulación del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la actuación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas" en *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en el nuevo orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 12.
[87] Philippe Weckel, "L'usage déraisonnable de la force" en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 2, Paris, 2003, pp. 377-400.
[88] Jordi Feo Valero, "La respuesta del sistema de las Naciones Unidas ante la situación de crisis prolongada en Haití" en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 32, España, 2016, p. 301.
[89] Acuerdos de Governors Island de fecha 3 de julio de 1993 y Pacto de Nueva York de fecha 16 de julio
de 1993, *op. cit.*
[90] ONU, S/RES/940 (1994), *op. cit.*, párrafo 4.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

armada multinacional en Haití liderada por Estados Unidos de América. Su finalidad era facilitar la partida de los dirigentes militares y el restablecimiento de las autoridades legítimas del país. De este modo, Naciones Unidas quiso restablecer las condiciones de seguridad necesarias para el despliegue de la UNMIH, operación que había sido aprobada por el Consejo de Seguridad en 1993.[91]

Es conveniente destacar que la aprobación de la Resolución que dio pie a la intervención no estuvo exenta de polémica. En el curso de las deliberaciones para la aprobación de la misma varios quisieron dejar patente su disconformidad. Así pues, el representante de México expresó su preocupación en cuanto a la capacidad de la Organización de las Naciones Unidas de asumir el papel que le correspondía.[92] Estas reticencias se basaban en el hecho que consideraba que se había otorgado a esta fuerza una suerte de carta blanca que le permitiría intervenir cuando lo considerara oportuno.[93] Por su parte, el representante de Nueva Zelanda rebatió esta posición al entender que la misma contenía elementos que indicaban "que la operación será temporaria y se concentrará en un momento determinado de la historia".[94] Como ya se ha mencionado, durante el debate previo a la adopción del documento que legalizó la intervención de la fuerza multinacional,[95] el representante de Cuba quiso dejar claro que en su opinión se trataba un conflicto de carácter interno,[96] mientras que el representante de México consideraba que la crisis de Haití no constituía una amenaza a la paz,[97] por lo que no era de aplicación el Capítulo VII de la Carta.

Pese a esas posiciones en contrario, en septiembre de 1994 un primer contingente formado por 2 mil infantes de marina americanos desembarcaba en Puerto Príncipe como avanzadilla de la fuerza internacional.[98] La coalición militar, bajo el mando de Estados Unidos de América, llegó a estar compuesta por más de 15 mil efectivos de 28 nacionalidades diferentes.[99]

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

[91] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/867 (1993), Nueva York, 23 de septiembre de 1993.
[92] ONU, S/PV.3413, *op. cit.*, p. 4.
[93] ONU, S/PV.3413, *op. cit.*, p. 5.
[94] ONU, S/PV.3413, *op. cit.*, p. 23.
[95] ONU, S/RES/940 (1994), *op. cit.*
[96] ONU, S/PV.3413, *op. cit.*, p. 6.
[97] ONU, S/PV.3413, *op. cit.*, p. 4.
[98] ONU, Consejo de Seguridad, S/1994/1143, Informe del secretario general sobre la cuestión de Haití, Nueva York, 28 de septiembre de 1994.
[99] ONU, División de Noticias y Medios de Información del Departamento de Información Pública, en colaboración con el Departamento de Operaciones de Paz. Organización de las Naciones Unidas, UNMIH, Nueva York.

b) 2004

Un decenio más tarde se produjo por segunda vez, en la historia del país, el despliegue de una fuerza militar multinacional bajo el paraguas de Naciones Unidas sin que su dirección dependiera de este órgano. El 5 febrero de 2004 estalló una rebelión armada en la ciudad de Gonaives que se propagó rápidamente a lo largo del país. A pesar de los intentos de mediación por parte de la comunidad internacional, los insurrectos amenazaron con tomar la capital, lo que obligó a Jean Bertrand Aristide a exiliarse el 29 de febrero de 2004.

Ante esta situación de inestabilidad y de amenaza a la paz, el Consejo de Seguridad emitió el 26 de febrero de 2004 la Declaración S/PRST/2004/4. Este texto no sólo recogía en la profunda preocupación por el deterioro de la situación política, humanitaria y de seguridad en el país, sino que dejaba la puerta abierta a la posibilidad de intervenir militarmente en Haití. En concreto, entre las opciones de actuación internacional se hacía referencia al despliegue de "una fuerza internacional en apoyo de un arreglo político, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas".[100]

De los debates previos a la Resolución del Consejo de Seguridad 1529 (2004),[101] por la cual se autorizaba el despliegue de una fuerza multinacional, se desprende que la decisión adoptada obtuvo el respaldo de la totalidad de países que en esos momentos integraban el Consejo. A diferencia de lo ocurrido en el año 1994, esta Resolución obtuvo un respaldo unánime, no habiendo constancia de opiniones en contra ni siquiera por parte de aquellas naciones que intervinieron sin derecho a voto,[102] tal y como sí había ocurrido 10 años antes.

La Resolución 1529 (2004), del 29 de febrero, tras recoger que la situación que se producía en Haití constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, autorizó el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional (FMP), bajo mandato de Estados Unidos de América, durante un periodo máximo de tres meses.

Misiones bajo el mandato de las Naciones Unidas

a) MICIVIH

Con carácter previo al envío de OMP propiamente dichas por parte de Naciones Unidas conviene hacer referencia a la MICIVIH, que se llevó a cabo entre los años 1993 y 2000. El 20 de abril de 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó

[100] ONU, Consejo de Seguridad, S/PRST/2004/4, Declaración del presidente del Consejo de Seguridad, Nueva York, 26 de febrero de 2004.
[101] ONU, S/RES/1529 (2004), *op. cit.*
[102] ONU, Consejo de Seguridad, S/PV.4919, Nueva York, 29 de febrero de 2004.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

la Resolución 47/20 B967,[103] por la cual se autorizaba el despliegue del contingente de Naciones Unidas en la MICIVIH junto con la OEA.

La MICIVIH fue creada a petición del presidente Aristide como consecuencia del golpe de Estado producido en Haití en 1991. Su objetivo era el de controlar la situación de los derechos humanos en el país. Esta iniciativa fue ideada en conjunto por Naciones Unidas y la OEA. La importancia de la MICIVIH radica en que es la primera misión conjunta entre una organización regional y la ONU,[104] poniéndose de manifiesto que era posible implementar una operación conjunta dejando de lado los protagonismos y las dificultades de coordinación sobre el terreno. La MICIVIH supone un hito en la historia de Naciones Unidas, ya que se trata de la primera misión conjunta entre una organización regional (OEA) y ONU, siendo hasta el momento la primera y única llevada a cabo por la OEA.

b) UNIMH

La Misión de Naciones Unidas en Haití (UNIMH), llevada a cabo entre 1993 y 1996, tenía como finalidad la aplicación de los Acuerdos de Governors Island. La UNIMH fue la herramienta elegida por la comunidad internacional para tratar de garantizar que los compromisos alcanzados tras la firma de los acuerdos se llevaban a cabo. En un primer momento, la Resolución del Consejo de Seguridad 867 (1993),[105] estableció que la función del componente militar de la UNIMH era la de modernizar las fuerzas armadas, mientras que el de los observadores de la policía de Naciones Unidas sería el de orientar y asesorar a la policía de Haití en todos los niveles y supervisar la forma en que se llevan a cabo las operaciones de policía. A partir de octubre de 1994, una vez restaurado el gobierno constitucional en el país, el Consejo de Seguridad modificó el mandato de la misión en dos ocasiones a través de las resoluciones S/RES/940 (1994) y S/RES/975 (1995).[106] El mandato de la UNIMH finalizó el 30 de junio de 1996, de conformidad con lo establecido en la Resolución 1048 (1996).[107]

El derecho internacional, de la mano de las iniciativas implementadas por la comunidad internacional, logró lo que años atrás parecía imposible: una alternancia democrática pacífica en el país. De hecho, Jacek Wlosowicz, delegado de Polonia en el debate sobre "La cuestión de Haití" que tuvo lugar en el seno del Consejo de

[103] ONU, Asamblea General, A/RES/47/20 B, Nueva York, 20 de abril de 1993.
[104] Paz Milet, "El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional", *Pensamiento Propio*, núm. 19, Cries, Buenos Aires, enero-junio 2004, pp. 143-181.
[105] ONU, S/RES/867 (1993), *op. cit.*
[106] ONU, S/RES/940 (1994), *op. cit.*; ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/975 (1995), Nueva York, 30 de enero de 1995.
[107] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1048 (1996), Nueva York, 29 de febrero de 1996.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

Seguridad en febrero de 1996, se hizo eco de este hecho al afirmar que las elecciones que se produjeron en el año 1995 supusieron "la primera sucesión presidencial democrática en la turbulenta historia de Haití".[108]

c) UNSMIH

Los trabajos de la Misión de Apoyo de Naciones Unidas en Haití (UNSMIH) se llevaron a cabo entre 1996 y 1997. El 31 de mayo de 1996, el presidente Réné Préval envió una carta al secretario general de la ONU en la cual expresaba el deseo de Haití de que la fuerza internacional continuara actuando por un periodo adicional de seis meses.[109] En respuesta a la petición del gobierno de Haití, el secretario general propuso una nueva operación de menores dimensiones conocida como la UNSMIH. Esta Misión se estableció a través de la Resolución 1063 (1996), de 28 de junio.[110] El 30 de julio de 1997, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1123 (1997),[111] a través de la cual daba por finalizada la UNSMIH y establecía la Misión de Transición de Naciones Unidas en Haití con un mandato limitado a un solo período de cuatro meses.

d) UNTMIH

En el año 1997 la Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMIH) entró en vigor. Ésta tuvo su base en el informe del secretario general S/1997/564,[112] el cual se hizo eco de la declaración pública el 14 de mayo de 1997 realizada por el presidente de Haití, en la cual consideraba que serían necesario entre ocho y 12 meses para que la Policía Nacional Haitiana (PNH) pudiera mantener un entorno seguro y estable sin el apoyo internacional. El Consejo de Seguridad, a través de la Resolución 1123 (1997),[113] estableció a dicha misión en Haití con un mandato limitado a un solo período de cuatro meses, que terminaría el 30 de noviembre de 1997.

e) MIPONUH

La Misión de Policía Civil de Naciones Unidas en Haití (MIPONUH) se desarrolló entre 1997 y 2000. La peculiaridad de esta misión radica en que estaba compuesta sólo por un contingente civil de acuerdo con la petición del presidente de la República de Haití

[108] ONU, Consejo de Seguridad, S/PV.3638, Nueva York, 29 de febrero de 1996, p. 9.
[109] ONU, Consejo de Seguridad, S/1996/416, Informe del secretario general sobre la Misión de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 5 de junio de 1996.
[110] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1063 (1996), Nueva York, 28 de junio de 1996.
[111] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1123 (1997), Nueva York, 30 de julio de 1997.
[112] ONU, Consejo de Seguridad, S/1997/564, Informe del secretario general sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 19 de julio de 1997.
[113] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1123 (1997), Nueva York, 30 de julio de 1997.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

en una carta dirigida al secretario general de Naciones Unidas.[114] El Consejo de Seguridad estableció la MIPONUH a través de la Resolución 1141 (1997),[115] del 28 de noviembre de 1997, con la finalidad principal de supervisar, formar y apoyar a la PNH. Ramón Martínez Guillem, en su tesis doctoral *La detención operativa en la frontera entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, afirma que se trató de la "más perfeccionada intervención policial en el curso de una OMP".[116] A pesar de que se fueron cumpliendo los objetivos marcados, la dificultad para la organización y cumplimiento del organigrama previsto de cara a la celebración de las elecciones legislativas y municipales previstas para el 19 de marzo de 2000 y la falta de consolidación de las instituciones democráticas fueron los principales escollos a los que se tuvo que enfrentar esta misión.

f) MICAH

La Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití (MICAH), implementada entre marzo del año 2000 y febrero de 2001, consiguió consolidar la estructura de la PNH. La Asamblea General, en su Resolución 54/193,[117] de fecha 17 de diciembre de 1999, decidió establecer la MICAH con el fin de consolidar los resultados conseguidos por la Misión Civil Internacional en Haití, la Misión de Policía Civil de Naciones Unidas en Haití y otras anteriores.

Su mandato fue el de consolidar los resultados conseguidos tanto por la MINOPUH y las misiones anteriores de Naciones Unidas en el país, como por la MICIVIH, cuyo objetivo era el de fomentar el respeto por los derechos humanos.[118] Sin embargo, debido entre otros factores a la falta de colaboración de las autoridades nacionales, la inseguridad pública aumentó y los donantes bilaterales optaron por dejar de proporcionar la ayuda directamente al gobierno haitiano, canalizándola a través de ONG. Este hecho no hizo más que agravar el problema de la gobernanza en el país al debilitar aún más su capacidad administrativa. Si bien es obvio que la falta de colaboración de las autoridades del país jugó un papel importante a este respecto, el sistema de Naciones Unidas debería hacer autocrítica al no haber sido capaz de canalizar una solución que evitara incidir en un problema que llegó a convertirse en endémico.

[114] ONU, Consejo de Seguridad, S/1997/832, Carta de fecha 29 de octubre de 1997 dirigida por el presidente Réné Préval al secretario general, Nueva York, 31 de octubre de 1997.
[115] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1141 (1997), Nueva York, 28 de noviembre de 1997.
[116] Ramón Martínez Guillem, *La detención operativa en la frontera entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos*, tesis doctoral, Programa de Doctorado: Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional, Universitàt de València, Valencia, 2012.
[117] ONU, Asamblea General, A/RES/54/193, Nueva York, 18 de febrero de 2000.
[118] ONU, A/RES/54/193, *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

Por su parte, las elecciones que tuvieron lugar en el año 2000 se desarrollaron en un clima de relativa calma y transparencia, con una ausencia de violencia que permitió la irrupción del pueblo haitiano en la vida política del país. Esta normalidad democrática no supuso unas elecciones ausentes de polémica, ya que se detectaron numerosas irregularidades,[119] lo que desembocó en un clima de crispación política.

g) MINUSTAH

La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) se estableció el 1 de junio de 2004 a través de la Resolución 1542 (2004)[120] del Consejo de Seguridad, de fecha 30 de abril. Su fundamentación jurídica se basó en el hecho de que los obstáculos para la estabilidad política social y económica seguían constituyendo una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales de la región, lo que dio pie a actuar en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Tras más de un decenio sobre el terreno, las circunstancias a las que se ha tenido que enfrentar la Misión a lo largo del tiempo han evolucionado. En este sentido, el sistema de Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad, ha tenido que adaptar los mandatos establecidos para la MINUSTAH a estas modificaciones. El Consejo ha variado en múltiples ocasiones los fines de las operaciones y su dotación, para adaptarlos a las circunstancias cambiantes y a las nuevas necesidades impuestas por la situación política, de seguridad y socioeconómica del país.

Tras la mejora de la situación de seguridad en el país tras el despliegue de la MINUSTAH, el 7 de febrero de 2006 se celebraron elecciones a la presidencia de la República. El Consejo de Naciones Unidas, en la Resolución 1658 (2006), felicitaba al pueblo de Haití "por haber celebrado satisfactoriamente la primera ronda de las elecciones".[121]

Desgraciadamente, cuando los indicadores económicos y sociales empezaban a dejar vislumbrar una cierta mejora en la situación del país, un terremoto de magnitud 7 en la escala de Richter sacudió el país. Era el 12 de enero de 2010. Hubo que lamentar la pérdida de más de 200 mil personas,[122] entre ellas 102 funcionarios de Naciones Unidas, entre los que se encontraban el representante especial, Hédi Annabi; el representante especial adjunto, Luiz Carlos da Costa; el comisionado de Policía interino, Douglas Coates; el director de Asuntos Políticos, Gerard Le Chevallier; el

[119] ONU, Asamblea General, A/RES/55/118, Situación de los derechos humanos en Haití, Nueva York, 1° de marzo de 2001.
[120] ONU, S/RES/1542 (2004), *op. cit.*
[121] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1658 (2006), Nueva York, 14 de febrero de 2006.
[122] ONU, Consejo de Seguridad, S /2010/200, Informe del secretario general sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 22 de abril de 2010.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

jefe de la Dependencia de Elecciones, Marc Plum, y otros miembros del personal militar, civil y de policía. Asimismo, hubo miles de heridos y más de un millón de desplazados. El terremoto destruyó Puerto Príncipe y supuso un duro golpe para la economía, la gobernabilidad y las infraestructuras del país.

Llegados a este punto, hay que hacer una mención especial a la labor desarrollada por la MINUSTAH en respuesta a esta catástrofe natural. Así pues, a la luz de las gravísimas consecuencias del terremoto sobre la capacidad del Estado haitiano, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 1908 (2010),[123] de 19 de enero, apoyó la recomendación del secretario general de aumentar la dotación general de la MINUSTAH con 2 mil soldados y 1 500 policías adicionales, para ayudar en las tareas inmediatas de recuperación, reconstrucción y estabilidad en el país.

Se puede por lo tanto afirmar que, gracias a sus iniciativas en el país, Naciones Unidas han logrado consolidar un clima de relativa estabilidad y de alternancia democrática en Haití. En este sentido es encomiable como, a pesar de las dificultades causadas por el terremoto, el 28 de noviembre de 2010 se celebraron nuevas elecciones presidenciales, de las que salió vencedor el cantante Michel Martelly en la segunda vuelta, con 67.57 por ciento de los votos, frente a 31.74 por ciento de su oponente. La segunda vuelta tuvo lugar en abril de 2011 tras haber sido aplazadas por la Comisión Electoral haitiana, debido a las irregularidades denunciadas. Con el fin de dar respuesta a las denuncias realizadas, el presidente Réné Préval pidió a la OEA que

> enviara un equipo de expertos técnicos, bajo la autoridad del Jefe de la misión conjunta de observación electoral de la OEA y la Comunidad del Caribe (CARICOM), que era la principal responsable de la labor de observación electoral, para que prestara asistencia en el proceso de verificación electoral y el proceso de las impugnaciones de los resultados preliminares.[124]

La segunda vuelta de las elecciones se celebró el 20 de marzo de 2011, y tal y como queda reflejado en el Informe del secretario general sobre la MINUSTAH, del 24 de marzo de 2011, S/2011/183, se desarrollaron en "un clima en general tranquilo y pacífico".[125]

Es de destacar que los derechos humanos han ido ganado importancia en relación con el mandato de la Misión en el país.[126] Así pues, tal y como ya lo hizo en el año

[123] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1908 (2010), Nueva York, 19 de enero de 2010.
[124] ONU, Consejo de Seguridad, S/2011/183, Informe del secretario general sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas, Nueva York, en Haití, 24 de marzo de 2011.
[125] *Ibidem.*
[126] ONU, Consejo de Seguridad, S/2012/128, Informe del secretario general sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 29 de febrero de 2012.
ONU, Consejo de Seguridad, S/2012/678, Informe del secretario general sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 31 de agosto de 2012.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

2012,[127] la Resolución del Consejo de Seguridad 2313 (2016), del 13 de octubre, dice expresamente que "el mandato de la MINUSTAH en materia de derechos humanos es un componente esencial de la Misión y reconoce que el respeto de los derechos humanos es un elemento esencial para la estabilidad de Haití".[128]

En 2016, Haití volvió a acudir a las urnas para elegir presidente. El 7 de febrero de 2017 se produjo la toma de posesión de Jovenel Moïse como presidente de la República, lo que supuso el restablecimiento del orden constitucional y concluyó un año de acuerdos de gobierno provisionales bajo del presidente interino, Jocelerme Privert. En palabras del secretario general de Naciones Unidas, Antonio Guterres, "Haití realizó progresos importantes en la consolidación de su democracia y estabilidad"[129] y se produjo una vez más una transferencia pacífica y democrática de poder en el máximo organismo del Estado.

Al tratarse de una misión tan sostenida en el tiempo, desde el año 2004 hasta la actualidad, el Consejo de Seguridad ajustó hasta en nueve ocasiones el contingente de la misma.[130] Poco a poco, y conforme pasaron los años, se fue reduciendo su componente militar para dar más importancia al componente de policía civil y reducir así la presencia de fuerzas armadas en el país. El fin último de estas medidas era establecer las bases necesarias para transferir las responsabilidades de seguridad a la PNH.

Para finalizar este apartado, hemos de referirnos al proceso de reconfiguración de la Misión. El 24 de marzo de 2014, el Consejo de Seguridad, en su sesión matinal examinó cinco opciones para la reconfiguración de la misma más allá de 2016.[131] Finalmente, el Consejo decidió, el 13 de octubre de 2016, prorrogar el mandato de la MINUSTAH hasta el 15 de abril de 2017.[132] Conviene destacar, asimismo, que la Resolución del Consejo de Seguridad 2313 (2016)[133] dada las diferentes situaciones que se produjeron en el país, consideró oportuno aplazar la decisión de tomar en

ONU, Consejo de Seguridad, S/2013/139, Informe del secretario general sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 8 de marzo de 2013.

ONU, Consejo de Seguridad, Nueva York, S/2013/493, Informe del secretario general sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 19 de agosto de 2013.

[127] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/2070 (2012), Nueva York, 12 de octubre de 2012.

[128] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/2313 (2016), Nueva York, 13 de octubre de 2016.

[129] ONU, S/2017/223, *op. cit.*

[130] El contingente de MINUSTAH fue objeto de cambios en su composición a raíz de las siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad: 1542 (2004), 1608 (2005), 1702 (2006), 1780 (2007), 1892 (2009), 1908 y 1927 (2010), 2012 (2011), 2070 (2012) y 2119 (2013).

[131] ONU, Consejo de Seguridad, S/PV.7147, Nueva York, 24 de marzo de 2014.

[132] ONU, S/RES/2313 (2016), *op. cit.*

[133] ONU, S/RES/2313 (2016), *op. cit.*, párrafo 4.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

consideración la posible retirada de la MINUSTAH y la transición hacia una presencia futura de Naciones Unidas en fecha 15 de octubre de 2017.[134]

La nueva misión, conocida como la Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití (MINUJUSTH), aprobada en virtud de la Resolución del Consejo de Seguridad 2350 (2017),[135] estará integrada en exclusiva por unidades de policía. Esta Resolución establece asimismo que el mandato de la MINUJUSTH consistirá en "ayudar al gobierno de Haití a fortalecer las instituciones del Estado de derecho en el país; seguir prestando apoyo a la Policía Nacional de Haití y fomentando su desarrollo; y participar en tareas de vigilancia, presentación de informes y análisis de la situación de los derechos humanos".[136]

Conclusión

Como se ha podido ver a lo largo de este trabajo, la situación producida en Haití a durante los años analizados ha constituido la base para el desarrollo de iniciativas pioneras en el ámbito del derecho internacional. En este sentido, es de destacar no sólo el embrión del concepto de la RDP, al que hemos hecho referencia sino, asimismo, al hecho de que haya sido en este país el único lugar del mundo en el que se haya llevado a cabo la primera y única, hasta el momento, misión conjunta de la historia entre una organización regional,[137] la OEA y la ONU en el año 1993.[138]

Para el caso haitiano, el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas es de una importancia capital ya que ha servido de base para legitimar la presencia prácticamente ininterrumpida de cuerpos y fuerzas de seguridad extranjeros en Haití durante los últimos 25 años. Situaciones producidas en el país como el derrocamiento de un gobierno legítimamente electo (S/PV.3376/1994), la vulneración de los derechos humanos (Resolución 1529/2004) o el desplazamiento de personas (Resolución 841/1993), han contribuido a desarrollar y consolidar una interpretación más extensiva del concepto de amenaza a la paz y a la seguridad internacionales.

La respuesta del sistema de las Naciones Unidas ante las crisis haitianas ha garantizado algunas condiciones de paz y estabilidad que han servido de base para

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

[134] ONU, S/2017/223, *op. cit.*, párrafo 57.
[135] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/2350 (2017), Nueva York, 13 de abril de 2017.
[136] *Ibidem*, párrafos 5 y 6.
[137] Jordi Feo Valero, *Haití, un difícil equilibrio entre el derecho internacional, los derechos humanos y el desarrollo*, *op. cit.*, pp. 124-125.
[138] ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/841, Nueva York, 16 de junio de 1993. La Resolución 841 (1993) hizo referencia expresa al Capítulo VIII de la Carta y a la necesidad de establecer una cooperación entre las organizaciones regionales y las Naciones Unidas en el caso concreto de Haití.

importantes avances en otros ámbitos. Si bien, desde los años noventa hasta 2004 la situación en el país se caracterizó por su inestabilidad, la ausencia de una conciencia democrática y la inseguridad generalizada en el territorio nacional, es acertado aseverar que, gracias a las diferentes iniciativas llevadas a cabo por la comunidad internacional, en particular tras el despliegue de la MINUSTAH, el clima de seguridad imperante en el país fue mejorando paulatinamente hasta lograr la estabilidad actual. La presencia continuada de fuerzas y cuerpos de seguridad multinacionales en el componente de esta misión ha permitido realizar una transición política pacífica y democrática.

El sistema de estabilización diseñado por Naciones Unidas para el país ha ayudado a lograr un hito su historia. Por primera vez en sus más de 200 años de independencia se consiguió, en el año 2006, llevar a cabo una alternancia política pacífica en la jefatura del Estado mediante el traspaso de poder de un presidente elegido democráticamente a otro de la oposición surgido de una contienda electoral avalada a nivel internacional.

En abril de 2017 la ONU emitió un comunicado en el que se informaba que, tras 13 años de presencia continuada en el país, Haití estaba listo para la retirada de los "cascos azules".[139] Esta circunstancia implica que el sistema de Naciones Unidas considera que ha sentado las bases para que el país supere las circunstancias que lo convertían en una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. En este sentido, puede afirmarse que la respuesta del sistema ante las crisis producidas ha permitido la consolidación de unas condiciones de paz y estabilidad que han servido de base para importantes avances en diferentes ámbitos.

La alternancia democrática que se ha producido en Haití en los últimos años se ha logrado en gran medida gracias a los esfuerzos de la comunidad internacional. Las diferentes iniciativas llevadas a cabo por el sistema de Naciones Unidas han tenido como objetivo lograr una arquitectura institucional capaz de garantizar la organización de elecciones que permitan una alternancia democrática y de este modo sentar las bases para promover un desarrollo basado en la paz, la seguridad y el respeto a los derechos humanos.

Fuentes consultadas

Bermejo García, Romualdo y Eugenia López-Jacoiste Díaz, "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio a modo de introducción" en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 21, Universidad de Navarra, España, 2005.

[139] ONU, Centro de Noticias de la ONU, "Haití: Consejo de Seguridad aprueba última prórroga para la MINUSTAH y establece nueva misión", Nueva York, 13 de abril de 2017.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

Bermejo García, Romualdo y Eugenia López-Jacoiste Díaz, "De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias" en *Cuadernos de Estrategia*, núm. 160, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, España, 2013.

Bettati, Mario, "Un droit d'ingérence ?" en *Revue Générale de Droit International Publique*, vol. 95, núm. 3, Éditions A. Pédone, Paris, 1991.

Borms, Bengt, "The definition of aggression", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye* (RCADI), Países Bajos, 1977.

Bou, Valentín, "Acción e inacción del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" en Carlos Eduardo Febres, *El derecho internacional en tiempos de globalización*, vol. 2, Publicaciones Vicerrectorado Académico, Mérida, 2006.

Cano Linares, María Ángeles, *La actividad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de amenaza a la paz*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

Cassese, Antonio, "La communauté internationale et le genocide" en *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement. Mélanges Michel Virally*, A. Pédone, Paris, 1991.

Cervell Hortal, María José, "La responsabilidad de proteger: cuando el sistema falla" en *El proceso de reforma de las Naciones Unidas: la dimensión institucional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, Tecnos, Madrid, 2009.

De Castro Sánchez, Claribel, "¿El fin de la soberanía nacional? El derecho de injerencia humanitaria ante los últimos acontecimientos: breves reflexiones" en *Revista de Derecho*, núm. 1, Universidad Nacional de Educación a Distancia-UNED, España, 2006.

De la Montaña Franco, Carmen, "Los derechos humanos amenazados, El derecho/deber de injerencia" en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 11, Universidad de Extremadura, España, 1993.

De Senarclens, Pierre, "Le «droit d'ingérence» est inutile et sa rhétorique peut-être néfaste" en *Défense Nationale*, vol. 56, Comité d'études de défense nationale, Paris, marzo 2000.

Feo Valero, Jordi, *Haití, un difícil equilibrio entre el derecho internacional, los derechos humanos y el desarrollo*, tesis doctoral, Programa de Doctorado: Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional, Universitàt de València, Valencia, 2015.

Esteve, José Elías, "La inacción del Consejo de Seguridad ante la amenaza a la paz y seguridad internacionales: el caso de Birmania" en *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXVI, Universidad de Navarra, España, 2010.

Feo Valero, Jordi, "La respuesta del sistema de las Naciones Unidas ante la situación de crisis prolongada en Haití" en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 32, España, 2016.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

Feo Valero, Jordi, "La respuesta de la comunidad internacional ante la vulneración de los derechos humanos en Haití (1993-2014)" en *Révue Québécoise de Droit International*, Montréal, 2017.

Ferencz, Benjamin B., *Defining Aggression*, Dobbs Ferry, 1975.

Fromont, Michel, "L'abstention de vote dans les organisations internationales" *Annuaire Français de Droit International*, vol. 7, Centre Nationale de la Recherche Scientifique, Paris, 1961.

García Pérez, Rafael, "La Unión Europea ante las crisis humanitarias la construcción de una estructura de seguridad común" en *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 159, Fundación Sistema, España, 2000.

Garreton, Roberto, "El concepto de la responsabilidad de proteger", Seminario internacional en homenaje a embajador Harald Edelstam, Estocolmo, 2012.

Genser, Jared, "Threat to the peace: a call for the UN Security Council to Act in Burma", DLA PIPER, Washington, 20 de septiembre de 2005.

Gutiérrez Espada, Cesáreo, "La regulación del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la actuación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas" en *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en el nuevo orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

Kouchner, Bernard, *Le malheur des autres*, Editions Odile Jacob, Paris, 1991.

López-Jacoiste Díaz, Eugenia, "La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre sus fundamentos y articulación" en *Anuario de Derecho Internacional*, núm. 22, España, 2006.

Martínez Guillem, Ramón, *La detención operativa en la frontera entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos*, tesis doctoral, Programa de Doctorado: Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional, Universitàt de València, Valencia, 2012.

Milet, Paz, "El rol de la OEA. El difícil camino de prevención y resolución de conflictos a nivel regional" en *Pensamiento Propio*, núm. 19, Cries, Buenos Aires, enero-junio 2004.

Mora Benavente, Enrique, "Intervención militar y gestión de crisis en los Balcanes" en Revista CIDOB d'afers internacionals, núm. 49, Barcelona Center for Internationals Affairs, Barcelona, 2000.

Mouton, Jean-Denis, "La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies" en *Annuaire Français de Droit Internationale-AFDI*, Editions du CNRS, Paris, 1994.

Núñez Villaverde, Jesús, "Libia, un desbarajuste de difícil salida" en *Política Exterior*, vol. 25, núm. 141, Estudios de Política Exterior, España, 2011.

Pérez Vera, Elisa, "La protection d'humanité en droit International" en *Révue Belge de Droit International-RBDI*, Bélgica, 1969.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

Pozo Serrano, María del Pilar, "La aplicación del derecho internacional humanitario a las fuerzas de Naciones Unidas: algunos interrogantes", Centro de Estudios y Análisis de Seguridad, Universidad de Granada, España, 2002.

Pozo Serrano, María del Pilar, "La Carta de las Naciones Unidas y el régimen jurídico del uso de la fuerza algunos problemas de interpretación actuales" en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 1, España, 2013.

Ramón, Consuelo, *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en derecho internacional*, Trotta, Madrid, 1995.

Ramón, Consuelo, *La acción colectiva del uso de la fuerza: Nuevos escenarios, "nuevos" principios de actuación en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

Remiro, Antonio, *Derecho internacional. Curso general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

Schachter, Oscar, "The legality of pro-democratic invasion" en *American Journal of International Law*-AJIL, vol. 78, American Society of International Law, Estados Unidos de América, 1984.

Sorel, Jean-Marc, "La Somalie et les Nations Unies" en *Annuaire Français de Droit Internationalle-AFDI*, vol. 38, CNRS Editions, Francia, 1992.

Virally, Michel, "Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public", Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye-RCADI, 1983-V, Países Bajos, 1983.

Weckel, Philippe, "L'usage déraisonnable de la force" en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 2, Paris, 2003.

Organismos internacionales

ONU, División de Noticias y Medios de Información del Departamento de Información Pública, en colaboración con el Departamento de Operaciones de Paz, Organización de las Naciones Unidas, UNMIH, Nueva York.

OCHA/GVA, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2004/0029, OCHA Situation Report núm. 3, Haiti-Socio-Political Crisis, 25 de febrero de 2004.

ONU, Consejo de Seguridad, Repertorio la práctica del Consejo de Seguridad-Suplemento 1946-1951.

ONU, Consejo de Seguridad, Resolución 217, Nueva York, 1965.

ONU, Consejo de Seguridad, CS/RES/573, Nueva York, 4 de octubre de 1985.

ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/678, Nueva York, 29 de noviembre de 1990.

ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/688, Nueva York, 5 de abril de 1991.

ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/788, Nueva York, 19 de noviembre de 1992.

ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/794, Nueva York, 3 de diciembre de 1992.

ONU, Consejo de Seguridad, S/252344, Declaración del Presidente del Consejo

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

de Seguridad, Nueva York, 26 de febrero de 1993.
ONU, Asamblea General, A/RES/47/20 B, Nueva York, 20 de abril de 1993.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/841, Nueva York, 16 de junio de 1993.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/861, Nueva York, 27 de agosto de 1993.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/867, Nueva York, 23 de septiembre de 1993.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/873, Nueva York, 13 de octubre de 1993.
ONU, Consejo de Seguridad, S/26573, Informe del Secretario General sobre situación Haití, Nueva york, 13 de octubre de 1993.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/875, Nueva York, 16 de octubre de 1993.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/917, Nueva York, 6 de mayo de 1994.
ONU, Consejo de Seguridad, S/PRST/1994/32, Declaración del presidente del Consejo de Seguridad, Nueva York, 12 de julio de 1994.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/940, Nueva York, 31 de julio de 1994.
ONU, Consejo de Seguridad Provisional, S/PV.3413, Nueva York, 31 de julio de 1994.
ONU, Consejo de Seguridad, S/1994/1143, Informe del Secretario General sobre la cuestión de Haití, Nueva York, 28 de septiembre de 1994.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/975, Nueva York, 30 de enero de 1995.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1048, Nueva York, 29 de febrero de 1996.
ONU, Consejo de Seguridad, S/PV.3638, Nueva York, 29 de febrero de 1996.
ONU, Consejo de Seguridad, S/1996/416, Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 5 de junio de 1996.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1063, Nueva York, 28 de junio de 1996.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1123, Nueva York, 30 de julio de 1997.
ONU, Consejo de Seguridad, S/1997/564, Informe del Secretario General sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 19 de julio de 1997.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1123, Nueva York, 30 de julio de 1997.
ONU, Consejo de Seguridad, S/1997/832, carta de fecha 29 de octubre de 1997 dirigida por el presidente Réné Préval al Secretario General, Nueva York, 31 de octubre de 1997.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1141, Nueva York, 28 de noviembre de 1997.
ONU, Consejo de Seguridad Provisional, S/PV.3949, Nueva York, 25 de noviembre de 1998.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1212, Nueva York, 25 de noviembre de 1998.
ONU, Asamblea General, A/RES/54/193, Nueva York, 18 de febrero de 2000.
ONU, Asamblea General, A/54/2000, Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI, Informe del Secretario General, Nueva York, 27 de marzo de 2000.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

ONU, Asamblea General, A/RES/55/118, Situación de los derechos humanos en Haití, Nueva York, 1 de marzo de 2001.
ONU, Asamblea General, A/57/303, Carta de fecha 26 de julio de 2002 dirigida al Secretario General por el representante permanente del Canadá ante las Naciones Unidas, Nueva York, 14 de agosto de 2002.
ONU, Asamblea General, A/57/303, Anexo de la carta de fecha 26 de julio de 2002 dirigida al Secretario General por el representante permanente del Canadá ante las Naciones Unidas, Nueva York , 14 de agosto de 2002.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1460, Nueva York, 30 de enero de 2003.
ONU, Consejo de Seguridad, S/PV.4917, Nueva York, 26 de febrero de 2004.
ONU, Consejo de Seguridad, S/PRST/2004/4, Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, 4917ª Nueva York, 26 de febrero de 2004.
ONU, Consejo de Seguridad, S/PRST/2004/4, Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, Nueva York, 26 de febrero de 2004.
ONU, Consejo de Seguridad, S/PV.4919, Nueva York, 29 de febrero 2004.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RE/1529, Nueva York, 29 de febrero de 2004.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1542, Nueva York, 30 de abril de 2004.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES /1576, Nueva York, 29 de noviembre de 2004.
ONU, Asamblea General, A/59/565, "A more secure world: Our shared responsability", Nueva York, 2 de diciembre de 2004.
ONU, Asamblea General, A/RES/60/1, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Sexagésimo período de sesiones, Temas 46 y 120 del programa, párrafo 138, Nueva York, 24 de octubre de 2005.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1658, Nueva York, 14 de febrero de 2006.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1674, Nueva York, 28 de abril de 2006.
ONU, Consejo de Seguridad S/RES/1706, Nueva York, 31 de agosto de 2006.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1718, Nueva York, 14 de octubre de 2006.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1769, Nueva York, 31 de julio de 2007.
ONU, Consejo de Seguridad, S/PRST/2007/37, Declaración del presidente del Consejo de Seguridad, Nueva York, 11 de octubre de 2007.
ONU, Asamblea General, A/63/677, Informe del Secretario General, Hacer efectiva la responsabilidad de proteger, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, Nueva York, 12 de enero de 2009.
ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1908, Nueva York, 19 de enero de 2010.
ONU, Consejo de Seguridad, S/2010/200, Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 22 de abril de 2010.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

ONU, Asamblea General, A/64/864, Informe del Secretario General, Alerta temprana y evaluación y la responsabilidad de proteger, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, Temas 48 y 114 del programa, 14 de julio de 2010.

ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/1970, Nueva York, 26 de febrero de 2011.

ONU, Asamblea General/Consejo de Seguridad, A/65/877–S/2011/393, Informe del Secretario General, La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger, Nueva York, 28 de junio de 2011.

ONU, Consejo de Seguridad, S/2011/183, Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas, Nueva York, en Haití, 24 de marzo de 2011.

ONU, Consejo de Seguridad, S/2012/128, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 29 de febrero de 2012.

ONU, Consejo de Seguridad, S/2012/678, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 31 de agosto de 2012.

ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/2070 (2012), Nueva York, 12 de octubre de 2012.

ONU, Consejo de Seguridad, S/2013/139, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 8 de marzo de 2013.

ONU, Consejo de Seguridad, Nueva York, S/2013/493, Informe del Secretario General sobre la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 19 de agosto de 2013.

ONU, Consejo de Seguridad, S/PV.7147, Nueva York, 24 de marzo de 2014.

ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/2313, Nueva York, 13 de octubre de 2016.

ONU, Consejo de Seguridad, S/2017/223, Informe del Secretario General sobre la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, Nueva York, 16 de marzo de 2017.

ONU, Consejo de Seguridad, S/RES/2350, Nueva York, 13 de abril de 2017.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 101-135.

Rusia asegura su espacio vital

Russia secures its area of influence

Carlos Puente Martín *

Resumen

Rusia es la única gran potencia europea que ha sufrido dos transiciones geopolíticas en un mismo siglo. Era una gran potencia euroasiática durante el imperio zarista y fue una gran potencia mundial después de la Segunda Guerra Mundial. Alejandro II gobernó el imperio ruso en tres continentes y cometió el mayor error geopolítico. El colapso de la Unión Soviética supuso un trauma para todo el país: un trauma político, económico y social. Vladimir Putin dijo, en 2005, que la desaparición de ésta fue el mayor desastre geopolítico del siglo. Ello no significa que Rusia está a la búsqueda de su identidad, sino más bien al reencuentro con su espacio vital. El país ha soltado lastre de un imperio que limitaba sus movimientos. Tampoco ha sufrido un *shock* semejante al de España tras el desastre de 1898 pues, mientras España había dejado de ser una potencia colonial, Rusia es una potencia en fase de reestructuración tras el colapso de la Unión Soviética. La Federación Rusa es la heredera de ésta y del imperio zarista, y su estrategia geopolítica no ha sido modificada por el tiempo. Después del caótico periodo del gobierno de Boris Yeltsin, Rusia camina en busca de su *hinterland*, a través de la reafirmación de su espacio vital. Ni Putin ni sus sucesores podrán restablecer el imperio zarista, pero sí asegurarán que la política de aislamiento sufrida durante siglos no se repita. Para ello cuenta con la globalización, también con sus desafíos, y la política de alianzas reafirmará su zona de influencias.

Palabras clave: Imperio Ruso, aislamiento, Unión Soviética, Guerra Fría, relaciones internacionales.

Abstract

Russia is the only major European power that has undergone two geopolitical transitions in one century. It was a big Eurasian power during the Tsarist Empire and was also an important world power after World War II. Alexander II ruled over the Russian Empire on three continents and committed the greatest geopolitical error in History. The collapse of the Soviet Union was a shock for the whole country: a political, economic and social trauma. Vladimir Putin said in 2005: the collapse of the Soviet Union was the biggest

* Doctor en Ciencias Económicas, abogado y politólogo. Fue agregado comercial en Moscú y funcionario de la Dirección General de Relaciones Exteriores en la Comisión Europea. Actualmente es profesor visitante y conferenciante especializado en países de Europa Central y Oriental. Correo electrónico: cpmartin28@gmail.com

geopolitical disaster of the century. The collapse of the USSR does not mean that Russia is searching for its identity but, rather, looking for its vital space. The country has released ballast from an Empire that limited its strategy. The shock Russia has suffered is not similar to the shock Spain experienced after the disaster of 1898 because Spain was not a colonial power any more, but Russia remained a power after the collapse of the USSR, in process of restructuring. The Russian Federation is the heir of the Soviet Union and the Tsarist Empire and time did not modify its geopolitical strategy. After the chaotic period of Boris Yeltsin's rule, Russia walks in search of its hinterland, through the reaffirmation of its vital space. Neither Putin nor his successors will be able to reestablish the Tsarist Empire but they will be able to ensure that the encirclement suffered during centuries will not come back. To succeed, Russia counted on globalization with all its challenges, and believed that the policy of alliances would reaffirm its area of influence.
Key words: Russian Empire, containment policy, Soviet Union, Cold War, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

Introducción

El concepto del "espacio vital" (*Lebensraum)*, procede de Ratzel,[1] y se asociaba con la política expansionista de un país que, aplicado a Alemania, sería el soporte filosófico-político para las teorías nazis. La Escuela de la Geopolítica alemana y, en particular, Karl Haushofer,[2] de quien se desconoce mucho de su teoría y vida académica, es la representación paradigmática. La experiencia ha demostrado que no todas las grandes potencias mundiales han necesitado un "espacio territorial vital" para ejercer el poder y la influencia sobre una región determinada. El caso típico es Japón que, después de una fase expansionista, fue vencido y desarmado tras la Segunda Guerra Mundial, erigiéndose en una de las mayores potencias económicas, con influencia muy superior a otras a pesar de no formar parte del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Lo importante no es el "espacio vital terrestre", sino la capacidad de influencia espacial sin necesidad de ejercer el dominio directo, que es lo más próximo al concepto del *hinterland.* Después del Tratado de Versalles, mientras los estudiosos en las potencias vencedoras defendían las teorías idealistas, en Alemania triunfaban las tesis realistas,

[1] Friedrich Ratzel (Karlsruhe, 1844-Amerland, 1904). Geógrafo alemán que realizó numerosos viajes por Estados Unidos, México y Cuba como corresponsal del "*Kölnische Zeitung*". Fue profesor de Geografía y fundador de la *Antropogeografía* para demostrar la relación del hombre y su medio geográfico. Sus teorías sobre el *Lebensraum* influyeron en políticos y militares alemanes.

[2] Karl Ernst Haushofer (Munich, 1869-Paehl, 1946). Político, militar y geógrafo alemán y uno de los principales ideólogos del *Lebensraum*. En 1919, con Rudolf Hess y otros políticos, fundó el Partido Nacionalsocialista de los Trabajadores Alemanes, al que se adhirió Aldolf Hitler y Joseph Goebbels, entre otros radicales.

que justificaban la revisión de dicho tratado. Rusia también ha pasado por las mismas fases geopolíticas de Japón, consolidando la mayor parte de su "espacio vital terrestre" y conservando un amplio *hinterland* o área de influencia rusa.

Desde Iván IV el Terrible, el nacimiento del Imperio ruso ha estado acompañado de la filosofía del "espacio vital" como medio de protección ante un entorno geográfico que le era hostil. Ha sido el único imperio continental que se ha extendido hacia el este hasta alcanzar los confines de Extremo Oriente. Aunque experimentó un corto período de incursiones en América, Oceanía y África, su objetivo perpetuo fue la búsqueda de la salida a los mares abiertos. La expansión de Rusia tenía siempre por objetivo establecer una protección de su territorio a medida que ampliaba su "espacio vital" y su propio *hinterland* a través de los grandes ríos que cruzan el inmenso territorio.[3] Pedro I modernizó el país y aprendió en Inglaterra, Holanda y Francia las técnicas para establecer una flota militar permanente. El problema era encontrar los puertos para esa flota y Catalina II fue quien inició esta tarea hacia el Mediterráneo.

El Imperio ruso, fundamentado en una gran masa de población campesina, una nobleza terrateniente, la Iglesia ortodoxa conservadora y un gobierno autócrata dirigido por el Zar, estuvo inmerso en largos períodos de confrontación con sus vecinos por razones geopolíticas. Los Estados circundantes no eran sus enemigos, sino que constituían la fortaleza que impedían el asentamiento en su espacio vital terrestre con salida a los mares más próximos. El aspecto nacionalista también desempeñó un rol nada despreciable, pues a medida que se ampliaban las fronteras se rusificaba a la población, medida que facilitaba el control del inmenso imperio.

La expansión hacia Asia Central era simultánea con una consolidación de sus posiciones territoriales en Europa Occidental, con alianzas y enfrentamientos con Francia y Gran Bretaña según convenían a los intereses geopolíticos de estas potencias marítimas. El zar Alejandro I fue el vencedor de las guerras contra Napoleón y, en el Congreso de Viena de 1815, Castlereagh y Metternich tuvieron que contar con él para establecer el sistema de equilibrio continental europeo que estaría vigente hasta la Primera Guerra Mundial. La posterior alianza del zar Alejandro y el canciller austriaco impuso la corriente más conservadora en la Europa post-napoleónica y los movimientos liberales sufrieron sus consecuencias. Sin embargo, la política zarista

[3] Es significativa la descripción que hace Manfred Helmann de Rusia: "Extensiones casi infinitas y gran profusión de gigantescas y uniformes llanuras caracterizan el territorio que constituye el escenario de la historia de Rusia. La altiplanicie de la Europa oriental limita al sur y al sudeste con macizos montañosos: el Cáucaso y los Cárpatos. Las costas septentrionales –el mar Blanco y el Antártico (*)– y meridionales –el mar Negro y el Caspio– están desprovistas casi de accidentes. Hacia el sur la llanura de la Europa oriental, también denominada "océano de tierra", alcanza tan sólo mares interiores". Véase Manfred Hellmann y otros, *Rusia,* Historia Universal Siglo XXI, Madrid, 1980, p. 6. (*) Nota del autor de este trabajo: existe un error, pues debe ser Ártico y no Antártico.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

continuaba acumulando territorios en Siberia y en Asia Central, convirtiendo a Rusia en el segundo imperio continental más importante de la historia. La mayor expansión se alcanzaría con el zar Alejandro II, hacia 1866, cuando cubría una extensión de unos 23.7 millones de kilómetros cuadrados, poblados por más de 170 millones de habitantes.

El siglo XIX, en especial desde 1830 con la sublevación de Polonia, fue un período de gran inestabilidad política, grandes turbulencias y descontento social, con un clima revolucionario en los Estados centrales y con importantes movimientos de independencia en las regiones del Imperio austro-húngaro, en 1848, en los que Rusia estuvo presente. En 1867, el zar Alejandro II cometió el error geopolítico más grande del imperio al ordenar la venta de los territorios rusos en América, Alaska y las Islas Aleutienas,[4] a Estados Unidos. Existía una teoría de la conspiración para, primero, aislar al Imperio ruso y, después, desmembrarlo y repartírselo entre las grandes potencias, incluido Japón. Una de las razones de la irrisoria venta de Alaska fue el temor a una confrontación con el Imperio británico frente a las costas del Extremo Oriente ruso.

Rusia sufrió tres grandes revoluciones en el siglo XX, fruto de grandes derrotas militares y dos transiciones geopolíticas con importantes secuelas políticas y sociales como no se conocían desde la Revolución Francesa en 1789. La desastrosa derrota del Imperio ruso frente a Japón en 1904 facilitó la Revolución de 1905 y los reveses militares de los ejércitos de Nicolás II frente a las potencias de la Triple Alianza[5] abrieron las puertas a la Revolución de Febrero y a la posterior Revolución de Octubre de 1917. Entre 1947 y 1991 se escenificó la "Guerra Fría" como orden geopolítico mundial por primera vez en la historia y, al final de ésta, tuvo lugar una segunda transición geopolítica con un proceso "contrarrevolucionario" y la desaparición de la Unión Soviética, heredera del Imperio ruso. La "Guerra Fría" fue una nueva versión de la política de aislamiento que sufrió en la época de los zares. Estados Unidos y sus aliados, fundamentalmente el G-5, construyeron una red global de organizaciones regionales para limitar y cercar al "enemigo comunista" que ya no disponía sólo de una potencia militar, sino también ideológica. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización del Tratado Central (Central Treaty Organization,

[4] En 1867, el zar Alejandro II ordenó a Eduard de Stockl la negociación para la venta de los territorios de Alaska y las Islas Aleutienas a Estados Unidos por la irrisoria suma de 7.2 millones de dólares de la época. La compra de Alaska por el secretario de Estado William Seward, durante la administración del presidente Andrew Johnson, fue calificada de locura. Este error estratégico, económico y geopolítico pasará a la historia.

[5] La Triple Alianza estaba formada por el Imperio Alemán, el Imperio Austro-húngaro e Italia. La *Triple Entente* tenía su origen en la *Entente cordiale* franco-británica de 1904 y el Acuerdo ruso-británico de 1907.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

CENTO), la Organización del Tratado del Sureste Asiático (South East Asia Treaty Organization, SEATO) y otras organizaciones militares y económicas tuvieron como objetivo el aislamiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y actuaron como un cordón sanitario contra la ideología comunista.

Tras el "desmembramiento del imperio soviético", mucho más importante que el Imperio ruso, se abre un nuevo período de confrontación entre las dos superpotencias. No es acertado subrayar que el mundo se encuentra en una fase de unipolaridad con una única superpotencia. El colapso de la URSS no significó el colapso de Rusia. La presidencia de Boris Yeltsin, tras la caída de Mijaíl Gorbachov, fue un episodio lamentable en su historia, por lo que el presidente Vladimir Putin ha establecido una política tendente a potenciar un mundo multipolar, para asegurar el *hinterland* de la Federación Rusa con el fortalecimiento de alianzas regionales y el papel de las organizaciones internacionales, fundamentalmente la ONU. Vladimir Putin tiene claras las prioridades de su país para ocupar el lugar que pretende en el nuevo orden mundial, independiente de las alianzas tradicionales.

Como en el siglo XXI las condiciones geopolíticas no son muy diferentes a las existentes en el siglo XIX, es necesario entender la formación del Imperio ruso zarista para comprender las políticas del Kremlin desde el colapso de la Unión Soviética y la tragicomedia presidencial de Boris Yeltsin. No es que la actual política de Moscú persiga la reconstrucción del viejo imperio zarista, como se argumenta con frecuencia para calificar la política exterior de la Federación Rusa, sino más bien lo que ha sucedido es que las condiciones circundantes del país euroasiático se han reproducido. Parece como si la "teoría del corazón continental" de Mackinder[6] volviera a estar de moda y la nueva "ruta de la seda" en connivencia con China restableciera el "pivote dominante del mundo" en el continente asiático. Veremos, pues, que Moscú no pretende recuperar el imperio perdido, sino combatir el tradicional aislamiento que es la estrategia que el G-5 realiza desde el siglo XIX con las renovadas teorías de Spykman.[7]

[6] Halford John Mackinder (1861-1947) fue un geógrafo y geopolítico británico que perteneció a la Royal Geography Society. Mackinder dio a conocer su "teoría del corazón continental" (*Heartland Theory*) en 1904, al poco tiempo de la finalización del tren Transiberiano (1891-1899) y al que concedió gran importancia para la existencia de una fortaleza asiática. La tercera versión de su teoría la presentó en 1943, tenida en consideración en la política exterior de las grandes potencias, nunca se demostró su utilidad en tiempos modernos.

[7] Nicholas John Spykman (1893-1943), nacido en Holanda y nacionalizado en Estados Unidos fue un periodista y profesor. Influenciado por las teorías de Mackinder y Mahan desarrolló la teoría del "Rimland" o anillo de tierras que debe controlar Estados Unidos para dominar el mundo y dio origen a la "política de contención" durante la Guerra Fría. Influyó en George Frost Kennan, el secretario de Estado de Eisenhower, John Foster Dulles, el también secretario de Estado con Richard Nixon y Gerald Ford, Henry Alfred Kissinger y el consejero de Seguridad Nacional con Jimmy Carter, Zbigniew Brzezinski.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

Buscando la salida del aislamiento

Desde 1648, cuando terminó la conquista de Siberia y el cosaco Simon Ivanovitch Dejnev llegó al estrecho que la separa del continente americano, los zares, nombrados soberanos autócratas, no cesaron en su empeño de buscar la salida al Mediterráneo para evitar el aislamiento territorial. El Imperio otomano se lo impedía y ésta es la causa de las numerosas guerras entre los dos imperios, objetivo para el que el zar no escatimaba alianzas, como el tratado con Polonia de 1678, que le permitió recuperar Kiev. Tras la decisión de Pedro I el Grande de organizar una flota al estilo occidental, emprende una campaña para conquistar Crimea en 1695. Pedro I combatía simultáneamente a los suecos, a quienes venció en 1714 en Hangö, cuando ya San Petersburgo se había convertido en la capital del Imperio ruso.

La expansión hacia Asia Central y las relaciones con los países fronterizos constituye una profunda fase para construir el espacio vital del imperio. Los ejércitos y los diplomáticos del zar actuaban en diversos frentes, mientras las potencias occidentales marítimas permanecían ajenas a la formación del inmenso imperio euroasiático. Suecia, por el norte, y el imperio otomano, por el sur, flanqueaban las aspiraciones de la monarquía rusa, pero la habilidad y las circunstancias beneficiaron a San Petersburgo. Cuando Pedro el Grande fue proclamado "Emperador de todas las Rusias", en 1721, ya controlaba gran parte de los países bálticos. En 1723, el zar obtuvo de Persia varias regiones al sur del mar Caspio y su nieto, Pedro II, firmó el Tratado Klakhta con China, delimitando las fronteras.

Por lo tanto, la Corte de San Petersburgo continuó la estrategia desde Iván IV para salir del aislamiento y terminar la "reconquista" contra los antiguos invasores del espacio vital ruso, en especial los mongoles, que llegaron a ocupar casi por completo el territorio del Rus. Esta situación puede ser comparable a la reconquista española contra los árabes, que ocuparon casi toda la península ibérica. Esta "reconquista" y expansión hacia el continente asiático se convertiría en el más importante baluarte geopolítico de Rusia en varias de las invasiones sufridas a lo largo de su historia: la de Napoleón, la extranjera en apoyo de los "blancos" y la operación "Barbarroja".

En la guerra con Suecia, de 1741 a 1743, Rusia recuperó parte de Finlandia, asegurando su salida al Mar Báltico, y la victoria sobre la Prusia de Federico II, en 1759, facilitó por primera vez la entrada de los ejércitos rusos en Berlín. La estrategia de los zares daría sus frutos en el futuro con el buen entendimiento con Prusia para los sucesivos repartos de Polonia y la formación de Estados "tapón", que sirvieran de protección en la frontera occidental del imperio. En 1762 subió al trono de San

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

Petersburgo Catalina II,[8] esposa de Pedro III,[9] comenzando un período de gran esplendor y expansión para el imperio. Reanudó las guerras contra el Imperio otomano entre 1768 y 1774 obteniendo vastas regiones en los Balcanes y ocupando la península de Crimea, cuya anexión se produciría en 1783. Nuevas guerras, entre 1787 y 1792, contra éste confirmarían la posesión rusa de los territorios al norte del Mar Negro y la consolidación de su presencia en la región, donde el marino español José de Ribas desempeñó un importante papel.[10] Simultáneamente Catalina recuperó Bielorrusia en 1772. En 1792 Rusia y Francia rompieron relaciones diplomáticas y se repartió por tercera vez Polonia con Prusia y Austria-Hungría.[11] Le sucedió su hijo Pablo I[12] en 1796, quien murió asesinado en 1801, sucediéndole Alejandro I, el zar que derrotó a Napoleón. Mientras, en 1798, la Compañía Ruso Americana, fundada por el comerciante Shelekjov en 1784, expandió sus actividades comerciales de pieles en Alaska y la costa americana del Pacífico. En esa época, el Imperio ruso se había consolidado en tres continentes sin que hubiera tenidos importantes enfrentamientos con las potencias coloniales, incluida España.

El reinado de Alejandro I, que se inició en 1801, significó una importante consolidación del imperio hacia el Cáucaso, con la anexión de los reinos georgianos y la conquista de importantes kanatos y de la región de Bakú en 1806, que convertiría al Imperio ruso en el primer exportador de petróleo. Es un reinado de importantes guerras contra Persia, Turquía y Suecia, de la que en 1809 obtuvo Finlandia. Tras la

[8] Catalina II la Grande nació en Stettin en 1729 y murió en San Petersburgo en 1796. Era una princesa alemana de la dinastía Anhalt-Zerbst que contrajo matrimonio con el gran duque Pedro, nieto de Pedro el Grande. Siendo luterana, cambió su nombre, Sofía Augusta, por el de Catalina Alexeievna, convirtiéndose a la Iglesia Ortodoxa rusa. Reinó entre 1762 y 1796.

[9] Pedro III reinó de enero a julio de 1762. Parece que, tras una revolución palaciega, fue asesinado por Alexis Orlov, el amante de Catalina.

[10] José de Ribas y Plankett (Nápoles, 1749- San Petersburgo, 1800) fue un marino español que entró al servicio del príncipe Grigori Potemkin, comandante en jefe del ejército imperial y favorito de Catalina la Grande. Colaboró con el almirante Grigori Orlov en la derrota de la flota turca. En 1784 ayudó a Potemkin en la conquista de Crimea y en la organización de la flota del Mar Negro. Fundó la ciudad de Odesa, hoy Ucrania, y participó en la construcción de la base de Sebastopol. Llegó a ser almirante de la Flota imperial. Está enterrado en San Petersburgo.

[11] El primer reparto tuvo lugar en 1772, recuperando también Bielorrusia; el segundo reparto sucedió en 1793, esta vez sólo con Prusia y terminó con la ocupación de parte de Lituania; y el tercer reparto tuvo lugar en 1795 con la anexión del resto de Lituania y otras regiones.

[12] La política de alianzas que llevó a cabo Rusia no siempre ha sido consistente con sus intereses, pues Pablo I firmó una alianza contra natura con su "eterna enemiga" Turquía aprovechando el descontento de ésta con la política de Gran Bretaña y Francia. Rambaud lo describe claramente: "Paul clonclut une alliance avec la Turquie, irritée de l'invasion de l'Egypte, avec l'Angleterre, l'Autriche et le Royaume de Naples. C'est ainsi que, par la double agression de Bonaparte contre Malte et l'Egypte, la Russie et la Turquie furent entraînées, contre toutes les traditions, à faire cause commune". Alfred Rambaud, *Histoire de la Russie. Depuis les origines jusqu'à nos jours*, Hachette, Paris, 1893, p. 514.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

fracasada campaña de Napoleón en Rusia, derrotado por el "general invierno" y la inmensidad del imperio ruso, el ejército de Alejandro entró triunfante en París en 1814 y el Congreso de Viena de 1815 supuso un gran éxito para él. Como ya subrayamos, Alejandro se alió con el conservador canciller austriaco Metternich en un período que sería lúgubre para los movimientos libertarios que recorrían Europa en 1848. Marx se refería a esta época de debilidad del sistema imperante en Europa en el *Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, cuando subraya que "la burguesía francesa había resuelto desde hacía mucho tiempo el dilema de Napoleón: *Dans cinquante ans, l'Europe sera républicaine ou cosaque (…)*.[13]

Las primeras sublevaciones contra la autocracia zarista fueron protagonizadas por la nobleza y no por los revolucionarios. En 1825 se produjo la sublevación de los decembristas[14] contra el zar Nicolás I y con este levantamiento se inauguró la tradición revolucionaria en Rusia. En 1828 Rusia obtuvo de Persia la anexión de Armenia y otros kanatos, consolidando el imperio en el Cáucaso. La nueva guerra contra el Imperio otomano sumó varios territorios al zar en el sur y una gran influencia sobre los Balcanes, a la vez que permitió el paso por los estrechos de los Dardanelos a la flota rusa y otorgó a Grecia la independencia del Imperio otomano en 1829. La paz de Unkiar Skelessi de julio de 1833 lo convirtió en un protectorado ruso, que no se consolidó por la oposición de Francia y Gran Bretaña. El primer ministro Palmerston dirigió serias amenazas contra el zar al ver peligrar las comunicaciones del Imperio británico, además de que el otomano se había convertido en una barrera defensiva geopolítica en el sur de Rusia.[15]

El Tratado de Kulja de 1851, entre Rusia y China, abrió las puertas al comercio ruso en la región de Sing-Kinag y el asentamiento en Kazakstán, aprovechando la debilidad del Imperio chino. La nueva guerra contra el imperio otomano estalló en 1853 y al año siguiente Francia y Gran Bretaña declararon la guerra a Rusia en lo que sería la "Guerra de Crimea". A la muerte de Nicolás I, en 1855, le sucedió su hijo Alejandro II, cuyo reinado se extendió hasta 1881, al morir en el sexto intento de asesinato. Tras el fin de la Guerra de Crimea, el nuevo zar dirigió su vista hacia los territorios asiáticos y firmó nuevos acuerdos con China,[16] obteniendo territorios

[13] Marx Engels, *Obras escogidas. El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Progreso, Moscú, 1983, trad. al español: *Dentro de cincuenta años, Europa será republicana o cosaca*, p. 186.

[14] El 11 de diciembre de 1825 un grupo de nobles se levantaron contra Nicolás I en San Petersburgo. Apresados por las fuerzas del zar, los más importantes dirigentes fueron ahorcados y otros fueron desterrados a Siberia.

[15] Brendan Simms, *Europe, the Struggle for Supremacy 1453 to the Present*, Penguin Books, Londres, 2014, p. 196.

[16] Por el Tratado de Aigun Rusia obtuvo la libertad de navegación en el Río Amur y por el Tratado de Tien-Sing se reconocieron al Imperio Ruso las mismas ventajas comerciales en China que habían obtenido Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

adicionales y la libertad para la navegación fluvial. En 1860 se fundó la ciudad de Vladivostock, afirmando el imperio en el Pacífico.

Con Alejandro II Rusia alcanzó su máxima expansión en 1866, con territorios en tres continentes, pero es precisamente este zar quien será recordado por haber cometido uno de los mayores errores geopolíticos de la historia: la venta de Alaska a Estados Unidos en 1867. Tuvo que hacer frente al levantamiento en Polonia en 1864 y continuó ocupando territorios en Asia Central, llegando al nacimiento del Río Amarillo y al Tíbet. Un hecho relevante sucedió en 1870, como consecuencia de la derrota de Francia en Sedán: Rusia recuperó el control de los estrechos en el Mar de Azov. Desde el punto de vista económico aconteció otro hecho trascendente para el futuro del coloso euroasiático: en 1871 comenzó la explotación de petróleo en Bakú. Rusia se convirtió desde entonces en un país exportador de petróleo y ha utilizado este producto como arma geopolítica ante algunas circunstancias. En 1873 el zar firmó un acuerdo con Gran Bretaña para delimitar las zonas de influencia en Asia Central ante la perspectiva de una incursión en Afganistán que pusiera en peligro el Imperio británico en la India.[17] En 1887 Rusia se erigió en protector de las minorías eslavas ortodoxas en los Balcanes. Alejandro obtuvo nuevas ventajas comerciales en China en 1881 antes de ser asesinado el 1 de marzo, sucediéndole su hijo Alejandro III.

En 1885, el Imperio ruso de Alejandro III y el imperio británico de la reina Victoria firmaron un protocolo para delimitar las zonas de influencia en Afganistán y, en 1891, comenzó la construcción del Transiberiano. Francia había sufrido la gran derrota en la Guerra Franco-prusiana de 1870 con la pérdida de Alsacia y Lorena, propiciando los contactos de la reciente Tercera República Francesa con el zar Alejandro III. El enfrentamiento entre Alemania y Rusia y el acercamiento de ésta a Francia dio lugar, en 1887, por primera vez, a la consideración de una "guerra preventiva" contra Rusia.

En 1892, el primer ministro de Francia, Charles de Freycinet, y el Imperio ruso firmaron un acuerdo militar secreto que duraría hasta 1917.[18] En un ambiente de

[17] El británico Joseph Rudyard Kipling (1865-1936) escribió la novela *Kim*, 195 pp., disponible en http://www.livrosgratis.com.br El título es el sobrenombre de Kimball O'Hara, hijo de un soldado irlandés en el ejército británico. La trama se desarrolla con el telón de fondo de la eventual confrontación entre rusos y británicos en el sur de Asia. Kipling popularizó el concepto geopolítico de "el Gran Juego" para explicar las tácticas estratégicas durante la expansión del Imperio ruso y el Imperio británico en Asia, entre 1813 y 1907. Los británicos creían que el Imperio ruso no podría subsistir sin una salida al Océano Índico y, para ello, debería acosar al Imperio británico a través de Afganistán. Sin embargo, nunca hubo un enfrentamiento militar entre ambos imperios.

[18] El Acuerdo franco-ruso de 1892 era una garantía al Imperio ruso frente a Gran Bretaña en Asia, aunque para Francia supuso la salida del aislamiento en Europa tras la confrontación con la política y el expansionismo de la Alemania de Bismarck. Por otro lado, las relaciones entre Francia y Gran Bretaña se enfriaron con motivo del protectorado británico sobre Egipto, tras la apertura del Canal de Suez en 1869.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

tensiones diplomáticas y económicas del zar Alejandro III con la Alemania de Bismarck, estaba la confrontación con el Imperio austro-húngaro por las pretensiones rusas sobre los Balcanes, además de la prohibición del gobierno alemán para que el *Reichbank* comprara deuda rusa. El acuerdo con Francia facilitó la financiación de las inversiones en infraestructuras y la modernización del ejército imperial, siendo el inicio de una amplia política de inversiones francesas en Rusia y su despegue industrial.

La llegada de Nicolás II al trono de Rusia, en 1894, coincidió con las primeras manifestaciones de los futuros revolucionarios y la formación de los primeros partidos políticos en Rusia en 1898.[19] Las últimas fases de la expansión rusa en extremo Oriente tuvieron lugar ese mismo año con las concesiones de Port Arthur, por parte de China, y la participación rusa en la guerra contra los bóxers. En 1904 Japón desencadenó la guerra y destruyó la flota rusa del Pacífico, lo que facilitó el aumento de la agitación contra el autócrata gobierno del zar y el estallido de los movimientos revolucionarios de 1905 que prepararían la Revolución de Febrero y la Revolución Bolchevique de 1917. La guerra civil rusa, con la participación de la legión checa y los ejércitos de Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos y Japón, alimentaría la teoría de la conspiración para repartirse el imperio ruso. Habría que preguntarse si la represión zarista no fue la causa directa de los movimientos revolucionarios más que la propia situación social del país.[20]

Del imperio euroasiático ruso a la superpotencia soviética

Tras la sorprendente toma del poder por los bolcheviques del 24 al 25 de octubre de 1917, según el calendario juliano,[21] y el control por los soviets de los centros neurálgicos

[19] Vladimir Ilich Ulianov (Lenin) fue arrestado en 1895 y en 1898 se fundó, en Minsk, el Partido Obrero Social-Demócrata Ruso. Aunque la "Revolución Decembrista" fue dirigida por numerosos nobles que se rebelaron contra la autocracia zarista, lo cierto es que Rusia ha sido un campo abierto al anarquismo, la revolución y a los frecuentes magnicidios y asesinatos políticos. Los bolcheviques justificaban la necesidad de la revolución porque "las revoluciones burguesas de los siglos XVII-XIX contribuyeron al derrumbe del feudalismo y a la afirmación del capitalismo en tanto que régimen social progresista. Pero no condujeron ni a la eliminación de la explotación, ni a la formación de la sociedad sin clases (…)". E. Balátov, *La teoría leninista de la revolución*, Progreso, Moscú, 1985, p. 8.

[20] En el Informe sobre la Revolución de 1905, Lenin dice: "Millares de obreros –gentes no socialdemócratas, sino creyentes, súbditos leales–, dirigidos por un sacerdote llamado Gapón, afluyen de todas partes de la ciudad al centro de la capital, a la plaza del Palacio de Invierno, para entregar una petición al zar (…) Se llama a las tropas. Ulanos y cosacos se lanzan sobre la multitud con el sable desenvainado, ametrallan a los inermes obreros (…)". Tal es el cuadro del 22 de enero de 1905, del "Domingo Sangriento". Lenin, *Informe sobre la revolución de 1905*, Progreso, Moscú, 1980, p. 61.

[21] Correspondientes a los días 6 y 7 de noviembre del calendario gregoriano. La corresponsal del periódico ABC escribió el 8 de noviembre de 1917 que "la primera noticia de la acción armada se

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

de las grandes ciudades del imperio, estalló una guerra civil que duró cinco años, desde 1917 hasta 1922. El caos facilitó el golpe de los bolcheviques contra el gobierno de Kerenski y era tal el desorden económico y social que las necesidades de la población dejaron de ser una prioridad, para anteponer los objetivos revolucionarios a la atención de los ciudadanos que sufrían las consecuencias en un estado de miseria y desesperación.[22] El hecho era que el gobierno de Lenin no dominaba las vastas regiones de Rusia, situación aprovechada por los "contrarrevolucionarios" militares del ejército zarista en grandes áreas del país. Varios países occidentales apoyaron a los ejércitos "blancos", como Estados Unidos a través de su cónsul en Moscú, Maddin Summers. La nacionalización de la banca y las empresas extranjeras, además del rechazo a la devolución de la deuda del antiguo régimen fueron algunas de las causas de la intervención extranjera, además de promover un "cordón sanitario" contra el contagio de las ideas comunistas.

Las condiciones geográficas del Imperio ruso fueron una barrera de contención contra la intrusión de las potencias extranjeras, algunas de las cuales estaban ocupadas con sus imperios coloniales en el sur y el este de Asia, África y en Oceanía. Las inmensas riquezas del gran país euroasiático constituían un polo de atracción para las inversiones extranjeras y la explotación en beneficio de los "centros" de poder. Rusia sería convertida en un país de la periferia, lo que siempre fue temido por los zares rusos que resistieron con éxito a tan magna empresa mediante una eficaz política de alianzas.

Un hecho muy poco conocido fue la firma de un acuerdo secreto entre Francia y Gran Bretaña, con la aprobación de Estados Unidos y Japón, para repartirse el viejo Imperio ruso y explotar sus riquezas conforme a sus intereses. El 23 de diciembre de 1917, cuando aún estaba reciente la Revolución Bolchevique y Trotsky estaba negociando con los representantes de Berlín la Paz de Brest-Litovsky, Francia y Gran Bretaña firmaron el acuerdo por el que enviarían tropas y ayudarían a los "ejércitos

recibió en el Palacio de Invierno a la medianoche del 5". Sofía Casanova, *La Revolución Bolchevista. Diario de un testigo*, Akron, Astorga, 2008, p. 31.

[22] Es ilustrativo reproducir un relato de John Reed sobre la situación: "Alejandra Kollontai, nombrada comisaria de Asistencia Pública el 13 de noviembre, fue acogida por una huelga general de los funcionarios del ministerio, a la que sólo unas cuarenta personas se negaron a sumarse. Los pobres de las grandes ciudades, los pensionados de los asilos, se encontraron sumidos en una indigencia espantosa. Delegaciones de enfermos muriéndose de hambre, huérfanos de rostros amoratados y escuálidos, sitiaban el edificio. Con lágrimas en los ojos, Kollontai mandó encarcelar a los huelguistas hasta que entregaran las llaves de los despachos y las cajas fuertes. Cuando tuvo en su poder las llaves, se dio cuenta de que la anterior ministro, la condesa Pánina, había partido llevándose los fondos, que se negaba a restituir a menos que la Asamblea Constituyente le ordenara hacerlo". John Reed, *Diez días que estremecieron al mundo*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 2008, p. 216.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

blancos" contra los soviets y elaboraron un plan para el reparto de las regiones más ricas en recursos naturales, como describe el historiador ruso Leonid I. Strakhovky.[23] El acuerdo consistía en el reparto regional tras la teórica derrota del Ejército Rojo.

Gran Bretaña ocuparía las regiones bálticas y la región del Cáucaso por sus reservas petrolíferas de la zona de Bakú. Francia se quedaría con la zona costera del Mar Negro, incluso la Península de Crimea, y con la rica región agrícola de Ucrania, con recursos importantes de carbón y mineral de hierro, y donde se habían desarrollado las empresas siderúrgicas. Estados Unidos y Japón ocuparían los territorios asiáticos del Imperio ruso.

Este plan tenía un objetivo geoeconómico y no sólo político. Era la conquista del *Lebensraum* de Rusia y, por lo tanto, la desaparición de ésta. Una situación de tal debilidad sólo se reproduciría tras el fin de la "Guerra Fría" y el gobierno de Yeltsin, que puso fin a la Unión Soviética en un estado de anarquía y carencia de política exterior. El 27 de febrero de 1918 Trotsky organizó el Ejército Rojo y el día 2 de agosto de ese año el ejército británico ocupó Arkangelsk. El 16 de enero de 1920, Francia y Gran Bretaña levantaron el bloqueo a la Rusia soviética y el 15 de agosto el ejército francés del general Weygand acudió en ayuda del ejército polaco que invadió Ucrania.

Los bolcheviques y Alemania firmaron el Tratado de Rapallo sobre no agresión el 16 de abril de 1922, con cláusulas secretas por las que los soviéticos facilitan el rearme alemán, violando el Tratado de Versalles. Y en octubre de 1922 las fuerzas japonesas, que habían facilitado la ocupación de Vladivostok por el ejército estadounidense, se retiraron de Siberia. La guerra civil duró cinco años: desde octubre de 1917 hasta octubre de 1922. Lenin[24] fundó la URSS el 30 de diciembre de 1922. El aislamiento diplomático de la Unión Soviética comenzó a desvanecerse en 1924 con el reconocimiento de la mayor parte de los países occidentales, con excepción de Estados Unidos, que lo hizo en 1933.[25] La hipocresía de la actitud aislacionista

[23] Leonid I. Strakhovky (1898-1963) fue un historiador ruso, profesor en varias universidades europeas y americanas. Hijo de un gobernador del Turkestán ruso luchó contra los bolcheviques, en las filas de la Legión Extranjera francesa, en el norte de Rusia. Describió el Acuerdo franco-británico en su artículo "The Franco-British plot to dismember Russia" en *Current History*, Nueva York, 1° de marzo de 1931, pp. 839-842.

[24] Vladimir I. Lenin murió 21 de enero de 1924, acompañado de su mujer Nadiezhda Krupskaya. Antes de morir realizó manifestaciones sobre el carácter de Stalin, con quien no simpatizaba. El 24 de diciembre de 1922 redactó unas notas en las que textualmente dice: "El camarada Stalin, llegado a secretario general, ha concentrado en sus manos un poder inmenso, y no estoy seguro de que siempre sepa utilizarlo con la suficiente prudencia". Lenin no se equivocó después de su muerte. Francisco Díez del Corral, *Lenin*, *una biografía*, Folio, Madrid, 2003, p. 384.

[25] En Estados Unidos el presidente Woodrow Wilson rompió las relaciones diplomáticas con la Rusia soviética el 6 de diciembre de 1917 a consecuencia de la renuncia al pago de la deuda. El presidente

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

occidental tenía un trasfondo económico, además de geopolítico, pues Francia, Alemania y Estados Unidos adoptaron políticas según sus propios intereses.[26] España y México mantuvieron relaciones comerciales con el Imperio ruso desde el siglo XIX en el territorio de California, lo que facilitó la permanencia de las buenas relaciones entre México y Rusia.[27] La URSS se convirtió en miembro de la Sociedad de Naciones el 18 de septiembre de 1934.

El Pacto de no agresión germano-soviético fue firmado por los ministros de Asuntos Exteriores Viacheslav Molotov y Joachim von Ribbentrop el 23 de agosto de 1939. El Tratado incluía cláusulas sobre seguridad, resolución pacífica de conflictos y comercio entre ambos países. También existía un Protocolo adicional secreto que se refería al reparto de Europa Oriental y las zonas de influencia. El Pacto facilitó el reparto de Polonia en septiembre de 1939, la anexión soviética de los Países Bálticos y Besarabia y no impidió la "Operación Barbarroja" (*Unternehmen Barbarossa*, en alemán) de invasión de la URSS, el 22 de junio de 1941.

Entre el final de la guerra civil y el de la Segunda Guerra Mundial, la URSS vivió en permanente estado de aislamiento, pero la conclusión de la última contienda elevó a la Unión Soviética a una potencia mundial militar e ideológica cuya influencia llegó a todos los continentes. La Conferencia de Yalta tuvo lugar en esa ciudad soviética situada en la península de Crimea entre el 4 y el 11 de febrero de 1945 y asistieron Franklin D. Roosevelt, Iosif Stalin y Winston Churchill. A la Conferencia de Potsdam,

Franklin D. Roosevelt reconoció a la Unión Soviética el 16 de noviembre de 1933 por los intereses económico-comerciales y el temor al expansionismo japonés en Extremo Oriente. México nunca rompió las relaciones diplomáticas con el gobierno soviético y las mantuvo con algunos altibajos. Stanislas Petkovki fue nombrado representante plenipotenciario en México y el profesor Basilio Badillo en Rusia. Las credenciales del representante soviético las presentó el 7 de noviembre de 1924 al presidente general Álvaro Obregón. Moscú nombró a la primera mujer ministra plenipotenciaria en el mundo, Alexandra Kollontai, en 1926, en México. Héctor Cárdenas, *Las relaciones mexicano-soviéticas,* Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, México, 1974, p. 79.

[26] Edward Hallett Carr destaca que "las negociaciones con Francia sobre deudas y créditos se interrumpieron, y el gobierno francés, aunque no cortó las relaciones diplomáticas, encontró un pretexto para exigir la retirada del embajador soviético Rakovski". Y, más adelante, subraya que "(…) a partir de 1927 Estados Unidos comenzó a competir con Alemania como principal suministrador de productos industriales a la URSS". Edward Hallett Carr, *La Revolución Rusa. De Lenin a Stalin, 1917-1929*, Alianza Editorial, Madrid, 1983, pp. 222 y 226.

[27] Dice Miguel Mathes: "Después del regreso de Kiskov de Bodega, en 1809, la Compañía Ruso-Americana determinó el establecimiento de una colonia agrícola y factoría sobre la costa, a corta distancia del norte de Bodega. El 5 de marzo de 1810 el zar declaró que la condición de España dio lugar a la entrada de Rusia en las costas de California, especialmente, en vista de que sería en beneficio mutuo para ambas partes e instruyó al conde Nikolai Petrovich Rumiantsov, ministro de asuntos exteriores desde 1807 y canciller del imperio desde 1809, que informara a los directores de la compañía sobre este efecto". Miguel Mathes, *La frontera ruso-mexicana 1808-1842*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1990, pp. 6-7.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

reunida del 17 de julio al 2 de agosto de 1945, acudieron Iosif Stalin, el nuevo presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman, y Clement Attlee, acompañado de Winston Churchill, quien había perdido las elecciones. La rendición alemana se firmó en Berlín el 8 de mayo de 1945. Con Stalin[28] la era de las alianzas contra las potencias del Eje cambiaron el panorama de la geopolítica soviética y reorganizaba el imperio ruso, participando en el nuevo orden mundial, con un asiento en el Consejo de Seguridad de la ONU. Sin embargo, con el comienzo de la "Guerra Fría", en 1947, la URSS siguió "rodeada" por las organizaciones que se fundaron con ese fin: OTAN, CENTO, SEATO.[29]

Los eventos acaecidos durante la "Guerra Fría" demostraron que la URSS era una potencia militar de primer orden, en especial desde que logró la bomba atómica en septiembre de 1949. Los incidentes de Praga en 1948, el bloqueo de Berlín, la represión de la sublevación húngara en Budapest en octubre 1956, que coincidió con la crisis del Canal de Suez, donde la URSS iniciaría una importante influencia en el mundo árabe, la construcción del Muro de Berlín en agosto de 1961, la crisis de los misiles en Cuba, en octubre de 1962, que pudo desencadenar una guerra nuclear entre Estados Unidos y la URSS pero que terminó con el desmantelamiento de los misiles en suelo turco, además de la retirada de los instalados por los soviéticos en Cuba.

La URSS de Nikita Kruchev y la China de Mao-Tse-Tung estuvieron al borde de una confrontación, ya que habían roto las relaciones diplomáticas en julio de 1963, produciéndose enfrentamientos en la frontera, en marzo de 1969. Leonid Breznev, que había llegado al Kremlin el 14 de octubre de 1964, intervino en Checoslovaquia para poner fin a las reformas de la "Primavera de Praga" el 20 de agosto de 1968, emprendidas con el liderazgo de Alexander Dubcek. En mayo de 1972 estadounidenses y soviéticos firmaron, en Moscú, los Acuerdos SALT-I sobre limitación de armamentos. En 1975 el Acta final de Helsinki confirmó las fronteras resultantes de la Segunda Guerra Mundial y, con ello, el reconocimiento de las negociadas por Stalin. A partir de ese momento la URSS se dotó de una flota de guerra capaz de estar presente en todos los mares por iniciativa del almirante Gorshkov.[30] En diciembre de 1979 intervino militarmente en Afganistán mientras Estados Unidos, Arabia Saudita y otros países musulmanes apoyaron y armaron a los mujaidines, embrión de Al Qaeda y del terrorismo yihadista del siglo XXI. En 1983 surgieron tensiones entre Estados Unidos

[28] Iosif Stalin murió el 5 de marzo de 1953.

[29] La OTAN o NATO (North Atlantic Treaty Organization) engloba a países de Europa Occidental, incluso a Turquía y Noruega, y América del Norte. La CENTO (Central Treaty Organization) incluía Irak, Irán, Turquía, Pakistán, Reino Unido y Estados Unidos. La SEATO (South East Asia Treaty Organization) comprendía los países del sudeste asiático no comunistas, Francia, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos.

[30] La Armada rusa recibió una moderna fragata con su nombre a finales de julio de 2017 dotada con misiles Ónix y Kalibr y con blindaje radio eléctrico.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

y la URSS con el despliegue de los misiles soviéticos SS20 en las fronteras de Europa y los Pershing II y misiles de crucero Tomahawk por Estados Unidos, teniendo que ceder Moscú en su política. A la muerte de Andropov llegó al Kremlin Konstantin Chernenko, quien falleció el 10 de marzo de 1985 y le sustituyó Mijail Gorbachov, quien priorizó el desarme con Estados Unidos y evacuó las tropas rusas de Afganistán en 1987. Gorbachov desarrolló las políticas de "*glasnost*" y "*perestroika*".[31]

A lo largo de 1989 aumentaron los contactos políticos, económicos y comerciales entre la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea, UE) y los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), firmando varios acuerdos de comercio y cooperación. Con numerosos movimientos populares en varios Estados del bloque socialista, el 9 de noviembre se produjo la caída del Muro de Berlín en medio de las maquinaciones de Margaret Thatcher y François Mitterand que no querían oír de unificación alemana. En Checoslovaquia tuvo lugar la "Revolución de terciopelo" y del 19 al 21 de agosto de 1991 hubo un *putch* militar y una reacción ciudadana en Moscú. El 8 de diciembre de 1991 Boris Yeltsin propuso la constitución de una Comunidad de Estados Independientes con Rusia, Bielorrusia y Ucrania. Con la separación de Estonia, Letonia y Lituania, la URSS desapareció el 25 de diciembre. El periodo de la presidencia de Yeltsin es el más desastroso para la historia de Rusia, que perdió todo el prestigio como potencia mundial, sin contar la crisis económica, el *default* de 1998, el saqueo de las empresas del Estado, el surgimiento de las mafias y el empobrecimiento de la población.

La recuperación del espacio vital de Rusia y su *hinterland*

Aunque los gobiernos comunistas han desaparecido después de la caída del Muro de Berlín y el colapso de la URSS, algunos países occidentales quieren mantener una "Guerra Fría" latente y siguen manteniendo activamente la OTAN a pesar de la inexistencia del Pacto de Varsovia. Las otras dos alianzas patrocinadas por Estados Unidos y el G-5 han dejado de existir por los cambios fundamentales en el mapa geopolítico de las respectivas regiones, aunque Rusia fue admitida en el G-7 en la Cumbre de Halifax, en junio de 1995. Desde la llegada al poder de Vladimir Putin[32] en diciembre de 1999, los países de la OTAN han realizado una política de provocación en connivencia con

[31] En español "transparencia" y "reconstrucción".

[32] Vladimir Vladimirovich Putin (Leningrado 1952), jurista de formación, trabajó al servicio del KGB en Alemania Oriental y, posteriormente, fue el director del FSB. Inició su carrera política como presidente del gobierno con Boris Yeltsin. Desde 1999 hasta la actualidad ha sido jefe del gobierno o presidente de la Federación Rusa y, durante un breve período, ocupó ambos cargos conforme a la Constitución.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

algunos antiguos países de la órbita comunista, en especial los países bálticos y Polonia. Putin fue elegido presidente el 26 de marzo de 2000 y el 13 de diciembre de 2001 George W. Bush anunció que Estados Unidos se retira del Acuerdo Antimisiles (ABM) firmado en 1972. Vladimir Putin fue reelegido presidente el 14 de marzo de 2004 por una gran mayoría, aumentando su popularidad entre la población. El 25 de abril de 2005 declaró que la desaparición de la URSS había sido la mayor catástrofe geopolítica del siglo XX.[33]

La inestabilidad en Chechenia parecía resolverse con el nombramiento de Ramzan Kadirov como primer ministro de la república autónoma el 4 de marzo de 2006 y la muerte del líder terrorista chechenio Chamil Bassaev el 10 de julio. La reacción de Putin al anuncio del despliegue del sistema antimisiles norteamericano en Polonia y Chequia fue suspender la participación de Rusia en el tratado de reducción de fuerzas convencionales en Europa, firmado en 1990. El 2 de marzo de 2008 Dimitri Medvedev ganó las elecciones a la presidencia y nombró a Putin como primer ministro el 8 de mayo,[34] quien se enfrentó a la crisis en Abjasia y Osetia del Sur con Georgia. Tras la renuncia de Obama de implantar el sistema antimisiles en Europa Oriental, Rusia y Estados Unidos firmaron en Praga un nuevo Tratado para la Reducción de Armas Estratégicas, el 8 de abril de 2010. Rusia y Ucrania renovaron el contrato de arrendamiento de la base naval de Sebastopol a la flota del Mar Negro por 25 años. En agosto de 2012 Rusia accedió a la Organización Mundial de Comercio tras el acuerdo con Georgia. El 4 de marzo de 2012 Putin ganó las elecciones presidenciales y nombró a Medvedev primer ministro.

El 12 de febrero de 2013 el presidente Vladimir Putin, adoptó el nuevo "Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia",[35] en sustitución del que

[33] Vladimir Putin, que nació en 1952, es uno de la generación de políticos que no tuvieron la experiencia de la Revolución Bolchevique y que, por lo tanto, ignoran o se le ha olvidado que la cohesión de la URSS estaba basada en dos pilares: el Partido Comunista de la Unión Soviética y en el Ejército Rojo. Hélène Carrère d'Encause subraya "le rôle décisif joué par l'armée dans cette création d'une nouvelle communauté historique (…) ". Por su parte, el Partido Comunista "plus que l'appareil de l'État (…) occupe une place ambiguë dans l'équilibre national du pays. Lénine avait toujours conçu son Parti en organe privilégié d'une classe, le prolétariat, donc imperméable aux intérêts et au différences nationales". H. Carrère d'Encausse, *L'empire éclaté*, Flammarion, Paris, 1978, pp.159 y 135.

[34] Dimitri Anatolievich Medvedev es jurista y diplomado del Instituto de Finanzas y Economía. Fue profesor de Derecho en la Universidad del Estado de San Petersburgo. Hombre de confianza de Putin ha alternado con él los cargos de presidente de la república y primer ministro. En las elecciones presidenciales de 2012 Vladimir Putin ganó las elecciones y Medeved fue nombrado presidente del gobierno.

[35] En este trabajo utilizo la versión en español del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, que en algunos aspectos difiere de las versiones occidentales. *Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia*, aprobado por el presidente de la Federación de Rusia Vladimir Putin, 12 de febrero de 2013, Moscú, 303-18-02-2013, 28 pp.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

existía desde 2008, que, como dice en sus Disposiciones generales, "es un sistema de actitudes hacia los principios básicos, prioridades, metas y objetivos de la política exterior de la Federación de Rusia". Y subraya que "la aceleración rápida de los procesos globales en la primera década del siglo XXI (…) requieren una nueva actitud (…), una reconsideración de las prioridades de la política exterior de Rusia (…)". La redacción del Concepto de 2013 no es muy diferente de los antecesores, pero sí subraya el nuevo entorno regional y mundial que, en política, se transforma en un mundo unipolar y, en el plano económico, en una economía global. Por lo tanto, los nuevos objetivos se basan en "proporcionar la seguridad del país, preservar y fortalecer su soberanía e integridad territorial (…)", la preocupación por "crear condiciones favorables para el crecimiento sostenible y dinámico de la economía de Rusia (…) fortalecer el Estado de Derecho y las instituciones democráticas (…)" que se completa con el objetivo de "fortalecer la posición comercial y económica de Rusia en el sistema económico mundial (…)".

Se impulsa una actitud proactiva para "la política de fortalecimiento integral de la paz internacional, la seguridad y la estabilidad universales (…)", subrayando el deseo de "establecer las relaciones de buena vecindad con los países vecinos, participar en la supresión de los actuales focos de tensión y conflictos así como prevenir la aparición de los nuevos, en las regiones adyacentes a la Federación de Rusia". Putin es consciente de que los países occidentales desearían establecer una cadena de focos permanentes de inestabilidad en las fronteras de Rusia. Como es lógico, alienta la sustitución del mundo unipolar tras la desintegración de la URSS por otro multipolar desarrollando "relaciones bilaterales y multilaterales de colaboración en beneficio mutuo y equitativo (…)". Se hace una velada alusión a la situación discriminatoria que sufren los ciudadanos rusos en algunas de las nuevas repúblicas surgidas en 1991, con ánimo de "proteger de forma integral los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos rusos (…) residentes en el extranjero", "difundir la lengua rusa (…) y promover un diálogo constructivo y la cooperación entre civilizaciones (…)".[36]

El documento, en su sección II, reformula la visión geopolítica del Kremlin: "las relaciones internacionales están en un período de transición cuya sustancia consiste en la formación de un sistema internacional policéntrico" y el cambio del centro de gravedad de la política internacional, al señalar que "sigue disminuyendo la capacidad del Occidente histórico de dominar la economía y la política mundiales (…) Se dispersan las capacidades de fuerza y desarrollo mundiales y se produce su desplazamiento hacia el Este, sobre todo a la región de Asia y el Pacífico (…)". Consciente de la amenaza terrorista de magnitud global subraya que "las alianzas político-militares

[36] *Ibidem*, *op. cit.*, p. 2.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

tradicionales no consiguen resistir a toda una gama de retos y desafíos actuales que son de naturaleza transnacional". Denuncia que "crece la competencia por los recursos estratégicos", la que sacude las bolsas de materias primas y los mercados" y los peligros para la paz y la estabilidad por "los intentos de arreglar las crisis al margen del Consejo de Seguridad de la ONU mediante la aplicación de las sanciones unilaterales y otras medidas relativas al uso de la fuerza, incluida la agresión armada". No ignora la interpretación arbitraria de las resoluciones de la ONU, "dirigidas al derrocamiento de la autoridad legítima en los Estados soberanos bajo las consignas de protección de la población civil". De la misma forma rechaza "el uso destructivo e ilegal del 'poder blando' y de concepciones de derechos humanos con el fin de ejercer una presión política sobre los Estados soberanos (…)".

Los dirigentes del Kremlin tienen la experiencia de la confrontación con Estados Unidos y sus asesores "buitres" del Departamento de Estado. Recordemos que Henry Kissinger, en sus memorias publicadas en 1979, defendía el uso de la fuerza a la práctica de la diplomacia. Como recuerda Noam Chomsky, en relación con la política en Oriente Medio, para el secretario de Estado Kissinger "era necesario insistir en las tablas hasta que Moscú pidiese el compromiso o, aun mejor, hasta que algún régimen árabe moderado decidiese que la ruta hacia el progreso pasaba por Washington".[37]

Al referirse a las prioridades en la solución de los desafíos, en la sección III, alude a la formación del nuevo orden mundial que Rusia propone como "un sistema firme y estable de las relaciones internacionales que se base en derecho internacional y los principios de la igualdad (…)" y que "la ONU debe seguir siendo el centro de gestión de las relaciones internacionales y de la coordinación de la política internacional en el siglo XXI (…)". La supremacía del derecho, en especial de la Carta de la ONU y del Acta final de Helsinki de 1975, como un valor prioritario, el fortalecimiento de la seguridad internacional, para evitar la proliferación de las armas nucleares, y la cooperación internacional en materia de economía y medio ambiente son las principales formulaciones. El esquema de las Prioridades regionales, contempladas en la sección IV, comienza con la referencia a la cooperación con los Estados de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la asociación estratégica y alianza con dichos Estados con los que "Rusia considera prioritario establecer la Unión Económica Euroasiática", que "serviría como un enlace eficaz entre Europa y la región de Asia-Pacífico". La cooperación implica "neutralizar las amenazas provenientes del territorio de Afganistán y contrarrestar la desestabilización en Asia Central y Transcaucasia" y subraya la importancia de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) como

[37] Noam Chomsky, *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Austral, Barcelona, 1996, p. 268. En la fraseología de Kissinger, "los demás Estados debían procurar por sus 'intereses nacionales' dentro de 'un marco de orden general' gestionado por Estados Unidos". Véase Noam Chomsky, *op. cit.*, p. 262.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

"un elemento esencial del sistema moderno de seguridad en el territorio de la ex Unión Soviética".

El documento alude a la intensificación de las relaciones con Ucrania pero la realidad ha superado el proyecto. Sin embargo, subraya el apoyo a Bielorrusia y Kazajstán para su integración en el EURASEC al tiempo que revela el interés de que Moldavia respete el *status* de Transnistria. Se pronuncia por una solución pacífica de los conflictos pendientes en Nagorno-Karabaj, Abjasia y Osetia del Sur y la normalización de las relaciones con Georgia. Dentro de la cooperación multilateral en el Mar Negro y Caspio, Rusia propone "los principios de la Carta de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro y el fortalecimiento del mecanismo de colaboración de los cinco Estados del Caspio (…)". Igualmente Rusia defiende "una cooperación genuina de socios entre Rusia, la Unión Europea y Estados Unidos" dentro de la región euroatlántica. Con la UE, Rusia pretende "seguir avanzando hacia la creación de un espacio económico y humanitario común desde el Atlántico hasta el Pacífico", lo que resulta difícil de prever en estos momentos en que la cooperación entre ambos bloques está congelada y se ha suspendido la renegociación del Acuerdo de asociación y cooperación cuya base de negociación fue el Acuerdo de 1994.[38]

Respecto a la OTAN, Rusia desarrollará sus relaciones "en función del grado de disposición de la Alianza hacia una cooperación equitativa" (…) "Rusia mantiene su actitud negativa tanto a la ampliación de la OTAN y al acercamiento de la infraestructura militar de la Alianza a las fronteras rusas (…)".

Las relaciones entre las dos superpotencias durante el período de la "Guerra Fría" no fueron nada transparentes, pues Estados Unidos ocultaba a sus aliados europeos la realidad. Como los documentos confidenciales del principio de aquel período están siendo desclasificados, cada vez más tenemos informaciones que demuestran que la propaganda de Estados Unidos sustituyó a la verdad, para mostrar a la URSS como el "representante del mal" en la Tierra. Noam Chomsky, que ha estudiado este período en profundidad y fundamento reproduce las declaraciones de Melvyn Leffler, diciendo que:

> investigaciones recientes de archivos sorprendieron a muchos estudiosos al revelar que tras la muerte de Stalin, "Beria –el siniestro y brutal director de la policía secreta– propuso que el Kremlin ofreciera a Occidente un pacto para la unificación y neutralización de Alemania", aceptando aparentemente "sacrificar el régimen comunista de Alemania del Este para mitigar las tensiones Este-Oeste" (…) Según James Warburg (…) tales

[38] Se trata del *Partnership and Co-operation Agreement (PCA)* de 1994 que desde 2012 está bloqueado. Rusia es el tercer socio comercial más importante de la UE y el mayor exportador de petróleo y gas a varios Estados miembros de la Unión.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

> oportunidades existieron y fueron desaprovechadas para asegurar la participación de la RFA en la OTAN (…).[39]

Otro panorama es el que se refiere a la cooperación en la región ártica, en el marco del Consejo Ártico y el Consejo de Estados del Mar Barents, y las "potencialidades que entraña el proyecto 'Dimensión del Norte' (…) como plataforma de colaboración regional en el norte europeo". Como era de esperar, el documento recuerda el vivo interés en la región de los Balcanes "con un significado estratégico para Rusia", no sólo desde el punto de vista étnico-racial sino como neoeconómico para el suministro de sus exportaciones energéticas hacia la UE. Con Estados Unidos desea desarrollar una "estabilidad estratégica y global y la seguridad internacional en general", pero la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca convierte en inciertas las futuras relaciones entre ambas potencias. Otras prioridades fundamentales para Rusia son "el uso de la Ruta del Mar del Norte como vía de comunicación nacional de transporte de Rusia (…) abierta a la navegación internacional (…)" y "el desarrollo económico de Siberia y el Extremo Oriente" son alternativas novedosas.[40]

Rusia otorga una gran importancia al fortalecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghai, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y el Diálogo Rusia-ASEAN, además de otros foros que cubren la región del Pacífico y el sub continente asiático, especialmente la India, en el contexto de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica). El documento hace mención a Corea del Norte como una premonición a la situación actual, reitera el interés de Rusia en un sistema bilateral de cooperación con Japón, y el fortalecimiento de las tradicionales relaciones con Mongolia, Vietnam, Australia y Nueva Zelanda. También repasa la importancia de la participación en la resolución de las tensiones en Oriente Medio, Norte de África y las relaciones con la Liga de Estados Árabes, sin olvidar el papel desempeñado en la crisis Estados Unidos-Irán y el levantamiento del aislamiento del gobierno de Teherán. En un intento de recuperar las relaciones perdidas, subraya la importancia de estrechar las relaciones con América Latina, no sólo la tradicional amistad con Cuba. Con toda seguridad, estas relaciones serán impulsadas en el próximo lustro por el nuevo mapa geopolítico que se dibuja en el subcontinente latinoamericano.

Las primaveras árabes, en particular la guerra civil en Siria, han dado la oportunidad a Vladimir Putin para adoptar iniciativas delante de las potencias occidentales en Oriente Medio. La estratégica base naval de Tartus y de la base aérea

[39] Noam Chomsky, *Hegemonía o supervivencia. La estrategia imperialista de Estados Unidos*, Ediciones B, Barcelona, 2016, p. 298. Ante tantos precedentes, no es de extrañar la desconfianza de Moscú en las promesas de Washington y Vladimir Putin antepone una política de colaboración multipolar frente al objetivo estadounidense de mantener la hegemonía unipolar.

[40] *Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia*, *op. cit.*, p. 23.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

de Hmeymim en Latakia justifican el apoyo al gobierno de Bashar Al-Asad, el gobierno legítimo de Siria, además de que las buenas relaciones con Damasco se remontan a la época de la URSS. El 14 de septiembre de 2013 Putin y Obama acordaron el desmantelamiento del arsenal de armas químicas, lo que evitó un ataque de Estados Unidos al gobierno de Damasco. La crisis de Ucrania con motivo de la firma del Acuerdo de Asociación con la UE estalló al gobierno de Viktor Yanukovich, al que acosaron con manifestaciones organizadas por grupos de extrema derecha que, tras los sucesos sangrientos en la Plaza de Maidan, después de una represión policial, provocaron un golpe de Estado el 22 de febrero de 2014.[41] Los acontecimientos posteriores y la actitud del nuevo presidente Petro Porochenko contra la minoría rusa de la región oriental de Donetsk y Lugansk propiciaron un referéndum en Crimea que, por mayoría absoluta, aprobaron reunificarse con Rusia. Estados Unidos y la UE adoptaron sanciones económicas contra Rusia, que respondió con otras medidas de retorsión que afectan fundamentalmente a las economías del bloque europeo. El 29 de mayo de 2014 nació la Unión Aduanera Euroasiática que incluye a Rusia, Kazakstán y Bielorrusia con ánimo de que se adhieran otras ex repúblicas soviéticas. El 1 de septiembre de 2014 comenzaron las obras del macro gasoducto para suministrar gas a China en los próximos años. La alianza Rusia-China está en fase de expansión en todas las áreas y su valor potencial superará a otras alianzas existentes.[42]

Conclusión

La idiosincrasia del pueblo ruso y las características de la formación del imperio zarista condicionaron la geopolítica de sus gobiernos y tanto la Unión Soviética como la Federación Rusa han heredado la estrategia que aseguró la supervivencia de tan vasto territorio. Desde Pedro el Grande hasta Gorbachov, Rusia ha estado gobernada bajo un sistema autocrático y su territorio ha estado sometido a la política de aislamiento de las potencias occidentales. Su espacio vital ha sido el arma letal de sus invasores y su espacio de influencia, su *hinterland*, ha constituido siempre una prioridad para asegurar su independencia.

[41] El Capítulo V de la Constitución de Ucrania, en sus artículos 102 al 112, regula la figura del presidente de Ucrania y la modalidad para su cese o destitución. En ningún caso se alude al lanzamiento de cócteles molotov.

[42] Rusia y China firmaron en octubre de 2017 un Acuerdo de cooperación espacial para el período 2018-2022. El grupo de operaciones espaciales ruso Glavkosmos coopera con socios chinos para realizar experimentos en la Estación Espacial Internacional. China pretende adquirir el potente motor de cohetes, fabricado por la empresa rusa Energomash y el grupo Sistemas Espaciales Rusos adquirirá tecnología electrónica china.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

La Federación Rusa superó el período de Boris Yeltsin, que fue un sistema caótico único en la historia del país desde finales del siglo XVII. Habría que remontarse a Iván IV el Terrible para encontrar alguna similitud de tal período. La identidad de Rusia ha permanecido intacta pero con la llegada de Vladimir Putin al poder y su equilibrio con Medvedev el país recuperó su esencia y credibilidad perdidas. Desde entonces se ha diseñado una política exterior capaz de demostrar a sus adversarios que no era posible un nuevo "Acuerdo de Navidad" como el firmado entre franceses y británicos en 1917 para repartirse los restos del imperio. Putin ha logrado en el interior del país una popularidad que no disfruta en el extranjero, lo contrario de Gorbachov.

Rusia ha vuelto a estar presente en muchos escenarios de los que había desaparecido tras el colapso de la URSS, incluso ha adoptado iniciativas por delante de las potencias occidentales, como en el caso de Oriente Medio, y de nuevo se ha erigido en árbitro indispensable en varias regiones del mundo. La globalización ha beneficiado la política del Kremlin y la política de alianzas reforzará aún más la presencia de Rusia en Europa, Asia y América Latina. Ha reaccionado con templanza a las provocaciones de la OTAN y a la histeria de algunos países que pertenecieron a la órbita soviética, pues no existen evidencias de que Putin se convierta en la reencarnación de Stalin o que pretenda reconstruir el viejo imperio.

El documento relativo a la política exterior de la Federación de Rusia propone fórmulas de colaboración bilateral y multilateral que no han sido examinadas seriamente en los foros especializados. El "oso ruso" ha despertado del letargo y es mejor utilizar la colaboración que la confrontación, especialmente para sus vecinos europeos. Para pronosticar su reacción es necesario conocer la evolución del imperio.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

Fuentes consultadas

Batalov, E., *La teoría leninista de la revolución*, Progreso, Moscú, 1985.

Cárdenas, Héctor, *Las relaciones mexicano-soviéticas: antecedentes y primeros contactos diplomáticos* (1789-1927), Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1974.

Carr, Edward Hallett, *La Revolución Rusa: de Lenin a Stalin*, 1917-1929, trad. de Ludolfo Paramio, Alianza, Madrid, 1983.

Carrère d'Encausse, H., *L'empire éclaté* : *la révolte des nations en URSS,* Flammarion, Paris, 1978.

Chomsky, Noam, *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Austral, Barcelona, 1996.

Chomsky, Noam, *Hegemonía o supervivencia. La estrategia imperialista de Estados Unidos*, Ediciones B, Barcelona, 2016.

Casanova, Sofía, *La revolución bolchevista: diario de un testigo*, Akron, Astorga, 2008.
Díez del Corral, Francisco, *Lenin, una biografía*, Folio S.A., Madrid, 2003.
Garrigue Masaryk, Thomas, *The Spirit of Russia: Studies in History, Literature and Philosophy*, Georg Allen & Unwin Ltd., Londres, 1955.
Goehrke, Hellmann, Lorenz, Scheibert, *Rusia*, Historia Universal Siglo XXI, Madrid, 1980.
Lenin, *Obras escogidas*, Progreso, Moscú, 1980.
Lenin, *El comienzo de la revolución en Rusia. Ejército revolucionario y gobierno revolucionario. Informe sobre la revolución de 1905*, Progreso, Moscú, 1980.
Lenin, *¿Qué hacer? Problemas candentes de nuestro movimiento*, Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, Caracas, 2010.
Marx y Engels, *Obras escogidas. El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Progreso, Moscú, 1983.
Mathes, Miguel, *La frontera ruso-mexicana*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1990.
Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, Documento *Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia*, aprobado por el presidente de la Federación de Rusia Vladimir Putin, 12 de febrero de 2013, Moscú, 303-18-02-2013.
Puente, Carlos, *Introducción a la geopolítica de las relaciones económicas internacionales*, Adams, Viena, 2013.
Rambaud, Alfred, *Histoire de la Russie: Depuis les origines jusqu'à nos jours*, Hachette, Paris, 1893.
Reed, John, *Diez días que estremecieron al mundo*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 2008.
Simms, Brendan, Europe, *The Struggle for Supremacy 1453 to the Present*, Penguin Books, Londres.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 137-159.

Las singularidades de la Constitución mexicana en perspectiva: una mirada de internacionalista sobre un texto centenario

The peculiarities of the Mexican Constitution in perspective: An internationalist outlook on a century-old document

Barthélémy Michalon*

Resumen

Más allá del festejo de su centenario, es necesario tener presente que la Constitución mexicana padece de defectos que, lejos de corregirse con el paso del tiempo, se van haciendo más presentes. Su larga extensión, su alta frecuencia de reforma, así como su imprecisión conceptual no son meros detalles formales, sino que limitan su capacidad para cumplir sus funciones. Manejamos datos numéricos y recurrimos al método comparado para evidenciar que estos rasgos del texto constitucional son muy poco comunes en otros países. Asimismo, exponemos las causas y las consecuencias de cada una de estas singularidades. Nuestro análisis finaliza con una propuesta para superar las resistencias políticas e institucionales que hasta el momento han impedido que se revierta la tendencia actual.

Palabras clave: Constitución mexicana, centenario, extensión, soberanía, enmiendas, comparaciones, relaciones internacionales.

Abstract

Beyond the celebration of its century of existence, it should not be forgotten that the Mexican Constitution suffers from defects that, instead of vanishing over the course of time, are getting increasingly visible. Its length, the fast pace of its reforms as well as its conceptual vagueness are not simply formal and irrelevant details but they are reducing its capacity to fulfill its functions. We handle numeric data and we apply the comparative

* Maestro en Estudios Europeos por el Colegio de Europa en Brujas, Bélgica, y doctorado en Ciencias Políticas con especialidad en Relaciones Internacionales en Sciences Po en París, Francia. Profesor de tiempo completo adscrito al Departamento de Ciencia Política Economía y Relaciones Internacionales en el Tecnologico de Monterrey, Campus Puebla. Este artículo fue redactado con el apoyo de la estudiante de licenciatura en Relaciones Internacionales María José Torillo Medrano. Correo electrónico: bmichalon@itesm.mx

method in order to highlight the fact that some constitutional features are not common in other countries. Likewise, we expose the causes and consequences of each of those peculiarities. Our analysis ends with a recommendation about how to overcome the political and institutional obstacles that have so far prevented the current trend from being reversed.

Key words: Mexican Constitution, centenary, length, sovereignty, amendments, comparisons, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

Introducción

La Constitución mexicana se enorgullece de contarse entre las más antiguas en mantener vigencia hasta nuestros días. Otro motivo de orgullo es que se considera que, históricamente, fue la primera en proclamar derechos sociales. Este texto, que celebró un siglo completo de vigencia en 2017, presenta otras singularidades que necesitan ponerse en perspectiva. Primero, con más de 130 páginas, se trata de un documento sorprendentemente extenso. Segundo, con más de dos revisiones al año en promedio desde su proclamación inicial, es un texto que ha conocido múltiples cambios desde su adopción. Tercero, su forma de utilizar el concepto de "soberanía" pasa por alto las exigencias de rigor jurídico para dar prioridad a consideraciones políticas con profundas raíces históricas.

Partiendo de estas observaciones, se aplicará el método comparatista para determinar si los rasgos citados antes forman en realidad una "excepción" o si, al contrario, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* comparte estas características con las normas fundamentales de otros países. Esta labor de comparación nos permitirá abordar estas singularidades desde una perspectiva más informada y más distanciada, condición indispensable al momento de emitir un juicio sobre las mismas y de recomendar una evolución en las prácticas existentes.

Una extensión excepcional y creciente

La impresionante extensión del texto constitucional mexicano es probablemente el rasgo que más sobresale a primera vista, puesto que no es necesario adentrarse en su cronología o en su contenido para darse de cuenta de ello. En nuestro país, incluso aquellos quienes muy poco saben acerca de ella tienen consciencia de que se trata de un documento muy denso. Primero, comprobaremos esta reputación con datos duros manejados en el contexto de una perspectiva comparada. Después se procurará explicar esta situación para, por último, resaltar las implicaciones de esta particularidad.

Los números lo confirman: pocas constituciones rivalizan con la mexicana en términos de extensión

De entrada, podría argumentarse que cualquier documento que pretende definir, organizar y equilibrar un sistema político nacional necesita desarrollarse a lo largo de numerosas páginas, condición ineludible para establecer las reglas del juego político con la exhaustividad y la precisión requeridas. Según esta visión, a una misión tan compleja le debe corresponder una extensión considerable.

La observación de los textos fundamentales vigentes en otros Estados permite cuestionar esta aseveración y poner la situación mexicana en perspectiva. Por supuesto, ninguna labor comparativa está exenta de obstáculos que, para ser superados, necesitan tomar ciertas decisiones con el fin de preservar el valor explicativo del método aplicado. A continuación hacemos dichas decisiones explícitas, con el fin de transparentar el proceso y permitir que los interesados en el tema cuenten con los elementos necesarios para evaluar y en su caso criticar el procedimiento que hemos ejecutado.

Para empezar, nos pareció indispensable dejar a un lado la versión original de cada documento para utilizar en su lugar su traducción al inglés. Nuestro objetivo era evitar que el idioma introdujera un sesgo en la medición realizada, teniendo en cuenta que ciertos idiomas son más eficientes que otros –en el sentido de que permiten expresar una determinada idea con un menor número de palabras.

Posteriormente, nos topamos con el hecho de que los documentos disponibles en línea incluyen una cantidad variable de datos además del texto constitucional en sí: por ejemplo, algunos incluyen un prefacio, un índice (19 páginas en el caso de la India), un apéndice, una lista cronológica de las enmiendas realizadas, unos artículos transitorios, los nombres de los firmantes o incluso el juramento que los titulares de cargos públicos deben pronunciar al momento de tomar posesión de sus nuevas funciones. Con tal de poder realizar una comparación que tuviera sentido entre textos tan diversos en cuanto a su presentación formal, determinamos que sólo tomaríamos en cuenta la parte sustancial de los textos constitucionales, es decir, el preámbulo (cuando existe) y los artículos normativos de la versión consolidada más reciente.

Siguiendo una lógica similar, enfocamos nuestros esfuerzos comparativos en aquellas constituciones codificadas de manera formal, dejando a un lado los estatutos consuetudinarios de varios países como Reino Unido o Israel.

Adicionalmente, como las constituciones evolucionan con el tiempo, tenemos consciencia de que los datos que vienen a continuación no son más que una fotografía de la situación existente en un momento dado (noviembre de 2016).

Los factores antes mencionados explican por qué la tabla que aparece a continuación presenta marcadas diferencias numéricas con la clasificación habitualmente

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

considerada como referencia, que fue realizada en el marco del *Comparative Constitutions Project*.[1]

Tabla 1
Las 10 constituciones más largas en el mundo

Lugar	*País*	*Número de palabras*	*Entrada en vigor*
1	India	83 415	1950
2	México	66 598	1917
3	Papúa Nueva Guinea	66 288	1975
4	Brasil	57 333	1988
5	Ecuador	53 mil (aprox.)[2]	2008
6	Nigeria	51 433	1999
7	Pakistán	50 329	1973[1]
8	Zimbabue	49 459	2013
9	Malasia	47 830	1957
10	Ghana	46 928	1992

Fuente: Mediciones propias a partir de versiones en inglés de las diferentes constituciones nacionales, en su caso depuradas de los elementos no incluidos en el conteo de palabras.

Por lo tanto, una perspectiva comparada da sustancia a la observación, formulada con frecuencia en forma de crítica, de que la Constitución mexicana destaca por formar parte de las más extensas del mundo: sólo el texto vigente en la India la rebasa en este aspecto. Si bien Papúa Nueva Guinea está muy cercana en esta clasificación, es notable que los siguientes países enlistados se encuentran a una distancia mucho mayor, por sumar casi 10 mil palabras menos (Brasil) o por presentar una diferencia todavía más amplia.

La tabla anterior se limita a enlistar las 10 constituciones más largas existentes en la actualidad. La extensión de la máxima norma jurídica mexicana es todavía más patente cuando se toma en cuenta que en 15 Estados el mismo documento cuenta con 6 500 palabras o menos,[3] lo que equivale a menos de una décima parte del total

[1] Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton, "Rankings" en *Comparative Constitutions Project*, 2016, disponible en http://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/ consultada en noviembre de 2016.

[2] La Constitución pakistaní estuvo suspendida en varias ocasiones, consecuencia de golpes de Estado en el país, por lo que ciertas fuentes toman más bien como fecha de entrada en vigor su más reciente reincorporación formal al orden legal nacional en lugar del año de su proclamación inicial.

[3] De acuerdo con Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton, *op. cit.* Esta vez nos basamos en los datos proporcionados en dicha página en lugar de realizar nuestras propias cuentas debido a que el

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

mexicano. La Constitución estadounidense, reputada, entre otras razones, por su compacidad, no excede las 8 mil palabras (enmiendas incluidas), lo que corresponde a una octava parte de la Carta Magna de nuestro país.

Una inflación de palabras que tiene sus raíces en motivos tanto psicológicos como políticos

Al momento de su proclamación en 1917, la Constitución mexicana constaba de unas 21 mil palabras, el equivalente a un tercio de su tamaño actual. Por lo tanto, no siempre destacó por su volumen, sino que fue adquiriendo este rasgo con el paso del tiempo, conforme se fueron aprobando modificaciones al texto original. El ritmo de las enmiendas y el procedimiento aplicable para adoptarlas serán el objeto de la parte siguiente: por el momento nos enfocaremos en identificar las posibles causas de esta inflación de palabras.

Como primer paso en nuestra explicación, se evidencia que varias de las disposiciones constitucionales presentan un alto grado de detalle. Entre muchos otros ejemplos de ello, mencionemos el artículo 20, que desglosa en tres páginas una serie de aspectos del sistema de justicia penal; el artículo 28, que se extiende a lo largo de seis páginas sobre el tema de los monopolios y de la regulación de diversos sectores económicos;[4] o el artículo 41, que dedica casi nueve páginas completas[5] a las reglas de competencia electoral, sin escatimar especificaciones acerca del rol del Instituto Nacional Electoral en este ámbito.

La lista de semejantes casos podría ser mucha más larga, pero esta selección de ejemplos es suficiente para poner de manifiesto que nuestra norma fundamental incluye abundancia de disposiciones que por su contenido presentan un carácter netamente legislativo o incluso reglamentario y cuya presencia en un texto de este nivel es por ende altamente cuestionable.

No obstante, esta observación no resuelve la pregunta inicial, sino que nos lleva a otra: ¿cómo explicar que el poder constituyente haya decidido llegar hasta este nivel de detalle?

Nuestra respuesta distingue dos lógicas principales: la primera de tipo psicológico y estrechamente ligada al carácter simbólico de la Constitución, la segunda basada en el juego de poder entre partidos.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

sesgo observado en esta fuente (la inclusión de elementos que no formaban parte de la constitución propiamente dicha) tendía a exagerar el tamaño de las constituciones. Por lo tanto, cualquier error en la medición de la extensión de estos 15 textos constitucionales sería en el sentido de un número excesivo, lo cual no permitiría cuestionar nuestro énfasis en su corta extensión.

[4] Incluyendo una lista detallada de los requisitos personales que deben de cumplir los integrantes de ciertas instancias regulatorias.

[5] Más de 4 mil palabras, es decir, lo equivalente a la integralidad de la Constitución islandesa.

Desde su proclamación, el texto constitucional gozó de un alto nivel de prestigio, por encarnar la causa, bandera y resultado de una lucha, una marca tangible de los cimientos más profundos de nuestro país. Después del caos revolucionario, la Constitución de 1917 se ha planteado como un símbolo de estabilidad y unión al extender, por lo menos en teoría, su poder supremo sobre todo el territorio nacional y sus habitantes. La adoración casi fanática a esta ley fundamental, paradoja en un pueblo acostumbrado a desconocer la autoridad de las leyes y a rebelarse contra ellas, ha sido clave para la construcción del México moderno.[6]

Partiendo de ello, sugerimos que la incorporación a nuestra norma fundamental de disposiciones de índole no constitucional responde a un intento por otorgar más solemnidad, legitimidad y, supuestamente, durabilidad a las normas adoptadas. La idea subyacente es que, al ser introducidas en la Carta Magna, adquieren un carácter de preeminencia y se vuelven menos vulnerables ante la crítica y el cuestionamiento, en especial en comparación con textos de tipo legislativo.

En la actualidad la Constitución sigue inspirando un profundo respeto, por lo menos en los discursos y ejercicios retóricos, calidad que sin duda se confirmará y reforzará en la ocasión de la inminente celebración de su centésimo aniversario. Por consiguiente, hay motivos para pensar que esta explicación basada en el prestigio del documento sigue vigente hasta nuestros días, sin que lo anterior impida reconocer el peso de otra razón, basada en el juego político.

Durante las siete décadas de poder indisputado en manos de un solo partido, el corporativismo que era central para el equilibrio y perpetuación del sistema existente implicaba que el gobierno tenía que ofrecer concesiones tangibles a diferentes sectores clave, muchas de las cuales quedaron plasmadas en el texto constitucional.

La Constitución era también un mecanismo para la cooptación interna. El Partido Revolucionario Institucional estaba sujeto a demandas por parte de diversas fuerzas sociales durante su largo tiempo en el poder. Una respuesta típica consistía en adoptar una enmienda constitucional que incorporara las peticiones de cada grupo.[7]

En 1988, la principal fuerza política perdió su "súper mayoría" en el Congreso y por ende su capacidad para reformar la Constitución por sí sola. A partir de ese momento, para ello era necesario entablar una negociación involucrando a las fuerzas de menor calibre. De manera legítima, éstas eran temerosas de que los nuevos principios generales inscritos en la Carta Magna pudieran ser desvirtuados por la facción dominante cuando ejerciera su poder legislativo de manera unilateral, gracias a la

[6] Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1912 y 1999 (reimp.), p. 84, disponible en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/rabasa/Rabasa_Const.pdf.

[7] Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2009, p. 195 (traducción del autor).

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

mayoría absoluta que conservó durante varios años más en ambas cámaras. En cambio, la introducción de elementos mucho más específicos permitía reducir el margen de acción del legislador y gracias a ello salvaguardar los intereses que los partidos minoritarios se habían esforzado por defender al momento de la reforma constitucional.[8]

Al abrirse el nuevo siglo se desvaneció este escenario de partido hegemónico pero se mantuvo esta tendencia a introducir cambios constitucionales sumamente detallados. Además del argumento basado en el prestigio de la norma de mayor rango, el efecto de inercia jugó probablemente un rol clave: si bien desaparecieron los mecanismos que garantizaban la perpetuación del dominio de una formación política a expensas de todas las otras, la desconfianza subsistió y por consiguiente los partidos en situación de minoría perpetuaron esta estrategia consistente en utilizar la Constitución como medio para preservar a largo plazo las concesiones obtenidas en contextos previos.

Esta conclusión, propuesta por expertos del caso mexicano,[9] también ha sido defendida por autores que, a través del manejo datos empíricos en el contexto de amplios estudios comparativos, han evidenciado de manera más general "una correlación entre desconfianza social y locuacidad constitucional".[10]

En definitiva, la larga extensión de la Constitución de 1917 parece tener sus raíces en dos razones principales: por un lado la continua veneración hacia un texto considerado como emblemático y, por otro, la desconfianza existente entre los actores que conforman nuestro sistema político.

Una constitución de muchas páginas: ¿calidad o defecto?

Desde una perspectiva optimista, se podría defender la idea según la cual una constitución profusa es más completa, por abarcar una gran variedad de cuestiones y por establecer las reglas aplicables en un amplio espectro de temas. Desde esta perspectiva, la finalidad de una constitución consistiría en centralizar en un mismo documento una gran multiplicidad de normas referentes a campos muy variados.

Sin embargo, argumentamos que las supuestas ventajas enumeradas antes están basadas en una visión distorsionada de lo que debe ser semejante texto.

No perdamos de vista que se espera de cualquier constitución que establezca los principios definitorios de la comunidad humana y del sistema político que organiza.

[8] Pablo Boullosa, "Constitución: orden y oportunidad. Entrevista con Diego Valadés" en *Este País*, México, núm. 302, junio de 2016, p. 25.

[9] *Idem*.

[10] George Tsebelis y Dominic J. Nardi, "A long constitution is a (positively) bad constitution: evidence from OECD countries" en *British Journal of Political Science*, Cambridge University Press, Reino Unido, vol. 46, núm. 2, abril de 2016, p. 462.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

Por este motivo suele proclamar los principales derechos y obligaciones de los ciudadanos, establecer los rasgos, poderes y límites de las instituciones políticas, regir las relaciones entre ellas, determinar las modalidades de la organización territorial y plasmar las condiciones para modificar el mismo documento. Dependiendo de las características propias de cada Estado, puede también incluir otros elementos como las reglas de convivencia entre los diferentes grupos que conforman la población nacional.

En lugar de enfocarse sólo en aquellas cuestiones que son realmente cruciales para la definición y el funcionamiento del Estado en sentido amplio, nuestra Constitución incorpora numerosos elementos no esenciales. Como consecuencia, los puntos de mayor trascendencia se encuentran diluidos en un conjunto que resulta tan masivo que se pierde de vista lo que en realidad debería sobresalir.

Además, en el caso mexicano, estas disposiciones tan dispares se fueron agregando de manera progresiva a la estructura existente, dando como resultado un desorden y una confusión[11] que con dificultad conviven con el objetivo de facilitar y transparentar el acceso a la información, en este caso en el ámbito legal.

Desde un punto de vista práctico, una constitución tan voluminosa e invadida por incontables especificaciones técnicas se vuelve poco asequible para el ciudadano, que fácilmente se puede perder en semejante masa de información, misma que, además, no cuenta con una organización interna clara y consistente. ¿No es intimidante para el ciudadano promedio lidiar con un texto que propone un esquema de subdivisión de sus artículos que llega hasta cinco niveles?[12]

Desde la perspectiva de la teoría del derecho, llama la atención el hecho de que la inclusión de disposiciones de tipo legislativo o, peor, reglamentario dentro de la Carta Magna es una afrenta al principio de jerarquía de las normas, por otorgar a normas de rango inferior un lugar en la cúspide de la famosa pirámide de Kelsen.

Corolario de lo anterior, la concisión es un criterio mencionado con frecuencia cuando se identifican los rasgos formales de una "buena Constitución",[13] no sólo con fines de claridad, sino también para permitir un mejor desempeño institucional. A través de estudios empíricos se ha evidenciado que las constituciones más largas tienden a ser asociadas con un menor Producto Interno Bruto per cápita y un mayor nivel de corrupción. Sobre el primer punto, el argumento señala que el rígido marco impuesto por la máxima norma sobre un amplio rango de sectores actúa como un impedimento para la liberación de aquellas fuerzas económicas que podrían fomentar un mayor

[11] Por ejemplo, las disposiciones relativas a un tema tan técnico como lo es el Banco de México aparecen en el capítulo I, sobre "derechos humanos y sus garantías".

[12] Un ejemplo de ello sería el artículo 41, fracción V, apartado B, inciso a), base 3.

[13] Hélène Landemore, "What is a good constitution? Assessing the constitutional proposal in the Icelandic experiment" en Tom Ginsburg y Aziz Huq (eds.), *Assessing Constitutional Performance*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2016, p. 76.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

ritmo de crecimiento. En cuanto a la corrupción, la dirección del vínculo causal ha quedado hasta el momento indeterminada: según una primera interpretación, la larga extensión de la constitución puede ser consecuencia de un esfuerzo del constituyente que, a través de múltiples adiciones al texto, buscaría reducir las oportunidades de corrupción (por medio de una descripción minuciosa de las reglas aplicables). Al contrario, podría también ser producto de un intento del constituyente por preservar una situación que estaba resultando ventajosa para los influyentes poderes fácticos.[14]

La larga extensión del texto constitucional se relaciona de manera directa con otra de sus características: como se adoptan numerosas enmiendas,[15] el tamaño del documento aumenta mecánicamente.

Un texto fundamental sometido a una frecuencia de revisión casi sin equivalente

Una constitución se considera como más o menos "rígida" dependiendo del grado de dificultad de la activación de los mecanismos institucionales que permiten reformarla. México destaca justamente por presentar un marcado contraste entre la rigidez del texto y la frecuencia de la adopción de enmiendas. Esta hiperactividad reformista no sólo despierta la curiosidad del constitucionalista sino que genera consecuencias que merecen ser resaltadas.

¿Qué tan rígido es el procedimiento de revisión constitucional en México?

Los pasos a seguir para reformar la Constitución mexicana, por medio de modificaciones, adiciones o derogaciones, están expuestos en el artículo 135 del mismo texto, que retoma casi con exactitud la regla que aplicaba en su antecesora, proclamada en 1857.[16]

La casi totalidad de las constituciones nacionales formalmente codificadas establecen para sí mismas un mecanismo de reforma más complejo que el procedimiento de adopción o modificación de textos de rango legislativo.[17] Esta

[14] George Tsebelis y Dominic J. Nardi, *op. cit.*, pp. 25-26.

[15] Éstas consisten mucho más comúnmente en adiciones que en derogaciones: sólo 16 de los 229 decretos de reforma constitucional adoptados hasta la fecha implicaban derogaciones, pero todos ellos sin excepción introducían al mismo tiempo elementos nuevos al texto constitucional. Véase Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, "Reformas constitucionales en orden cronológico", disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm consultada en noviembre de 2016.

[16] Jorge Carpizo, "La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLIV, núm. 131, UNAM, México, mayo-agosto de 2011, p. 555.

[17] Una de las pocas excepciones es Suiza, de acuerdo con el artículo 192 que establece que en regla general aplica el procedimiento legislativo regular.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

regla busca garantizar que cualquier cambio en su redacción resulte de un amplio consenso, no de una decisión contingente tomada por quien detente el poder constituyente en un momento dado. Esta característica, que se conoce como rigidez constitucional, es una consecuencia directa de su estatus como máximo documento del orden normativo de un determinado país.

Sin embargo, existe un número infinito de maneras de establecer esta propiedad constitucional, por lo que las diversas fórmulas escogidas por los Estados desembocan en diferentes grados de rigidez. En las dos tablas siguientes se condensan los resultados la comparación que se aplicó a un número reducido de países, algunos seleccionados por su peso político (real o simbólico) a nivel mundial, otros por su pertenencia a la misma región geográfica que México.[18]

Tabla 2
Proceso de reforma constitucional aplicable en una selección[19] de sistemas políticos federales

País	*Actores con derecho de iniciativa*	*Aprobación en el Congreso*	*Aprobación por los estados federativos*	*Comparación con México*
México (art. 135)	- Presidente - Diputados y senadores - Legislaturas estatales - Ciudadanos (0.13% del padrón de electores)[20]	- Dos terceras partes de los presentes en cada asamblea	- Mayoría simple de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México	N/A
Estados Unidos (art. 5)	- Dos terceras partes del Congreso - Dos terceras partes de las legislaturas estatales	N/A	- Tres cuartas partes de las legislaturas o de convenciones estatales	Más rígida
Brasil (art. 60, párrafo 2)	- Presidente - Una tercera parte de una cámara - Más de la mitad de las legislaturas estatales	- Tres quintas partes de cada cámara	N/A	Menos rígida

[18] Con la idea de que la comparación tiene más sentido si se realiza con países que, por su trasfondo histórico y sus rasgos culturales, presentan cierta cercanía con México.
[19] Además de México, se decidió incluir a dos países sobresalientes en la región latinoamericana y tres países sobresalientes a nivel mundial.
[20] Esta regla no viene planteada en el artículo 135 en sí, sino que se desprende del artículo 71, donde se enumeran los actores con el derecho de iniciativa legislativa.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

Continúa...

País	*Actores con derecho de iniciativa*	*Aprobación en el Congreso*	*Aprobación por los estados federativos*	*Comparación con México*
Argentina (art. 30)	- Dos terceras partes del Congreso	- Convención designada para ello	N/A	Menos rígida
Alemania (art. 79)	- Cualquiera de las dos cámaras - Gobierno federal	- Dos terceras partes de cada cámara	de manera formalmente N/A	Menos rígida
India (art.368) - temas menores - temas mayores - en caso de impacto sobre los estados	- Cualquiera de las dos cámaras	- Mayoría simple en las cámaras	N/A	Menos rígida
	- Cualquiera de las dos cámaras	- Dos tercios en ambas cámaras	N/A	Menos rígida
	- Cualquiera de las dos cámaras	- Dos tercios en las dos cámaras	- Más de la mitad de las legislaturas estatales	Equivalente

Tabla 3
Proceso de reforma constitucional aplicable en una selección de sistemas políticos centralizados

País	*Actores con derecho de iniciativa*	*Aprobación*	*Comparación con México*
Francia (art. 89)	- Presidente - Cualquier miembro del Parlamento	- Mayoría simple en cada cámara, seguida de un referéndum o de una mayoría de tres quintas partes en ambas cámaras, reunidas en congreso	Menos rígida
España (arts. 166-169) - "Procedimiento ordinario" - "Procedimiento agravado"	- Gobierno o cualquiera de las cámaras - Gobierno o cualquiera de las cámaras	- Tres quintas partes de cada cámara o dos tercios de la cámara baja y mayoría absoluta de la cámara alta, con posibilidad de organizar, adicionalmente, un referéndum - Dos tercios de cada cámara, posteriormente disueltas para que las nuevas cámaras vuelvan a aprobar las enmiendas por una mayoría de dos tercios. Aprobación final por referéndum.	Menos rígida Más rígida

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

Continúa...

País	*Actores con derecho de iniciativa*	*Aprobación*	*Comparación con México*
Japón (art. 96)	- Dieta (Congreso), con una mayoría de dos tercios de sus miembros	- Referéndum	Mas rígida
Chile (arts. 116 a 118) [21]	- Presidente de la República - Cualquier miembro del Congreso	Dos pasos sucesivos: - Mayoría de tres quintas o dos terceras partes de cada cámara (dependiendo del capítulo que se busque reformar) - Entre 30 y 60 días después, mayoría simple de los integrantes ambas cámaras reunidas en "Congreso Pleno"	Menos rígida
Colombia (arts. 374 a 379)	- Gobierno - 10 miembros del Congreso - 20% de concejales (nivel municipal) o diputados (nivel departamental) - 5% de los inscritos en el padrón electoral	- Mayoría en Congreso, o - Asamblea Constituyente, o - Referéndum	Menos rígida

La notable diversidad de las modalidades aplicables en los diferentes países complica de manera considerable el esfuerzo comparativo. Aun así, permite observar que el mecanismo formal[22] de revisión de la Constitución mexicana presenta un nivel de rigidez más alto que la mayor parte de los otros Estados analizados aunque, de acuerdo a la evaluación cualitativa realizada, se ubique detrás de países como Estados Unidos o Japón en este aspecto.

De manera intuitiva, uno podría pensar que entre más rígida, menos cambios recibe una constitución, debido a que los diseñadores del texto establecieron esta rigidez precisamente con esta intención. Ahora bien, esta observación de sentido

[21] Conviene mencionar también que el presidente tiene un derecho de veto sobre el proceso, que puede ser superado por una mayoría de dos tercios de los votos en cada cámara a menos que el presidente decida convocar un referéndum sobre el tema.

[22] Sólo se tomaron en cuenta los requisitos formales (instituciones involucradas, porcentajes requeridos), sin incorporar las consideraciones, más difíciles de apreciar y más cambiantes, vinculadas a las características propias de la vida política de un determinado país.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

común no está comprobada empíricamente, pues los análisis estadísticos realizados a partir de un amplio muestreo de casos nacionales[23] no han logrado demostrar una correlación significativa entre el nivel de rigidez y la frecuencia de las modificaciones realizadas.[24]

Por ende, el diseño formal por sí sólo no permite explicar las diferencias existentes entre países en cuanto a la estabilidad o variabilidad de su norma fundamental, sino que esta tendencia parece depender de otros factores. Uno de ellos, sin duda, tiene que ver con la relación concreta existente entre actores políticos: más allá del marco institucional en vigor, conviene observar la forma en la que éste está manejado en la práctica: por ejemplo, dos tercios de los votos en una determinada asamblea puede representar una condición fácil de cumplir o un verdadero obstáculo, dependiendo de la distribución de las fuerzas políticas, del grado de disciplina existente en cada partido o de una tradición nacional más o menos abierta al concepto mismo de consenso, entre otros parámetros que difícilmente se dejan cuantificar.

México es justo uno de estos casos donde el juego político es parte de la explicación ante la contradicción patente entre la rigidez de su Constitución y la frecuencia con la que se reforma.

Otra parte de la explicación radica en la larga extensión de la Carta Magna. Si bien ya se ha resaltado antes que las reformas sucesivas causan una ampliación gradual del documento, la relación entre revisiones y tamaño se da también en la otra dirección: nuestra Constitución abarca tantos temas y con tanto detalle que es frecuente que el proceso de adopción de una ley exija una modificación de la norma fundamental para evitar que la nueva legislación viole alguna de sus disposiciones.

Este argumento, que tiene sentido desde una perspectiva lógica, está también respaldado por estudios empíricos que demuestran que "la extensión de una constitución está positivamente correlacionada con la tasa de enmienda",[25] hasta tal punto que investigadores llegan a la conclusión de que esta característica explica la frecuencia de las reformas de manera mucho más convincente que el nivel de rigidez formal del texto.[26]

[23] Una identificación y valoración de los estudios sobre la relación entre estas dos variables puede ser encontrada en Astrid Lorenz, "How to measure constitutional rigidity. Four concepts and two alternatives" en *Journal of Theoretical Politics,* vol. 17, núm. 3, SAGE Publications, Estados Unidos, julio 2005, pp. 339-361.

[24] George Tsebelis y Dominic J. Nardi, *op. cit.*, p. 11.

[25] Tom Ginsburg y James Melton, "Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty" en *Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics*, núm. 682, Coase-Sandor Institute for Law and Economics, Estados Unidos, 2014, p. 21 (traducción del autor).

[26] George Tsebelis y Dominic J. Nardi, *op. cit.*, pp. 13 y 29.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

Un texto revisado con frecuencia, y cada vez más

En sus primeros 100 años de vida, la Carta Magna mexicana ha sido sujeta a 229 decretos de reforma,[27] 65 por ciento de los cuales cambiaron más de un artículo: en total se han realizado 685 reformas constitucionales entre su proclamación en 1917 y su más reciente modificación en agosto de 2016.[28] Durante su siglo de existencia, el texto fue modificado en 72 años diferentes, quedando sin cambios los otros 28 años.

Sólo 22 de los 136 artículos principales de nuestra Constitución mantienen su estructura original, mientras que varios otros han sido modificados numerosas veces, como el artículo 73, que ha conocido 77 versiones sucesivas hasta la fecha.[29] El dato anterior significa que una tercera parte de todos los decretos de reforma implicaba un cambio sobre esta sección particular del texto constitucional.

Si examinamos la frecuencia de adopción de decretos constitucionales y de modificación de artículos individuales a lo largo del tiempo, se observa una clara tendencia a la aceleración del paso en los decenios más recientes, como lo evidencia la tabla siguiente:

Tabla 4
Diferentes formas de medir la frecuencia de las reformas constitucionales en México a lo largo de sus 100 años de existencia

	Decretos de reforma constitucional		Artículos constitucionales modificados		
Decenio	Número	Promedio / año	Número	Promedio/año 0.7	Promedio/ decreto
1917-1926	2	0.2	7	5.5	3.5
1927-1936	22	2.2	55	2.8	2.5
1937-1946	18	1.8	28	1.8	1.6
1947-1956	11	1.1	18	2.0	1.6
1957-1966	12	1.2	20	5.0	1.7
1967-1976	19	1.9	50	7.4	2.6
1977-1986	26	2.6	74	12.4	2.8
1987-1996	26	2.6	124	5.5	4.8
1997-2006	33	3.3	55	25.5	1.7
2007-2016	60	6.0	255	6.9	4.3
Total	229	2.3	686		3.0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de Cámara de Diputados, *op. cit.*

[27] Esta cuenta no incluye ni las fes de erratas ni las aclaraciones, por tener un carácter manifiestamente más técnico.

[28] Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, "Reformas constitucionales por artículo", México, noviembre 2016, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm consultada en noviembre de 2016.

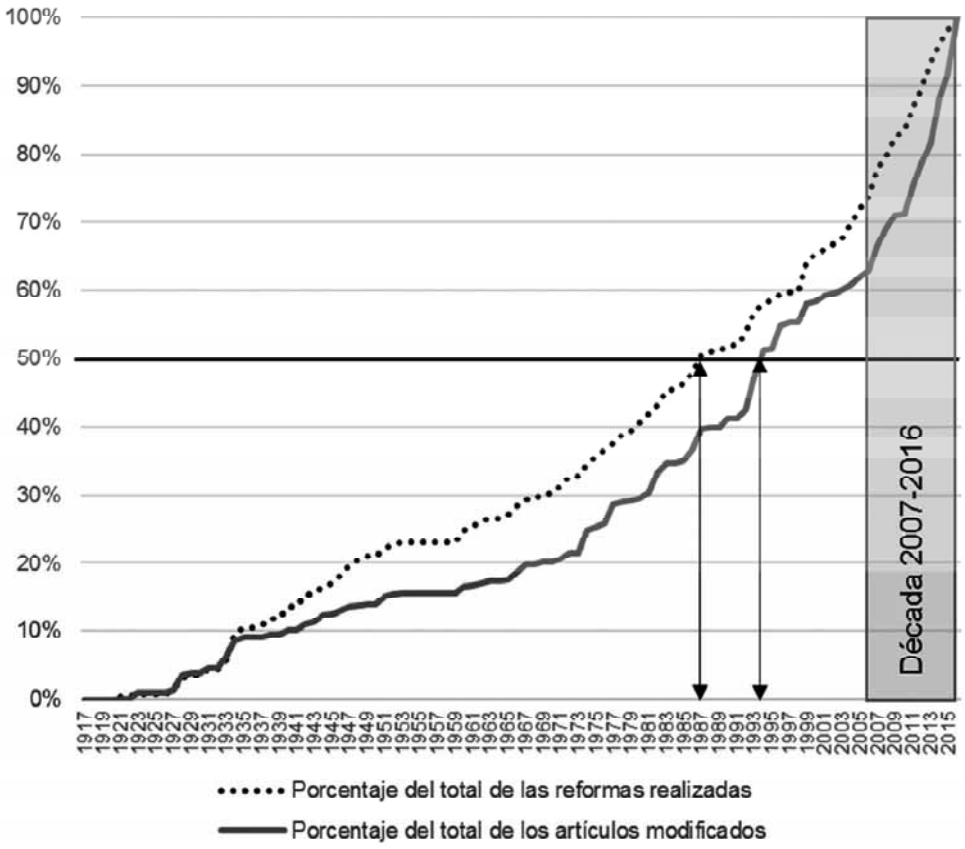
[29] *Idem.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

Se observa por ejemplo que durante los ocho primeros decenios completos del análisis no se adoptaban más de tres decretos de reforma constitucional al año en promedio, mientras que durante el periodo en curso el promedio representa el doble de este valor. Asimismo, es notable que en el decenio que finalizó en 2016 se han realizado modificaciones a 255 artículos, más que durante los primeros siete decenios de existencia de la Carta Magna (252 artículos modificados entre 1917 y 1986).

Un análisis más detallado, realizado año por año, confirma esta idea de una reciente aceleración del ritmo de revisión constitucional. Revela que la mitad de todas las modificaciones a artículos constitucionales se realizaron entre 1994 y 2016; es

Gráfica 1
Ritmo de revisión de la Constitución mexicana



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de Cámara de Diputados, *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

decir, durante un periodo que representa menos de la cuarta parte de la existencia de la Constitución. Más de 37 por ciento de todos los cambios realizados (y el 26 por ciento de todos los decretos de reforma) se concentran en la década más reciente.

Es interesante notar que el ritmo de reforma ya estaba elevado antes de la década de los años noventa: lo anterior se puede explicar por el dominio que ejercía un solo partido, situación que le permitía realizar con facilidad los cambios que deseaba. Las alteraciones a la Constitución abundaban porque ésta, en la práctica, era muy flexible y porque ya imperaba la idea, ya mencionada, según la cual una regla insertada en ella adquiría su solidez y prestigio. Cuando el partido hegemónico perdió la mayoría de los dos tercios en el Congreso, a partir de 1988, la frecuencia de las reformas no se redujo, sino que, al contrario, aumentó: este fenómeno se debió al contexto de gradual democratización del régimen, donde más actores iban adquiriendo un rol en el juego político y buscaban atrincherar sus logros en un documento que se seguía considerando como garantía de durabilidad.[30]

Estamos conscientes de que este análisis, por ser puramente cuantitativo, trata de igual manera todos los decretos de reforma y todas las alteraciones a los artículos, ignorando así la importancia sobresaliente de ciertas enmiendas y el carácter meramente técnico de otras de ellas.[31] Pese a esta reserva, los datos numéricos evidencian, sin ambigüedad, que en México reformar la Constitución no es una práctica que se realiza de manera excepcional sino que es parte de la rutina anual de cada legislatura.

A continuación, la Tabla 5 permite comparar el ritmo de las modificaciones constitucionales que ya evidenciamos en México con la práctica observable en el resto de América y en una selección de países de otros continentes.

El indicador basado en el número de reformas al año revela que en este aspecto sólo Brasil (con 3.2 en promedio) supera la tasa mexicana (2.3) mientras que todos los otros Estados sin excepción presentan una ratio inferior a uno (por ejemplo, 0.97 para Chile o 0.11 para Estados Unidos). Esta "superioridad" brasileña en este ámbito se puede incluso relativizar si se tiene en cuenta que durante el periodo de existencia de su propia Constitución (de 1988 hasta la fecha) el texto mexicano ha sido reformado más veces (113 contra 90), lo que le da un promedio superior a cuatro por año.

Una Constitución fluctuante no ofrece un "piso firme"

La existencia misma de una constitución, en la cúspide del ordenamiento jurídico de casi cualquier país, está en el centro de una paradoja: por un lado, su rango jerárquico

[30] Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 584.

[31] Por ejemplo, el decreto de reforma número 227, adoptado en enero de 2016, tuvo un impacto sobre nada menos que 55 artículos, en parte debido a la necesidad de cambiar, en muchos de ellos, la designación "Distrito Federal" por "Ciudad de México", lo cual incidió de manera considerable sobre la medición numérica de la cantidad de artículos modificados durante este año.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

Tabla 5
Frecuencia de las revisiones constitucionales en una selección de países a lo largo de la existencia del texto vigente

País	Entrada en vigor	Decretos de reforma	Decretos por año (al 2016)
América			
México (referencia)	1917	229	2.290
Argentina	1853	7	0.043
Belice	1981	9	0.257
Bolivia	2009	0	0.000
Brasil	1988	90	3.214
Canadá	1867	31	0.208
Chile	1980	35	0.972
Colombia	1991	17	0.680
Costa Rica	1949	32	0.478
Ecuador	2008	3	0.375
El Salvador	1983	10	0.303
Estados Unidos	1789	27	0.119
Guatemala	1985	1	0.032
Guyana	1980	12	0.333
Honduras	1982	30	0.882
Nicaragua	1987	7	0.241
Panamá	1972	5	0.114
Paraguay	1992	1	0.042
Perú	1993	12	0.522
Surinam	1987	1	0.034
Uruguay	1967	4	0.082
Venezuela	1999	1	0.059
Europa			
Alemania	1949	60	0.896
España	1978	2	0.053
Francia	1958	24	0.414
Italia	1947	15	0.217
República Checa	1993	7	0.304
Asia			
Corea del Sur	1948	9	0.132
Filipinas	1987	0	0.000
India	1949	101	1.507
Indonesia	1945	4	0.056
Japón	1947	0	0.000
África			
Botsuana	1996	7	0.350
Ghana	1992	1	0.042
Madagascar	2010	0	0.000
Namibia	1990	3	0.115
Sudáfrica	1996	17	0.850
Oceanía			
Australia	1900	8	0.069

Fuente: Elaboración propia a partir de *Constitute Project* o sitios oficiales de las autoridades de los países respectivos.

le exige cierta estabilidad, debido a que cualquier modificación a la misma tiene potencialmente consecuencias sobre los textos de rango inferior. Asimismo, como garante de la estructura del sistema político de un país, debe presentar cierta permanencia, de tal manera que las reglas del juego que plantea sean conocidas, respetadas y aplicadas de manera continua:[32] la "seguridad jurídica" es un imperativo todavía mayor cuando se trata del máximo nivel del ordenamiento jurídico. Por este motivo, la durabilidad, entendida como "la resiliencia y la estabilidad constitucional con el paso del tiempo", se considera como otra de las cualidades de una "buena constitución".[33]

Sin embargo, también necesita poseer la capacidad de adaptarse a la evolución sociopolítica de la nación que rige: en caso de profundo desfase entre las reglas que dicta y las condiciones reales del país correspondiente (por ejemplo en el aspecto de los valores predominantes en la sociedad o de los medios tecnológicos existentes), corre el riesgo de ser considerada más como un vestigio del pasado digna de un museo que como una norma con plena vigencia que todo jurista debe en cualquier momento tener al alcance de la mano.

El balance entre estos dos objetivos contradictorios se logra por medio de las reglas aplicables para reformar la constitución y que la hacen más o menos rígida, como se ha mencionado.

Si bien no tendría sentido designar una frecuencia precisa de revisión constitucional ideal, es más fácil identificar los casos nacionales que se encuentran de manera muy visible fuera de un rango razonable y que, por ende, ponen en peligro uno de los dos objetivos citados antes. La Constitución estadounidense es un ejemplo de rigidez que varios consideran excesiva, en especial por el candado que aplica sobre la forma en la que se sigue designando al presidente. El caso mexicano recae en el extremo opuesto: la multitud de las reformas ya aprobadas, sin contar las que están por venir, atenta contra el objetivo de estabilidad de su documento de referencia.

Lo anterior genera una curiosa paradoja: mientras que la adopción de enmiendas tiene la finalidad de establecer estos cambios de manera duradera, la frecuencia de esta práctica hace que, finalmente, cualquier modificación pueda ser revertida con facilidad en los años siguientes. Por lo tanto, en contradicción con la imagen que muchos tienen de ella, la Constitución mexicana no puede pretender ser un "refugio seguro" capaz de garantizar que una regla determinada goce de una larga existencia libre de amenazas a su integridad: lo que fue introducido con facilidad puede ser alterado o removido de la misma forma.

[32] Jorge Carpizo, *op. cit.*, pp. 546-547.
[33] Hélène Landemore, *op. cit.*, p. 12.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

En otras palabras, la supervivencia de una determinada disposición dentro de nuestra Carta Magna no depende tanto de su inscripción en este documento como de las relaciones de fuerza que existen en el escenario político en un momento dado. Como consecuencia, la Constitución no juega el rol de piso firme y de referente que se espera de ella y su propia inestabilidad se "traslada al conjunto institucional en general",[34] dejando en claro que el crecimiento continuo del tamaño del documento no sólo plantea un problema en términos de practicidad para los estudiosos y los profesionales del derecho, sino que causa un perjuicio a la estabilidad de las instituciones mismas.

Un problema adicional que surge de una fluctuación excesiva por parte del texto constitucional tiene que ver con el tipo de relación que se establece entre la norma suprema y la ciudadanía:

> […] una Constitución requiere cierta estabilidad, debido a que para su efectividad necesita la legitimidad que le otorga la adhesión del pueblo, quien precisa conocerla y comprenderla en sus grandes lineamientos. Una constitución no va dirigida únicamente a los expertos o técnicos, sino a toda la sociedad; a ésta le costará trabajo comprender reformas sin fin e innecesarias.[35]

Recordemos que este carácter "parchado"[36] de la Constitución se suma a otro ya mencionado: su extensión, que también establece un distanciamiento no deseado entre el texto y la comunidad humana organizada por el mismo. La combinación de ambos rasgos es, sin duda, perjudicial. Lo es todavía más si tomamos en cuenta un tercer aspecto de nuestra Constitución: su falta de rigor conceptual en su manejo de un término de gran trascendencia.

El uso abusivo y engañoso del concepto de soberanía

El rigor formal de la Constitución mexicana deja mucho que desear: pese a la publicación de 23 fes de erratas y siete aclaraciones, el texto constitucional sigue presentando defectos formales que no dejan de sorprender en un escrito como éste: en por lo menos 18 ocasiones[37] se presentan errores de dedo, de ortografía o de numeración, sin contar las inconsistencias en el uso de las mayúsculas.[38] Aunado a ello, la redacción

[34] Pablo Boullosa, *op. cit.*, p. 24.
[35] Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 546.
[36] *Ibídem*, p. 569.
[37] Señalados con la mención "*sic*" en la versión oficial del texto constitucional, pero siendo parte de la misma.
[38] Por ejemplo, el uso o no de una mayúscula para ciertos conceptos, como Presidente o Estado (en el sentido de entidad federativa), parece obedecer a un criterio aleatorio.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

en sí carece de claridad y de lógica en ciertas partes de su estructura, lo que ha orillado a prestigiosos constitucionalistas de nuestro país a proponer un "texto reordenado y consolidado" del documento,[39] con tal de depurarlo de estos numerosos defectos que revelan ser tan perjudiciales para el cumplimiento de sus funciones.

Por cuestiones tanto de espacio como de enfoque, no quisimos proceder a un examen exhaustivo de las fallas formales del documento, sino que nos concentramos en un aspecto particular de la Constitución mexicana: a pesar de ser de capital relevancia, el concepto de soberanía está manejado de una manera que desconoce su significado real.

La soberanía, uno de los conceptos más disputados de la Ciencia Política

La soberanía, como es entendida por lo general en el mundo occidental, se refiere a un poder que está por encima de cualquier otro. La idea ha existido por siglos, pero no fue hasta el inicio del Renacimiento que comenzó a definirse como concepto. Nicolás Maquiavelo, fundador de la Ciencia Política moderna, y Juan Bodino, el primer doctrinario de la teoría del Estado moderno, fueron de especial importancia en asentar los cimientos de su definición. Para el primero, a principios del siglo XVI, la soberanía era la potestad única e indivisible, un elemento esencial para la existencia de cualquier Estado.[40] En la segunda mitad del mismo siglo, el segundo la definió como la potestad absoluta, perpetua e indivisible de lo que llamaba una República.[41]

El concepto mantuvo esta esencia por siglos, para comenzar a ser cuestionado fuertemente en el transcurso del siglo XX y con más razón aún en el siglo XXI. Lo anterior se debe a que su concepción tradicional se ha vuelto imposible de llevar a la práctica en el contexto globalizado de hoy, en el que la figura del Estado convive con otros actores dotados de un extendido poder de acción (en particular en el ámbito económico) y hace frente a una gran diversidad de fenómenos cuyo alcance rebasa netamente sus propias fronteras.

Académicos alrededor del mundo han contribuido a este debate[42] y han

[39] Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: texto reordenado y consolidado (anteproyecto)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Senado de la República, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2015.

[40] Marcela Echandi Gurdián, "El concepto de Estado y los aportes de Maquiavelo a la Teoría del Estado" en *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 119, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, mayo-agosto 2009, pp. 155-184.

[41] Juan Bodino, *Los seis libros de la República*, Tecnos, España, 1986.

[42] Los trabajos siguientes son claros ejemplos de esta idea de que la soberanía está "en transición" y tiene que ser "revisitada": John H. Jackson, "Sovereignty-modern: a new approach to an outdated concept" en *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, Georgetown, Estados Unidos, 2003,

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

defendido, en diferentes grados, una flexibilización del concepto, en contraste con el carácter absoluto que en un inicio formaba parte de su esencia. Cada vez más, se pinta el mundo contemporáneo en términos de gobernanza multinivel, donde el Estado sigue siendo un componente de primera relevancia pero deja de ser el único detentor de poder en el plano internacional.

Aun así, es muy común que se siga designando al Estado como soberano. Diferentes factores complementarios permiten explicarlo: primero, el hábito y nostalgia no son ajenos a la perpetuación de esta práctica. Segundo, porque hasta la fecha el Estado continúa siendo la única entidad habilitada a representar una comunidad humana en el plano internacional, Tercero, porque, por lo menos en teoría, retiene ciertos poderes tradicionalmente asociados con el ejercicio de la soberanía (defensa nacional, política exterior, adopción y aplicación de leyes, emisión de moneda, impartición de justicia, recaudación tributaria, seguridad interior, etc.).[43]

Por estos motivos, cada Estado nacional se sigue considerando como soberano y lo suele proclamar desde los primeros artículos de su respectivo texto constitucional. México no es la excepción, al utilizar el término nueve veces en su Carta Magna. En seis ocasiones, la soberanía está ligada a la idea de nación, lo que no es sorprendente. Lo que lo es mucho más es el uso que se le da en las otras tres ocasiones.

Soberanía a la mexicana

El artículo 40 constitucional establece que los estados[44] federativos que conforman la República Mexicana son "libres y soberanos", calificativos que estas entidades ponen en alto en sus edificios de gobierno y en los documentos legales que expiden. Como consecuencia, esta caracterización se ha establecido como una realidad evidente, ampliamente aceptada.

No obstante, un examen del grado de poder otorgado a los estados federativos mexicanos confirma con rapidez que esta "soberanía" proclamada no es más que

disponible en http://scholarship. law.georgetown.edu/facpub/110 Jens Bartelson, "The concept of sovereignty revisited" en *The European Journal of International Law*, vol. 17, núm. 2, Oxford University Press, Reino Unido, 2006, pp. 463-474; Winston P. Nagan y Aitza M. Haddad, "Sovereignty in theory and practice" en *University of Florida Law Scholarship Repository*, University of Florida, Estados Unidos, 2012, disponible en http://scholarship. law.ufl.edu/facultypub/293

[43] Muchos de los poderes mencionados en este listado ya no se ejercen a nivel nacional dentro de los países de la Unión Europea (o sólo de manera parcial), confirmando que se trata sin duda de la organización intergubernamental con el mayor impacto sobre la soberanía de sus miembros.

[44] Se maneja este término sin mayúscula para, en conformidad con la Real Academia Española, evitar confusiones con el Estado nacional (con el sentido de país). Se refiere al primer nivel subnacional de gobierno en un sistema federal. Curiosamente, en la Constitución mexicana no se aplica una regla constante sobre el uso o no de una mayúscula al momento de designar las entidades federativas del país.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

una ficción jurídica. Para empezar, el mismo artículo constitucional citado deja en claro que esta soberanía sólo aplica "en todo lo concerniente a su régimen interior", lo que ya representa una muy significativa amputación al concepto como tal: la vertiente exterior del concepto tiene una importancia vital, por representar desde la paz de Westfalia en 1648 la base de las relaciones entre Estados.

Además, a nivel interno la capacidad de acción de los estados federativos mexicanos está también estrictamente limitada. A lo largo de más de 12 páginas y casi 5 800 palabras,[45] los artículos 115 a 121 se dedican a enumerar todo lo que los estados tienen la obligación o la interdicción de hacer.

Entre muchas otras prohibiciones, no están autorizados a determinar su propia forma de gobierno, a pesar de que esta facultad sea comúnmente considerada como una competencia esencial e indispensable de cualquier entidad revestida de un carácter soberano. Tampoco pueden administrar con libertad su régimen interior, pues las prerrogativas de los municipios están detalladas dentro de la Carta Magna. Hasta la ley electoral y las condiciones a cumplir para la designación de los gobernadores y de las legislaturas vienen acotadas con un apreciable grado de precisión, dejando poco margen de decisión para las autoridades locales.

Partiendo de lo anterior, el contenido de las constituciones estatales está regulado de manera estricta por la máxima norma mexicana, lo cual resta validez al argumento, defendido en demasiadas ocasiones, según el que el solo hecho de contar con una Constitución propia es suficiente para ser considerado soberano.

El artículo 76 constitucional (fracción V) resulta también valioso para apoyar nuestra argumentación: al facultar a una institución federal (el Senado) para declarar una "desaparición de poderes" en alguno de los estados, permite que en ciertos casos el poder central sustituya por un tiempo a las autoridades locales, demostrando de nuevo la relación de supeditación existente entre los dos niveles de gobierno en cuestión. Este punto queda fortalecido cuando se recuerda que una gran mayoría de los ingresos de los gobiernos estatales proviene de transferencias por parte de la federación, lo que establece *de facto* una situación de estrecha dependencia.[46]

Sólo una lectura paciente de los artículos correspondientes daría una idea completa del grado de restricción que aplica para los estados federativos que conforman la República mexicana. Aunque se podría discutir el nivel de detalle con el que vienen

[45] Lo que equivale a poco menos de 10 por ciento del documento completo o a la extensión total de la versión en inglés de la Constitución de un país como Indonesia.

[46] Entre 75 y 95 por ciento, dependiendo de los Estados. Cálculos realizados por el autor a partir del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Ingresos y egresos públicos" en Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, 2016, disponible en http://sc.inegi.org.mx/cobdem/resultados.jsp?w=73&Backidhecho=111&Backconstem=109&constembd=039&tm=%27Backidhecho:3,Backconstem:3,constembd:3%27 consultada en diciembre de 2016.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

expuestas, estas restricciones tienen razón de ser dentro de un sistema federal. Sin embargo, son a todas luces incompatibles con el concepto mismo de soberanía y apuntan más bien al de autonomía, que tiene mucha más lógica dentro de un contexto federal como el nuestro.

Adicionalmente, el examen de las constituciones de otros sistemas federales[47] confirma que, por regla general, las partes constituyentes no están calificadas como soberanas. En tres de las cuatro excepciones Suiza, Alemania y los Emiratos Árabes Unidos las entidades constitutivas gozan, tanto legalmente como en la práctica, de un nivel de autonomía mucho mayor que los estados mexicanos.[48] Sólo el caso ruso presenta un contraste similar al mexicano entre la letra de su Constitución y la realidad del poder que detentan los llamados "sujetos de la Federación".

Bien podemos entender que el uso inadecuado del concepto es consecuencia de la situación histórica en la que se encontraba México al momento de conformarse como país independiente: en aquel momento, la unidad nacional no se podía dar por sentada y la agrupación de las entidades en una sola sólo pudo convertirse en una realidad gracias a concesiones y garantías otorgadas a lo que se convertiría en sus partes constitutivas. El título honorífico de "soberano" era una de estas concesiones. Las constituciones se sucedieron, no faltaron las enmiendas a múltiples aspectos de las mismas, pero el término permaneció, no sólo por inercia sino también porque, como se ha visto, cualquier modificación a la Constitución requiere de la luz verde de por lo menos la mitad de las legislaturas estatales: con dificultad podríamos imaginar que renunciarían con gusto a este calificativo tan conveniente por cuestiones de imagen y de prestigio.

Conclusión: una propuesta de cambio, imperfecta pero funcional

Entre extensión excesiva, ritmo de revisión demasiado frecuente y falta de rigor en cuanto a la formalidad técnica en especial en su manejo de un concepto de central importancia la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* presenta defectos que no son menores.

En contraste con este balance basado en consideraciones en esencia objetivas, no faltan las muestras de apego y de respeto hacia este documento, que se ha ganado

[47] Se consultaron los textos de Argentina, Australia, Alemania, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, India, Iraq, Malasia, Nigeria, Pakistán, Rusia, Sudán, Sudán del Sur y Venezuela, que son los principales regímenes federales en la actualidad.

[48] Adicionalmente, los términos utilizados para establecer esta soberanía son más equívocos que en el caso mexicano. Por ejemplo en Suiza los cantones están designados en un primer tiempo como soberanos y, más adelante, como autónomos.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

un lugar en la psique nacional y entre los fundamentos de nuestra identidad como país. Esta última consideración, que no impidió que se modificara su contenido de forma sustancial por medio de múltiples enmiendas sucesivas, representaría un obstáculo de significativas dimensiones para una remodelación exhaustiva que sería la única susceptible de atender las fallas mencionadas antes.

Para lograr un documento más compacto, centrado en los puntos que definen la organización política del país, existen dos opciones: una ambiciosa y otra más conservadora.

La primera opción parte de la observación de que, más allá de las fallas del texto constitucional en sí, existen numerosas áreas donde se requieren mejoras en el país y que para lograr un cambio real significativo debe celebrarse un nuevo pacto político y social, es decir, una nueva Constitución. Una refundación completa del documento permitiría replantearlo de manera profunda y, como objetivo secundario atendido de paso, corregir los defectos ya señalados. Sin embargo, esta idea está muy lejos de reunir el consenso necesario y el prestigio del documento actual reduce considerablemente las perspectivas de éxito. Además, la constitucionalidad de tal medida quedaría en entredicho, pues el artículo 135 no contempla de manera explícita la posibilidad de una refundación completa del documento.

En cambio, la opción "conservadora" preservaría la esencia de la versión actual y se limitaría a trasladar las partes de carácter legislativo o reglamentario a "leyes orgánicas", que ocuparían un lugar intermedio entre la Constitución misma y las leyes regulares en la pirámide de normas. Al mismo tiempo, la depuración del texto constitucional reduciría la necesidad de realizar ajustes al mismo debido a que la labor legislativa regular sería mucho menos susceptible de tener un impacto sobre su contenido.

Esta idea no es nueva: ya es punto central de la propuesta de reordenamiento y consolidación de la Constitución,[49] ya mencionada, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para la Cámara de Diputados. Este esfuerzo demuestra que existe consciencia, no sólo en el mundo académico sino también en el político, de que la fórmula constitucional actual no es satisfactoria. Sin embargo, hasta la fecha se ha quedado como una recomendación teórica, seriamente elaborada y expuesta con claridad, pero sin efectos jurídicos. Se presenta nada más como una aportación inicial dentro de una hipotética "agenda reconstitucionalizadora",[50] que

[49] Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coords.), *op. cit.*

[50] Pedro Salazar Ugarte, "Nuestra Constitución reordenada y consolidada" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto reordenado y consolidado: estudio académico*, UNAM, México, 2015, disponible en http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/presentacion consultada en noviembre de 2016.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

hasta el momento no tiene perspectivas de llevarse a cabo ni a corto ni a mediano plazo.

Esta opción conservadora no está ni cerca de aplicarse por una razón sencilla: en la práctica, una revisión del documento en su conjunto no podría limitarse a ajustes de índole meramente formal o técnica. Inevitablemente, el inicio de un proceso tan comprensivo significaría también para numerosos actores (partidos políticos y sociedad civil) una oportunidad para introducir cambios de fondo y por ende la apertura de una caja de Pandora que con rapidez desviaría la dinámica hacia la primera opción descrita. Los partidos políticos ahora dominantes, que en diferentes grados se benefician del *status quo* actual, no desean cambios radicales a la estructura existente: por este motivo prefieren conformarse con la fórmula actual, aunque sea claramente subóptima. La celebración del centenario de la Constitución hubiese sido una oportunidad perfecta para realizar esta "limpia": el hecho de que no se aprovechara es revelador de la fuerza de los candados que impiden una amplia renovación de su contenido.

¿Debemos concluir que una reorganización del texto constitucional es imposible? Es claro que la voluntad política no está presente y ni siquiera una eventual alternancia política en 2018 sería susceptible de modificar este panorama, debido al alto grado de consenso requerido en el Congreso para reformas constitucionales. La rigidez constitucional, que hasta el momento no ha impedido que se aprobara un número tan impresionante de enmiendas en una serie de sectores específicos, se haría sentir de manera mucho más tangible si se lanzara una iniciativa de reforma comprensiva.

Partiendo de estas observaciones, el camino que proponemos para atender las fallas de nuestra Carta Magna tendrá que ser limitado en sus objetivos y gradual en su implementación.

El método sugerido pretende convertir la frecuencia de la adopción de enmiendas constitucionales en una herramienta que permita que el documento evolucione de manera progresiva en la dirección deseada: cada vez que la actividad legislativa requiere alterar alguna disposición de tipo reglamentario o legislativo de nuestra Constitución, se trasladaría el conjunto normativo correspondiente a una "ley orgánica",[51] con las características mencionadas previamente y por supuesto con las modificaciones que en un primer tiempo habían suscitado el inicio del proceso reformador.

Como consecuencia, en un primer tiempo no se reduciría significativamente la frecuencia de las reformas constitucionales, pero en lugar de contribuir a una inflación gradual del documento éstas tendrían al contrario el efecto de adelgazarlo de manera paulatina. Con la repetición de este mecanismo, la Constitución se convertiría a mediano

[51] El proyecto mencionado las designa como "Leyes de desarrollo constitucional".

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

plazo[52] en lo que debería ser: un núcleo más compacto de puntos esenciales que definen las líneas fundamentales de la política de nuestro país. No sólo ganaría en claridad sino que estaría sometida a una menor presión reformista, revirtiendo por completo la tendencia actual.

Por supuesto, esta manera de proceder dista mucho de ser perfecta. Entre los defectos más notables destaca el hecho de que seguiría una dirección y un ritmo dictados por las circunstancias en lugar de seguir un plan definido de antemano. Asimismo, los dos problemas señalados no quedarían resueltos de una manera tajante sino poco a poco, en una dinámica de mediano plazo que quedaría vulnerable ante la variación de las relaciones de poder entre fuerzas políticas. Además, sólo permitiría resolver los problemas formales de las secciones convertidas en leyes orgánicas, mas no los defectos de aquellas partes que permanecerían dentro del texto constitucional, en especial las fallas lógicas en la estructura del documento o la curiosa asociación del concepto de soberanía con los estados federativos.

Desde un punto de vista teórico, existen soluciones mejores pero no existen las condiciones para llevarlas a la práctica. En contraste, el procedimiento descrito antes es imperfecto pero funcional. Parece ser la opción más viable para tratar de corregir los defectos más sobresalientes de una Constitución que necesita estas mejoras para estar a la altura del prestigio que se le sigue reconociendo.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

Fuentes consultadas

Bartelson, Jens, "The concept of sovereignty revisited" en *The European Journal of International Law*, vol. 17, núm. 2, Oxford University Press, Reino Unido, 2006.

Bodino, Juan, *Los seis libros de la República*, Tecnos, España, 1986.

Boullosa, Pablo, "Constitución: orden y oportunidad. Entrevista con Diego Valadés" en *Este País*, México, núm. 302, junio 2016.

Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, "Reformas constitucionales en orden cronológico", 2016, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, "Reformas constitucionales por artículo", 2016, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

[52] La alta frecuencia de los cambios constitucionales a lo largo los últimos años nos hace pensar que unos cuantos años podrían ser suficientes para que las principales áreas de carácter legislativo o reglamentario queden depuradas por el proceso expuesto.

Carpizo, Jorge, "La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLIV, núm. 131, UNAM, México, mayo-agosto de 2011.

Constitute Project, "The world's Constitutions to read, search, and compare", 2016, disponible en https://www.constituteproject.org/

Echandi Gurdián, Marcela, "El concepto de Estado y los aportes de Maquiavelo a la Teoría del Estado" en *Revista de Ciencias Jurídicas*, núm. 119, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, mayo-agosto de 2009

Elkins, Zachary, Tom Ginsburg y James Melton, "Rankings" en *Comparative Constitutions Project*, 2016, disponible en http://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/

Elkins, Zachary, Tom Ginsburg y James Melton, *The Endurance of National Constitutions,* Cambridge University Press, Reino Unido, 2009.

Fix-Fierro, Héctor y Diego Valadés (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: texto reordenado y consolidado (anteproyecto)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Senado de la República, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2015.

Ginsburg, Tom y James Melton, "Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty" en *Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics*, núm. 682, Coase-Sandor Institute for Law and Economics, Estados Unidos, 2014.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Ingresos y egresos públicos", Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, 2016, disponible en http://sc.inegi.org.mx/cobdem/resultados.jsp?w=73&Backidhecho=111&Backconstem=109&constembd =039&tm=%27Backidhecho:3,Backconstem:3,constembd:3%27

Jackson, John H., "Sovereignty-modern: a new approach to an outdated concept" en *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, Georgetown, Estados Unidos, 2003, disponible en http://scholarship. law.georgetown.edu/facpub/110

Landemore, Hélène, "What is a good constitution? Assessing the constitutional proposal in the Icelandic experiment" en Tom Ginsburg y Aziz Huq (eds.), *Assessing Constitutional Performance*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2016.

Lorenz, Astrid, "How to measure constitutional rigidity. Four concepts and two alternatives" en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 17, núm. 3, SAGE Publications, Estados Unidos, julio 2005.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 161-188.

Nagan, Winston P. y Aitza M. Haddad, "Sovereignty in theory and practice", *University of Florida Law Scholarship Repository*, Estados Unidos, 2012, disponible en http://scholarship. law.ufl.edu/facultypub/293

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, Comité de Asuntos Editoriales, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1912 y 1999 (reimp.), disponible en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/rabasa/Rabasa_Const.pdf

Salazar Ugarte, Pedro, "Nuestra Constitución reordenada y consolidada" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto reordenado y consolidado: estudio académico*, UNAM, México, 2015, disponible en http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada/presentacion

Tsebelis, George y Dominic J. Nardi, "A long constitution is a (positively) bad constitution: evidence from OECD countries" en *British Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 2, Cambridge University Press, Reino Unido, abril 2016.

Notas

El orden internacional del siglo XXI: nuevos temas y nuevos protagonistas. Breves apuntes para el debate en Teorías de Relaciones Internacionales

The international order in the 21st century: new topics and protagonists. A brief note for the debate in International Relations Theories

Armando García García*

Resumen

Se presenta el tema del orden internacional del siglo XXI bajo el esquema de una revisión teórico-conceptual con el objetivo de contribuir al debate que se genera en Teorías de Relaciones Internacionales, en particular con la idea de enseñar la apertura de los enfoques tradicionales en la búsqueda de una mejor explicación de la realidad internacional. Se parte de tres preguntas que guían la discusión, con el propósito de aterrizar con ejemplos sobre nuevos temas y protagonistas que pueden resultar interesantes para fomentar la discusión, especialmente entre los y las estudiantes de la disciplina.

Palabras clave: orden internacional, orden mundial, teorías, nuevos temas de estudio, relaciones internacionales.

Abstract

The theme of the international order of the XXI century is presented under the scheme of a theoretical-conceptual revision with the aim of contributing to the debate generated in Theories of International Relations, particularly with the idea of teaching the opening of traditional approaches in the search for a better explanation of the international reality. We start from three questions that guide the discussion, with the purpose of landing with examples on new topics and protagonists that can be interesting to foment the discussion, especially among the students of the discipline.

Key words: international order, world order, theories, International Relations Theory, new subjects of study, international relations.

* Maestro por la Universidad Autónoma de Barcelona con especialización en Integración Europea. Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Ha sido profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de esta última institución en el área teórico-metodológica y de estudios regionales. Correo electrónico: agarciag@comunidad.unam.mx

Introducción: ¿qué es el orden internacional?

El presente escrito descansa en tres preguntas principales con el fin de tener un acercamiento al debate entre enfoques teóricos distintos de Relaciones Internacionales. Como primer elemento en el tema, es necesario plantear la siguiente pregunta: ¿qué se entiende por orden internacional? Este concepto, como otros utilizados en nuestra disciplina, puede ser entendido en tres dimensiones.

La primera de ellas es una dimensión teórico-conceptual que, sin lugar a dudas, se alimenta del paradigma tradicionalista o estatocéntrico construido para explicar la realidad internacional a partir del siglo XX y durante el desarrollo de Relaciones Internacionales como disciplina científica dentro de las Ciencias Sociales.[1] En esta dimensión, el orden internacional puede ser entendido como un sistema de reglas y expectativas establecidas entre Estados con el fin de regular los objetivos de supervivencia de la sociedad internacional, la independencia de éstos individualmente y la paz.

Utilizando como punto de partida esta primera dimensión, podemos decir que la segunda se encuentra en un nivel analítico en donde la pregunta principal es: ¿qué tipo de orden internacional emerge? Sin embargo, para poder dar una respuesta es necesario recalcar que cada enfoque teórico que se revisa de acuerdo a la evolución y desarrollo de la disciplina de Relaciones Internacionales destaca un aspecto diferente de este orden internacional.

Es así que podemos resumir las premisas e instrumentos de análisis de los enfoques de la corriente teórica principal o clásica para encarar el orden internacional de la siguiente forma. Por un lado, el Realismo Estructural (Neorrealismo) descansa en la premisa de un mundo seguro a través de alianzas y capacidades materiales mientras que los mecanismos son el equilibrio de poder, el concierto de potencias y la estabilidad hegemónica. Por otra parte, el Liberalismo Institucional (Neoliberalismo) tiene como premisa un mundo gobernable mediante la cooperación interestatal donde las instituciones fungen como mecanismos en la búsqueda de ganancias globales y/o absolutas entre Estados interdependientes. Finalmente, para el Constructivismo Social moderado (que se presenta como un puente entre el *mainstream* y los enfoques alternativos), la premisa es un mundo de valores compartidos a través de un proceso de construcción social de identidades, en donde la credibilidad y el comportamiento derivado de las ideas se presentan como mecanismos.[2]

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 191-205.

[1] Véase Esther Barbé, *Relaciones Internacionales*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2007, pp. 56-72.

[2] Para una revisión general de la evolución de estos enfoques en la teoría de Relaciones Internacionales, véase Mónica Salomón González, "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 56, CIDOB, Barcelona, 2002, pp. 7-52.

Para terminar con la introducción del tema, la tercera dimensión de nuestro concepto es la aplicada o política, entendida como los objetivos, instrumentos y visiones entre varios actores del orden internacional. En este sentido, éste es señalado como el orden liberal formado por la comunidad atlántica (Estados Unidos y Europa) y occidental que se estructura con base en el Estado-nación y la ideología liberal triunfante a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y reforzada con el fin de la Guerra Fría. Bajo esta óptica, la instrumentalización descansa en el argumento de que aunque existen nuevos jugadores y/o líderes en el escenario esto no es sinónimo de que exista una "nueva" estructura de la sociedad internacional. Para autores como Ikenberry, las bases del orden internacional-liberal hacen del equilibro de poder el mecanismo para enfrentar "el problema de Hobbes" (seguridad) y aprovechar "las oportunidades de Locke" (ganancias).[3]

Pregunta central: ¿el del siglo XX no es el mismo orden internacional del siglo XXI?

Es justo el punto anterior el que nos lleva a plantearnos una segunda pregunta de conducción para la exposición del tema: ¿existe diferencia entre el orden internacional del siglo XX y del siglo XXI? Siguiendo con los debates teóricos en Relaciones Internacionales, lo primero que hay que hacer para responder esta pregunta es reconocer el cuestionamiento sobre la validez del concepto mismo y no sólo desde los llamados países emergentes, que presentarían una visión anti-imperialista y anti-colonial, y también desde la propia transformación del escenario internacional enmarcada en un proceso de globalización en donde el orden internacional entre Estados ha dado paso a un nuevo orden mundial o global.

Para el primero de los órdenes mencionados, el orden internacional, puede retomarse el argumento presentado por Rafael Calduch en cuanto a la pertinencia de hablar de una multipolaridad o un multilateralismo en el escenario internacional actual. Esto podemos vincularlo con el concepto también teórico de los *free-riding*; es decir, aquellos actores que se han aprovechado del ambiente de estabilidad internacional generado por la presencia de una potencia hegemónica y que han basado su desarrollo en una estrategia de inserción con connotaciones pacíficas utilizando los instrumentos multilaterales. Es justo aquí donde los conceptos sobre unipolarismo y multipolarismo toman gran relevancia para entender un orden

[3] Véase John G. Ikenberry, "The future of the liberal world order: internationalism after America" en *Foreign Affairs*, 90(3), Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 2011, pp. 56-68.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 191-205.

internacional con nuevos protagonistas estatales.[4]

Si el poderío es clave para entender las relaciones internacionales, para ser capaces de hablar de un multipolarismo en el orden internacional del siglo XXI, cuyo mayor reflejo puede ser el grupo de países enmarcados en el acrónimo BRICS[5] y en donde la Unión Europea pintaría más bien poco, es absolutamente necesario contemplar el poder como resultado final de la suma tanto de las capacidades económicas como de las capacidades militares, sólo por mencionar las dos más importantes.

Podríamos hacer un símil del escenario del orden internacional como un circo de varias pistas. La carpa es nuestro "todo" internacional, dentro del cual presenciamos diversos subescenarios. En algunos de ellos será innegable el peso del "maestro de ceremonias", cuyo ejemplo podría ser el caso de Estados Unidos y su más reciente actuación unilateral de bombardear zonas afganas usadas como base por el Estado islámico; mientras, en otros actos, el conjunto de la "compañía circense" cede números especiales a aquellos actores que presentan características particulares en otros ámbitos: en este sentido, la asignación de los Juegos Olímpicos de 2008 (Pekín) y de 2016 (Río de Janeiro), así como de la organización de los Campeonatos Mundiales de Fútbol en 2010 (Sudáfrica), en 2014 (Brasil), en 2018 (Rusia) y en 2022 (Qatar), podrían ser ejemplos de la diversificación de las capacidades materiales (económicas) de un orden internacional multipolar.

Si partimos de la definición de polaridad, que Calduch delimita como: "la capacidad efectiva de uno o varios actores internacionales para adoptar decisiones, comportamientos o normas internacionales aceptadas por los demás actores, y mediante las cuales alcanzan o garantizan una posición hegemónica en la jerarquía internacional",[6] podemos preguntar hasta qué punto es válido hablar de esta capacidad efectiva en un orden global donde las interacciones ya no sólo son interestatales. Pregunta que encuentra una respuesta más directa en los planteamientos dados por diversos autores que permiten hablar de un *continuum* imaginario que va desde la uni-multipolaridad, caracterizada como un *primus-inter-pares* (que puede ser entendida como la jerarquización en el orden interestatal), pasando por la interpolaridad o la heteropolaridad, hasta la no polaridad por la existencia de múltiples centros de poder ajenos al Estado.[7]

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 191-205.

[4] Véase Rafael Calduch Cervera, "Hegemonía, multipolaridad y multilateralismo: los casos de Estados Unidos y la Unión Europea" en Daniel Añorve, Ileana Cid Capetillo y Ana Teresa Gutiérrez del Cid (coords.), *Los BRICS. Entre la multipolaridad y la unipolaridad en el siglo XXI*, UNAM-Universidad de Guanajuato, México, 2012, pp. 17-53.

[5] Acrónimo que se refiere a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica como potencias emergentes.

[6] Rafael Calduch Cervera, *op. cit.*, p. 25.

[7] Véase por ejemplo, Juan Gabriel Tokatlian, "Crisis y redistribución del poder mundial" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 100, CIDOB, Barcelona, 2012, pp. 25-41.

Así mismo, en esta transformación del "viejo" orden a un orden mundial, otro elemento diferenciador resulta de entender que la interdependencia estatal (punto de confluencia para explicar por qué cooperan los Estados) es por definición un elemento constitutivo del sistema de la "Paz de Westfalia" como piedra angular del orden internacional, y también factor estructural en el debate teórico predominante en Relaciones Internacionales durante las últimas décadas del siglo XX (debate representado por el enfoque de los regímenes internacionales). Mientras que un orden mundial no niega una interdependencia entre entes estatales, pero que también puede describirse como "societal": un efecto de la creciente interconectividad (entendida como el impulso de distintas dinámicas de conexión) entre sociedades que genera repercusiones en las acciones gubernamentales que pueden depender de desarrollos sociales que suceden fuera de la propia jurisdicción estatal.[8]

Es así que se puede establecer que un punto esencial en esta diferenciación es que al hablar del paso de un orden internacional a un orden mundial, la teorización descansa en una confrontación de la visión estatocéntrica de la política mundial. Pero en la construcción teórica que explique las visiones y respuestas ante la crisis en el sistema internacional es necesario reconocer que las relaciones transnacionales han existido desde mucho antes, pero lo que se convirtió en la forma organizacional dominante fue el Estado, dando paso a un "nacionalismo metodológico";[9] es decir, la estructuración epistemológica y metodológica de la política mundial mediante el Estado como concepto espacial definitorio de la misma.

Sin embargo, en el orden del siglo XXI, la crítica al concepto se centra sobre todo en reconocer las interacciones entre el orden interestatal y una sociedad transnacional que cuenta con referentes empíricos de diversas transacciones extraterritoriales (o transfronterizas) como son el mercado global, la migración o incluso la llamada sociedad civil global o transnacional. En este sentido, en el orden mundial no es que desaparezca la escala estato-nacional como escala espacial, sino que se puede constatar la existencia de otras unidades territoriales/espaciales diferentes a las del Estado, que pueden ser caracterizadas por una territorialidad que sin lugar a dudas se encuentra al interior de uno de estos, pero cuya regulación no descansa sólo en este nivel.[10]

Bajo estas consideraciones conceptuales es que el orden mundial del siglo XXI presenta espacios sociales diferenciados al estatal, enmarcados en un proceso de

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 191-205.

[8] Véase Michael Zürn, "From Interdependence to Globalization" en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, Londres, 2002, pp. 310-335.

[9] *Ibidem*, pp. 331-332.

[10] Véase Saskia Sassen, *A Sociology of Globalization*, W.W. Norton & Company, Nueva York-Londres, 2007, pp. 28-32.

globalización que tiene como características principales los progresos técnicos, informáticos y de comunicación; la movilidad financiera; y la constatación de un desarrollo desigual en niveles y dimensiones. Por lo tanto, para nuestra labor de teorización resulta oportuno señalar que este proceso no puede ser equiparado a un nivel analítico como lo sería el hablar de gobernanza en el orden mundial.[11] Por otra parte, también resulta oportuno aclarar que al hablar de diferenciación conceptual entre órdenes del siglo XX y el XXI no se afirma de ninguna manera que pueda establecerse un corte temporal específico entre el viejo y el nuevo orden. Justo es en este punto donde el debate teórico se encuentra en construcción.

¿Quiénes son los nuevos protagonistas en el orden mundial del siglo XXI? A modo de ejemplos

Es así que para responder la tercera pregunta principal: ¿quiénes son los nuevos protagonistas?, a la par de establecer cuáles serían nuevos temas de estudio, entonces debemos hablar no sólo de relaciones internacionales, sino de relaciones transnacionales. En este sentido, la definición clásica de Keohane y Nye: "interacciones regulares a través de las fronteras nacionales donde al menos uno de los actores es un agente no estatal",[12] daría pie a entender como protagonistas transnacionales a todos aquellos entes privados. Aunque en un nivel teórico sistemático, es necesario comprender que algunos de los protagonistas transnacionales operan globalmente mientras que otros lo hacen en un nivel regional, así como algunos se concentran en temas o sectores particulares y otros definen sus actuaciones en un rango más amplio.

Con esta consideración podría argumentarse que tanto las Empresas Transnacionales (ETN) o las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales (ONGI), son protagonistas transnacionales y, sin embargo, no son catalogados como "nuevos" en el orden mundial del siglo XXI. Aquí resulta oportuno señalar la dimensión estructural de los protagonistas transnacionales: las ETN y las ONGI son consideradas como organizaciones formales que de alguna u otra manera están conectadas con una territorialidad y regulación estatal. En contra parte, los nuevos protagonistas transnacionales pueden ser definidos como formas de organización caracterizada por su horizontalidad.[13] Esta característica se resume en una palabra: redes, concepto

[11] Véase Chris Brown y Kirsten Ainley, *Understanding International Relations*, 3ª ed., Palgrave, Nueva York, 2005, pp. 116-140.
[12] Citado en Thomas Risse, "Trasnational actors and world politics" en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *op. cit.*, p. 336.
[13] *Idem.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 191-205.

que no podría ser entendido fuera de los procesos de globalización generados por los desarrollos técnicos y tecnológicos reflejados en las llamadas tecnologías de la información.[14]

A pesar de lo dicho en el párrafo anterior, no podemos dejar de considerar que tanto las ETN como las ONGI siguen presentes en el orden mundial del siglo XXI. En este sentido, podríamos considerar a ambos protagonistas como conectores del cambio del equilibrio de poder, referido en términos de polaridad explicada en la segunda parte de nuestra exposición. De igual manera, en particular la participación de las corporaciones económicas transnacionales está vinculada tanto al espacio transfronterizo que representa el mercado global como a los espacios regionales, no sólo en los términos territoriales de Estados Unidos y Europa, sino también de las llamadas economías emergentes.[15]

Asimismo, una de las razones para considerar sobre todo a las ETN como conectores del cambio al orden mundial en el siglo XXI, se presenta a partir de señalar que la aparición de firmas de las economías emergentes como competidoras para las empresas occidentales puede considerarse como una señal de que en el aspecto económico presenta una fragmentación que genera un impacto en la gobernanza global.[16] De igual forma, se puede argumentar que el crecimiento de las ONGI ha sido impulsado por la globalización, ya que la coordinación de políticas transnacionales ha impulsado la actividad en niveles diferentes al estatal, en espacios subestatales o transfronterizos. La pregunta respecto al papel de estos protagonistas no debe ser sobre si existe un declive o no respecto a su participación en el orden mundial, sino encontrar cuáles son los temas y sectores en donde llevan a cabo esa actuación.[17] En este sentido, se argumenta que el rol de éstas ha dejado de ser en temas de desarrollo asistencialista como complemento a las relaciones interestatales, para ser proveedoras de preferencias transnacionales en una diversidad de temas socialmente aceptables.

Ahora bien, si las ETN y las ONGI comparten las características de asumir protagonismo en las relaciones transnacionales siendo ambas no estatales, existe una diferencia sustancial entre ellas: las primeras se mueven en la línea de obtener un

[14] Véase Manuel Castells, "The network society: from knowledge to policy" en Manuel Castells and Gustavo Cardoso (eds.), *The Network Society: From Knowledge to Policy*, Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, Washington D.C., 2005, pp. 3-21.

[15] Para un estudio sobre la relación del cambio del equilibrio de poder económico y el papel de las empresas trasnacionales, en particular del grupo de países BRICS, puede consultarse Steven McGuire, "Multinationals and NGOs amid a changing balance of power" en *International Affairs*, vol. 89, núm. 3, The Royal Institute of International Affairs/John Wiley & Sons Ltd, Reino Unido, mayo 2001, pp. 695-710.

[16] *Ibidem*, p. 700.

[17] *Ibidem*, pp. 706-708.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 191-205.

beneficio económico o material propio, mientras que las segundas se mueven por la búsqueda de un bien común. El motor de un beneficio privado particular se encuentra también presente en otro nuevo protagonista dentro del orden mundial del siglo XXI: la delincuencia organizada transnacional.

Metodológicamente, por crimen organizado puede entenderse:

> toda agrupación o asociación creada con la intención *exprofeso* para obtener y acumular beneficios económicos por medio de una implicación sistemática y continua de actividades predominantemente fuera de la legalidad y con la intención de mantenerse activa a través de su funcionamiento y protección mediante recursos como la violencia, la corrupción y/o ocultamiento por medio de empresas legales independientemente de la jurisdicción de que se trate.[18]

Mientras que las operaciones de delincuencia transnacional "(…) están compuestas por el tráfico de drogas y personas, la prostitución y el juego ilegal, la comercialización de productos obtenidos mediante robo o fraude (tabaco, vehículos y objetos de lujo, obras de arte, etc.) (…)".[19]

El tema del tráfico de drogas representa un ejemplo de las interacciones interestatales con elementos transnacionales al compaginar desafíos a las actuaciones gubernamentales, desarrollos locales, mercados globales y espacios territoriales transfronterizos a escala regional. En particular puede señalarse como ilustrativo el tema de la marihuana en América del Norte.[20] Es así que se argumenta que la visión del orden mundial en el siglo XXI puede generar una explicación de la participación de nuevos protagonistas en relación con un tema que rompe con el referente puramente estatal.

De igual forma, el tema del terrorismo internacional se presenta como un aspecto del orden mundial pero ligado a la seguridad colectiva interestatal. Si hablamos del terrorismo internacional del siglo XX, puede ser caracterizado por grupos armados centrados en una actuación nacional con un fin político (de emancipación nacional o de cambio de la organización política).[21] De manera diferenciada, hablamos de la estructura mundial porque los protagonistas resultan atípicos en términos de centros

[18] Véase Cutberto Hernández Legorreta y Elena Calderón González, "Delincuencia y crimen organizado: redes y dinámicas. ¿La gobernanza como estrategia de control?" en Cutberto Hernández Legorreta y María Elena Pompa Dávalos (coords.), *Gobernanza mundial: significado, crítica y aplicaciones en su dimensión regional*, Universidad La Salle-Asociación Latinoamericana de Estudios sobre Asia y África (ALADAA), México, 2017, p. 26.

[19] *Ibidem*, p. 29.

[20] *Ibidem*, pp. 43-58.

[21] Véase David Brown, "Terrorism" en T. C. Salmon and M. F. Imber (eds.), *Issues in International Relations*, 2ª ed., Routledge, Londres y Nueva York, 2008, pp. 107-120.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 191-205.

de poder (polaridad) fuera del rango del Estado, influyendo a una escala transfronteriza a través de sus acciones violentas.

Sin entrar en la explicación más amplia de los diversos tipos y motivos de acciones terroristas, para la exposición del tema aquí presentado basta mencionar que el terrorismo cobra protagonismo atípico en el sistema internacional al contar con elementos como ejércitos bien estructurados (fuera del marco público/estatal), células con presencia en distintas regiones (espacios transfronterizos) y un propósito común que es político. Sin embargo, el objetivo final sigue siendo la instauración de un nuevo Estado o uno diferente dentro del orden internacional, no la abolición de este mismo. En especial, este elemento comporta una característica específica del terrorismo internacional, que lo distingue "de otras formas de violencia ejercidas en las relaciones políticas en general y en la guerra en particular".[22]

En el orden mundial del siglo XXI, el terrorismo internacional de fundamento extremista islámico es el que se ha presentado como el nuevo protagonista transnacional. Sin embargo, el tema del fundamentalismo religioso ya estuvo presente en otros órdenes internacionales anteriores al sistema interestatal caracterizado por la secularidad.[23] Lo relevante para la explicación de nuestro orden mundial se presenta en cómo se ha vuelto necesario trascender el marco estatal de la seguridad como marco natural, situando en dos niveles el análisis: el individuo y la comunidad. En este sentido, los estudios críticos de seguridad abordan como nuevos protagonistas y nuevos temas aquellos que se enmarcan dentro de un "*referent object* de securitización"[24] más amplio que conlleva la distinción entre seguridad mundial, compuesto por los dos niveles mencionados anteriormente y seguridad internacional, compuesta por los Estados.[25]

Sin embargo, en el tema relativo a la seguridad también podemos encontrar los elementos que nos hablan no de la desaparición del nivel estatal, sino de su interrelación con el nivel transnacional. Hablamos del argumento de los Estados posmodernos, aquellos que han dejado de pensar en la seguridad en términos de conquistas. En este orden mundial no se pone énfasis en la soberanía al interior de los Estados, ya que no

[22] Véase María Elena Pompa Dávalos *et al.*, "Aspectos sobre la seguridad colectiva en el siglo XXI: terrorismo internacional" en Cutberto Hernández Legorreta y María Elena Pompa Dávalos (coords.), *op. cit.*

[23] Véase John Anderson, "Religion and International Relations" en Trevor C. Salmon y Mark F. Imber (eds.), *op. cit.*, pp. 207-217.

[24] Para la conceptualización de los objetos referentes de la seguridad y el proceso de securitización de un tema dentro de cinco ámbitos distintos (militar, medioambiental, económico, societal y político), véase Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security, A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1998, pp. 1-48.

[25] Véase Barry Buzan y Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2009, pp. 1-65.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 191-205.

existe el proceso de diferenciación entre lo interno/doméstico y lo internacional.[26] Se define como un sistema transnacional más que supranacional, por lo que no existen amenazas a la seguridad en el sentido tradicional; es decir, sus miembros no contemplan la posibilidad de invadirse como resultado de un sistema construido con base en valores cooperativos y normativos.

Justamente es el papel de los valores el que nos lleva a tratar otra vertiente de nuevos protagonistas y temas en el orden mundial del siglo XXI: los movimientos sociales transnacionales como parte de un proceso de construcción de una identidad política más allá del Estado, a diferencia del paradigma tradicional que diría que el orden internacional es una comunidad política entre Estados diferenciada de la comunidad dentro de ese referente espacial.

Hablar de movimientos sociales transnacionales (MST) y orden mundial nos lleva a reconocer que incluirlos en el marco teórico-conceptual genera un análisis más completo de la gobernanza y las relaciones en la política mundial. Se podrían establecer como características de estos movimientos las siguientes: organización no jerárquica ni dependiente del Estado, conectividad en redes y sobre todo la "capacidad de presentar en su lucha un modo contrahegemónico que hace uso de los instrumentos o conceptos hegemónicos para la búsqueda de sus objetivos".[27]

En este sentido, los MST podrían ser considerados antisistémicos, pero en nuestro argumento entendido este concepto no sólo en términos de movimientos contra la globalización como expresión del modelo neoliberal, sino del sistema internacional interestatal. Aquí resulta oportuno recordar que el modelo económico neoliberal no debe confundirse con el neoliberalismo institucional, enfoque teórico en Relaciones Internacionales, aunque ambos por supuesto se nutren del mismo sustrato filosófico.[28]

Al respecto, es importante señalar que dada la naturaleza propia de los MST, los componentes o actores dentro de ellos pueden ser catalogados como mixtos entre aquellos que por moverse ya antes en un escenario internacional (clase obrera y campesina, movimientos nacionalistas y organizaciones no gubernamentales, entre otros) pueden ser clasificados como "viejos" y los que se relacionan con un escenario transnacional (movimientos migrantes o movimientos ecologistas por ejemplo) y por

[26] Véase Lene Hansen, "R.B.J. Walker and International Relations: deconstructing a discipline" en Iver B. Neumann y Ole Waever (eds.), *The Future of International Relations. Masters in the Making?*, Routledge-Taylor and Francis e-library, Reino Unido, 2005, pp. 339-360.

[27] Véase José Andrés Camino de Villa *et al*, "Movimientos sociales trasnacionales en Europa y América Latina: estudio comparativo" en Cutberto Hernández Legorreta y María Elena Pompa Dávalos (coords.), *Gobernanza mundial: significado, crítica y aplicaciones en su dimensión regional*, Universidad La Salle-Asociación Latinoamericana de Estudios sobre Asia y África, México, 2017, pp. 215-216.

[28] Al respecto puede consultarse Stephanie Lee Mudge, "The state of the art. What is neo-liberalismo?" en *Socio-Economic Review*, 6, Oxford University Press/The Society for the Advancement of Socio-Economics, Reino Unido, 2008, pp. 703-731.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 191-205.

lo tanto serían "nuevos". Lo importante en este sentido es la capacidad que tanto unos como otros tengan en los procesos de transmisión, difusión y acción coordinada para desarrollar redes con otros movimientos en diferentes espacios sociales.[29]

En el párrafo anterior hemos mencionado otro de los temas que han tomado relevancia en el orden mundial del siglo XXI: la migración. La movilidad poblacional internacional ha tenido un impacto en la relación entre Estados, lo que llevó a un emerger (en las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado) de este fenómeno como tema de estudio en las relaciones internacionales. Sin embargo, esto no contradice el argumento de que la movilidad internacional es una excepción más que una regla dentro del comportamiento humano y el sistema internacional. Aquí es preciso señalar que el proceso de la globalización ha incrementado las tendencias dentro de la diversidad de la migración internacional contemporánea.[30]

Anteriormente las aproximaciones a este tema estaban dominadas por la economía con los análisis de factores *push and pull* y de costes-beneficios. Como tema político, dentro de las relaciones internacionales, el asunto se movió del campo de *low politics* (temas de orden interno, en especial lo relacionado con el mercado de trabajo y las políticas demográficas) al campo de *high politics* (problemas que afectan la politización de las relaciones entre Estados). Es dentro de esta politización que se establecen las llamadas "políticas de la migración internacional": la elaboración de políticas respecto a las reglas de entrada y salida, el impacto del fenómeno en la política exterior de los Estados (soberanía e interacción con los regímenes legales internacionales) y la incorporación (impacto en el sistema político estatal, la ciudadanía y la nacionalidad).[31]

Como puede apreciarse, estas aproximaciones se centran en un tipo de preguntas relacionadas con el orden internacional, a saber: ¿cuál es la respuesta de los protagonistas de relaciones internacionales ante la migración internacional? ¿Por qué se da una respuesta? En este tipo de preguntas, los protagonistas son por definición los actores del sistema interestatal. Sin embargo, desde una perspectiva del orden mundial y las relaciones transnacionales, las preguntas deben descansar en otro tipo de vertientes: ¿por qué existe la movilidad humana transnacional? ¿Cómo se producen estos movimientos? Y aún más importante: ¿cuáles son los "conductores" de este proceso? Y es así que podemos encontrar énfasis en diversos aspectos que se mueven no sólo

[29] José Andrés Camino de Villa, *op. cit.*, p. 255.

[30] Véase Stephen Castles y Mark J. Miller, *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura/UAZ/SEGOB-INM/Fundación Colosio/Porrúa, México, 2004, pp. 11-32.

[31] Véase Armando García García, *La securitización de la migración en la zona euromediterránea: el impacto de la europeización*, tesina de investigación, Programa de Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 2008, pp. 20-23.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 191-205.

respecto a las políticas migratorias de los Estados, sino que abarcan desde la globalización neoliberal y la transformación social, la inequidad, la seguridad estatal y la seguridad humana, la tecnología y el papel de la transculturización, el binomio económico oferta y demanda/expulsión y atracción, los cambios demográficos, los derechos humanos y la gobernanza, hasta las dinámicas sociales del fenómeno mediante las redes y diásporas o la industria de la migración.[32]

Para finalizar con la exposición de ejemplos queremos presentar otro nivel espacial. A saber: la mayor parte de los temas y protagonistas catalogados como nuevos en el orden mundial del siglo XXI se mueven en una dinámica de relaciones transnacionales que bien podría identificarse como un proceso supranacional; es decir, arriba de los Estados-nación. Empero, en el debate de las interrelaciones entre el sistema interestatal y el sistema transnacional se presenta otro nivel en dirección contraria: las relaciones transnacionales entre espacios subestatales o regionales.

Un primer argumento al respecto destaca la crítica de que las relaciones transnacionales de los espacios regionales se acercan más al orden internacional porque éstas son llevadas a cabo por regiones que históricamente tienen una concordancia con la soberanía y por lo tanto son inducidas, por la naturaleza de sus luchas internas, a presentarse como actores internacionales como primer paso en la búsqueda de un Estado-nación dentro del sistema internacional.[33] Ejemplos considerados clásicos son los casos de Cataluña, Quebec, Escocia o el Kurdistán.

Sin embargo, en estas relaciones que constituyen espacios sociales diferenciados, las ciudades globales son áreas subestatales en los que múltiples circuitos globales se cruzan y por lo tanto posicionan a estas ciudades en varias estructuras extraterritoriales, lo que ha favorecido un sistema urbano transnacional de transacciones.[34] La diferencia sustancial en el orden mundial radica en que estas transacciones no sólo son un nivel inferior dentro de una política exterior, sino que muchas de estas relaciones descansan directamente en temas y competencias que se manejan fuera del espectro de la "política internacional dura": salud, educación, turismo, transporte, cultura, medio ambiente. Y además, estas relaciones no sólo son llevadas a cabo en el ámbito público/gubernamental, sino que la participación del sector privado, instituciones sin fines de lucro y la sociedad civil organizada se potencializa con la interconectividad horizontal.[35]

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 191-205.

[32] Véase Stepphen Castles, "The forces driving global migration" en *Journal of Intercultural Studies*, 34:2, Routledge, Reino Unido, 2013, pp. 122-140.

[33] Véase Archie Simpson, "Nations and States" en Trevor C. Salmon y Mark F. Imber (eds.), *op. cit.*, pp. 46-60.

[34] Véase Saskia Sassen, *op. cit.*, pp. 20-27.

[35] Véase Rodrigo Tavares, "Forget the nation-state: cities will transform the way we conduct foreign affairs" en *World Economic Forum*, 4 de octubre de 2016, disponible en https://www.weforum.org/agenda/2016/10/forget-the-nation-state-cities-will-transform-the-way-we-conduct-foreign-affairs/ consultado el 23 de marzo de 2017.

Reflexión final

Utilizando un ejemplo simple se puede puntualizar la diferencia entre el orden internacional del siglo XX y el orden mundial del XXI, así como la perspectiva de los nuevos protagonistas y los nuevos temas. A saber: se puede hablar de la opinión pública internacional como la que es compartida tanto por Estados como por organizaciones internacionales intergubernamentales sobre un tema en particular o el comportamiento de otro Estado específico. Pero también se puede hablar de una óptica mundial en el sentido de la opinión o movilización generada a partir de la construcción de una comunidad política más amplia sobre un factor considerado común, influenciado e influyente por y en un sinfín de interacciones trasnacionales.

A lo largo de este escrito hemos intentado presentar para el debate en Teorías de Relaciones Internacionales la transformación del orden internacional en un orden mundial que presenta algunas interacciones entre un sistema interestatal y un sistema transnacional. En este sentido, no se afirma que exista un cambio histórico que implica la desaparición del Estado-nación ni por lo tanto del fin de las relaciones internacionales. Es reconocer que en la teorización de la política mundial, enmarcada en un proceso de globalización que genera una proliferación de dinámicas y formaciones transfronterizas y extraterritoriales, la categorización del Estado-nación como único referente explicativo es insuficiente. No se trata de eliminar el razonamiento teórico en torno a éste, sino de reformularlo en un contexto diferente que trascienda la jerarquización opuesta entre interno e internacional y reconozca espacios trasnacionales diferenciados.

Fuentes de información

Anderson, John, "Religion and International Relations" en Trevor C. Salmon y Mark F. Imber (eds.), *Issues in International Relations*, 2ª ed., Routledge, Londres y Nueva York, 2008.

Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2007, 416 pp.

Brown, Chris y Kirsten Ainley, *Understanding International Relations*, 3ª ed., Palgrave, Nueva York, 2005, 294 pp.

Brown, David, "Terrorism" en Trevor C. Salmon y Mark F. Imber (eds.), *Issues in International Relations*, 2ª ed., Routledge, Londres y Nueva York, 2008.

Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde, *Security, a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1998, 239 pp.

Buzan, Barry y Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, Reino Unido, 2009, 384 pp.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 191-205.

Calduch Cervera, Rafael, "Hegemonía, multipolaridad y multilateralismo: los casos de Estados Unidos y la Unión Europea" en Daniel Añorve, Ileana Cid Capetillo y Ana Teresa Gutiérrez del Cid (coords.), *Los BRICS. Entre la multipolaridad y la unipolaridad en el siglo XXI*, UNAM-Universidad de Guanajuato, México, 2012.

Camino de Villa, José Andrés *et al.*, "Movimientos sociales trasnacionales en Europa y América Latina: estudio comparativo" en Cutberto Hernández Legorreta y María Elena Pompa Dávalos (coords.), *Gobernanza mundial: significado, crítica y aplicaciones en su dimensión regional*, Universidad La Salle-Asociación Latinoamericana de Estudios sobre Asia y África, México, 2017.

Castells, Manuel, "The network society: from knowledge to policy" en Manuel Castells and Gustavo Cardoso (eds.), *The Network Society: From Knowledge to Policy*, Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations, Washington D.C., 2005.

Castles, Stephen y Mark. J. Miller, *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura/UAZ/SEGOB-INM/Fundación Colosio/Porrúa, México, 2004, 390 pp.

Castles, Stephen, "The forces driving global migration" en *Journal of Intercultural Studies*, 34:2, Routledge, Reino Unido, 2013.

García García, Armando, *La securitización de la migración en la zona euromediterránea: el impacto de la europeización*, tesina de investigación, Programa de Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 2008, 104 pp.

Hansen, Lene, "R.B.J. Walker and International Relations: deconstructing a discipline" en Iver B. Neumann y Ole Waever (eds.), *The Future of International Relations. Masters in the Making?*, Routledge-Taylor and Francis e-library, Reino Unido, 2005.

Hernández Legorreta, Cutberto y Elena Calderón González, "Delincuencia y crimen organizado: redes y dinámicas. ¿La gobernanza como estrategia de control?" en Cutberto Hernández Legorreta y María Elena Pompa Dávalos (coords.), *Gobernanza mundial: significado, crítica y aplicaciones en su dimensión regional*, Universidad La Salle-Asociación Latinoamericana de Estudios sobre Asia y África (ALADAA), México, 2017.

Ikenberry, G. John, "The future of the liberal world order: internationalism after America" en *Foreign Affairs*, 90(3), Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 2011.

Lee Mudge, Stephanie, "The state of the art. What is neo-liberalismo?" en *Socio-Economic Review*, 6, Oxford University Press/The Society for the Advancement of Socio-Economics, Reino Unido, 2008.

McGuire, Steven, "Multinationals and NGOs amid a changing balance of power"

en *International Affairs*, vol. 89, núm. 3, The Royal Institute of International Affairs/John Wiley & Sons Ltd, Reino Unido, mayo 2001.

Pompa Dávalos, María Elena *et al.*, "Aspectos sobre la seguridad colectiva en el siglo XXI: terrorismo internacional" en Cutberto Hernández Legorreta y María Elena Pompa Dávalos (coords.), *Gobernanza mundial: significado, crítica y aplicaciones en su dimensión regional*, Universidad La Salle-Asociación Latinoamericana de Estudios sobre Asia y África (ALADAA), México, 2017.

Risse, Thomas, "Trasnational actors and world politics" en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, Londres, 2002.

Sassen, Saskia, *A Sociology of Globalization*, W.W. Norton & Company, Nueva York-Londres, 2007, 250 pp.

Simpson, Archie, "Nations and States" en Trevor C. Salmon y Mark F. Imber (eds.), *Issues in International Relations*, 2ª ed., Routledge, Londres y Nueva York, 2008.

Salomón González, Mónica, "La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 56, CIDOB, Barcelona, 2002, pp. 7-52.

Tavares, Rodrigo, "Forget the nation-state: cities will transform the way we conduct foreign affairs" en *World Economic Forum*, 4 de octubre de 2016, disponible en https://www.weforum.org/agenda/2016/10/forget-the-nation-state-cities-will-transform-the-way-we-conduct-foreign-affairs/ consultado el 23 de marzo de 2017.

Tokatlian, Juan Gabriel, "Crisis y redistribución del poder mundial" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 100, CIDOB, Barcelona, 2012.

Zürn, Michael, "From interdependence to globalization" en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, Londres, 2002.

Reseñas

Esperando a Trump. Los antecedentes históricos del "nuevo viraje" norteamericano, de José Luis Orozco Alcántar

Daniela Sandoval Careaga*

Esperando a Trump. Los antecedentes históricos del "nuevo viraje" norteamericano o, como yo me permitiría titularlo, "Sobre los fundamentalismos que nos explican a Trump".

Antes de escribir esta reseña meditaba sobre el trabajo de investigación del autor y llegaron a mi mente las palabras de un colega: "al Doctor hay que leerlo más de una vez pues él no escribe en el siglo XXI". Si bien dentro de las páginas del libro el actual presidente de Estados Unidos es nombrado en uno de los títulos de los capítulos, como tal, el lector no va a encontrar una descripción sobre él ni un artículo periodístico sobre su educación, su formación o sobre su vida privada. *Esperando a Trump* es un libro para entender la "cultura histórica nacional" de Estados Unidos. No todo se reduce a entender a los Padres Fundadores cuestión vital cuando una persona comienza a estudiar a Estados Unidos , pero es un hecho que quedarse en esa etapa sería padecer de miopía. Más mentes, más hechos, más plumas y más intereses forjaron la identidad de ese país. Donald Trump y las figuras de los "Césares corporativos", como los denomina José Luis Orozco, no surgieron por generación espontánea. Tal vez al inicio de la campaña presidencial en 2016 este personaje no figuraba como el probable futuro presidente; sin embargo, en noviembre de ese año venció en voto electoral a la candidata demócrata Hillary Clinton y se convirtió en un fenómeno que no tenía mucha lógica para muchos, al menos a simple vista.

Por supuesto que se publicaron artículos y editoriales sobre las razones que habían llevado al candidato republicano a la Casa Blanca y muchas coincidieron en que había logrado hacerse de la base social de un Estados Unidos profundo, olvidado y enojado con el *establishment*, como él mismo lo expresó en varios de sus discursos. No obstante, no hay que reducir el triunfo de este personaje a una explicación inmediata porque inclusive ésta tiene una explicación mediata detrás y es la que nos brinda el

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Actualmente estudia la maestría en Estudios en Relaciones Internacionales con el enfoque en Geopolítica del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de dicha universidad. Colaboradora del proyecto de investigación PAPIIT IN308617 "Fundamentalismos y orden internacional". Correo electrónico: dsandovalcareaga@gmail.com

libro. Al respecto, cabe destacar que la cita con la cual comienza el autor no es de carácter fortuito:

> ¿Habré dormido mientras los otros sufrían? ¿Acaso duermo en este instante? Mañana, cuando crea despertar, ¿qué diré acerca de este día? ¿Que he esperado a Godot, con Estragón, mi amigo en este lugar, hasta que cayó la noche?[1]

Esperando a Godot, una joya del teatro del absurdo en donde no hay estructura clásica y no hay roles definidos, una analogía seleccionada con cuidado por el autor. Cuando un lector revisa el índice, puede surgirle la pregunta: ¿en dónde está Trump? O ¿a qué hora empieza a escribir sobre él? Y precisamente, en una engañosa primera lectura, parecerá que nos encontramos esperándolo cuando no es así. En los comentarios finales del texto se retomará este punto.

La estructura del trabajo escrito consta de dos partes y de un epílogo. El libro comienza con el capítulo "Para recuperar la grandeza nacional" o, como me permitiría rebautizarlo, "Entendiendo la frase de *Let's make America great again*". El escrito comienza con una pregunta sobre el número de personas que asistieron en 1925 a la marcha del Ku Klux Klan y si había superado en número a la de los fascistas *Squadristi* en Italia en 1922. La cuestión de fondo no es si fue una más numerosa que la otra, sino hacer hincapié en que la marcha del Klan estaba manifestando de forma pública su rechazo al "Atila negro",[2] es decir, a la creciente población negra en Estados Unidos. Se denominaba como una cruzada por el Americanismo una América americana y para los americanos y la noción de sacar al enemigo que invade su territorio. Una visión bíblica defendida por grupos fundamentalistas, blancos y protestantes; una violencia que no estaba dirigida contra el capitalismo, sino contra aquellos que no formaban parte de esa supremacía WASP.[3]

En ese sentido, el autor continúa la revisión con el capítulo sobre la "Primera oleada anti-radical", en donde desglosa este pensamiento totalitarista teocrático puritano, cuyo precedente de estudio está en otra de sus obras, *Las raíces de la teología política norteamericana*.[4] Un pensamiento ligado a las élites del poder y al corporativismo

[1] Samuel Becket, "En attendant Godot" en José Luis Orozco, *Esperando a Trump. Los antecedentes históricos del "nuevo viraje" norteamericano*, La Biblioteca-UNAM, México, 2017, p. 9.

[2] Véase José Luis Orozco, *Esperando a Trump. Los antecedentes históricos del "nuevo viraje" norteamericano*, *op. cit.*, p. 20.

[3] WASP significa *White, anglo-saxon, protestant*, que significa blanco, anglosajón y protestante, por sus siglas en inglés. Se refiere al grupo de personas que encajan en la descripción estereotípica del americano nativo. Es importante destacar que, al referirse a ellos mismos como nativos, excluyen a las tribus indias que poblaban originalmente el territorio.

[4] Véase José Luis Orozco, *Las raíces de la teología política norteamericana*, Ediciones del Lirio, México, 2015, 281 pp.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 209-215.

norteamericano, el cual libra pragmáticamente "las batallas decisivas por la desactivación de todo núcleo contestatario, por la reactivación de los fueros de la religión y por la inserción de la cultura de la corporación mercantil y financiera en todos los ámbitos sociales".[5]

De ese punto el lector se traslada a "La Gran *Frontier* que se abre" (o "Sobre los primeros prejuicios raciales"). El planteamiento se refiere a un prejuicio racial que no sólo abarca a los negros sino a los indios que "amenazaban" a Estados Unidos y los "contagiaban" de rezago porque ellos no eran los habitantes originales de esa "tierra civilizada", no eran el "ciudadano americano" que encajaba en la filosofía del poder, en la conquista del Oeste ni en la geopolítica beneficiosa del futuro de esa nación.[6] No poseían ese pasaporte inviolable que los acreditaba como ciudadanos originales de esa gran América. Los indios estorbaban a esos estados que después de las purgas, fueron aligerados de esa obstrucción.[7] Entonces esa Gran Frontier que se abrió representó tanto un destino político y religioso como un riesgo. ¡Ah! Pero ahora tenían que hacer que ese proyecto de gran nación no se desviara, no admitirían "caballos de Troya"; es decir, había que ser liberales, pero no tanto.

Pasamos así a una revisión sobre los "Deberes de la República Americana" (o como sugerencia de título alterativo, "Sobre los segundos prejuicios raciales y la invisibilización") en donde se lee sobre los enfrentamientos entre México y Estados Unidos por el territorio, sobre los abusos en contra de los negros y sobre los ultrajes que estaban comenzando a cometer las "mejores gentes" o los déspotas hacia los más débiles (el pueblo y, por supuesto, los negros). Voces que a su vez llevaron consigo el reclamo de una atormentada Ida Wells-Barnett,

> Hombres y mujeres de América, ¿estáis orgullosos de esta proeza que la raza anglo-sajona ha ganado para sí misma? Vuestro silencio parece decir que lo estáis. Vuestro silencio avala una continuación de este género del horror.[8]

Posteriormente, está el capítulo de los "Nuevos nativos" (o "Sobre la vieja actitud xenófoba, la intolerancia [*bigotry*] y la radicalización nativista"). En ese apartado se leerá sobre protestantismo y cristianismo, pero más que eso, entre las líneas, diálogos y debates de los personajes se comprende que la xenofobia no es un fenómeno nuevo, pues está en prejuicios raciales que van por épocas. Está presente en radicalizaciones y episodios de relativa paz, en limpiezas étnicas y en la apertura de la

[5] *Ibidem*, p. 21.
[6] Véase José Luis Orozco, *Esperando a Trump. Los antecedentes históricos del "nuevo viraje" norteamericano*, *op. cit.*, pp. 37-49.
[7] *Idem*.
[8] *Ibidem*, p. 58.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 209-215.

frontier, en la percepción de quién es nativo, en las oleadas de migrantes que mientras sean "sectas no amenazantes" para los que sí se consideran nativos, entonces pueden tener derechos y privilegios. Quizás estas palabras hagan eco de ciertas ideas pronunciadas en la pasada contienda electoral, específicamente en el tema de los migrantes mexicanos, si eran o no los "mejores mexicanos" los que "enviaba" nuestro país a Estados Unidos. En la opinión de Donald Trump no son los más valiosos o los más respetables o preparados, no son los más apreciables ni en lo moral ni como recursos humanos.

La xenofobia está presente en etapas históricas marcadas por despertares religiosos, por inclusiones forzadas, por argumentos teológicos e ideológicos fundamentalistas que acentúan el nativismo. Situaciones que nos permiten ver cómo se les denomina a los otros: como estorbos, obstáculos, trastornos, externalidades, caballos de Troya, amenazas, riesgos, enemigos, villanos, viles, papistas… En suma, la lógica detrás de la decisión de construir un muro.

Así, sin necesidad de nombrarlo, se van encontrando en las páginas del libro las pautas para entender al actual presidente de Estados Unidos. La nota a rescatar es que José Luis Orozco no ha querido brindar una explicación exclusiva sobre Trump, sino que ha brindado este compendio de ideas que están en lo profundo de la psique de ese país y que se manifestaron en este personaje.

Más adelante, el libro sigue revisando hechos como la aparición de la Sociedad Pinkerton y la corporativización de la represión. Sigue con los temas de "Genocidio y la Divina Providencia" (o toda una sección que me permitiría denominar "Sobre las demás masacres en contra de los indios en pos de la prosperidad de las corporaciones"). Un capítulo dedicado a narrar toda una serie de tratados violados y promesas incumplidas por parte del gobierno en contra de los indios.

> [Sobre los indios] Lo que no queda en el aire es la invasión de los inversionistas, ferrocarrileros, ganaderos, mineros, usureros, jueces y petroleros que no sólo ocupan las Montañas Negras sino infligen el castigo de la para entonces "masacre de Custer" y oponen a la sarcástica "soberanía de las tribus" nada menos que "la prosperidad de las corporaciones".[9]

En ese sentido, el autor hace una revisión de las leyes Jim Crow y el retroceso que significó para los negros: la segregación y la lucha más vehemente por los derechos civiles. "¿Qué hacer con esta población que sólo sabe ser esclava?", era un argumento que circulaba. Destaca el rescate de la postura de un personaje de nombre Burghart Du Bois, quien defendía la eliminación de los prejuicios raciales y sostenía que separar

[9] *Ibidem,* p. 85.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 209-215.

las razas no era una opción porque acentuaba sus diferencias. Él cuestionaba, "¿cuándo llegó el fanatismo a sacar al progresismo?".

La primera parte del libro termina con un capítulo llamado "El asalto a la ciencia" y parecería que no tiene nada que ver con el resto de la lectura, pero ilustra bastante. Es un apartado que me permitiría titular "Sobre la eterna lucha entre el bien y el mal en el imaginario estadounidense" o "Sobre el acto de los científicos cristianos". Pasamos así de los orígenes a los despertares, a las reacciones, a los fundamentalismos y de ahí, en un brinco histórico e introduciendo la segunda parte del libro, al *New Deal*. El divino orden contractual de la Ciudad en la Colina en donde sí coincide la idea de la "razón de Estado" con la de "la palabra de Dios". El clamor del asentimiento: sí a Dios, sí a la libertad, sí a la teología, pero también sí a la propiedad, a las concesiones, a la soberanía y al poder civil. La negativa se plantea en contra de la *mobocracy*[10] que tanto desdeñó Governour Morris porque hay que pensar en lo que es mejor para el gobierno y para los negocios. Ergo, *"We the people" need a written Declaration. Let's secure the blessings of democracy.*[11] Hoy, "*Let's make America great again, Jobs for americans, believe me*".

¿Es entonces Donald Trump un Leviatán? ¿Es un monstruo que con su simple presencia origina tormentas y oleajes de una capacidad destructiva ilimitada? Se puede afirmar que es capaz de producir grandes reacciones con un *tuit* o con sus declaraciones, pero no podemos –ni sería ideal o responsable– hablar de una capacidad destructiva ilimitada, o al menos no hasta ahora. Habrá que seguir de cerca el desarrollo de los acontecimientos suscitados en Charlottesville, Virginia en agosto de 2017 en donde la violencia fue la protagonista entre reclamos y pronunciamientos fundamentalistas y supremacistas. O habrá que seguir la noticia sobre la polémica liberación del sheriff Arpaio, personaje radical y racista. O las decisiones de revocar DACA o denunciar el Acuerdo de París. Como sí es posible denominar a Donald Trump es como un Leviatán en el sentido de representar la necesidad de un pueblo de someterse a un poder vía las leyes o el famoso contrato social: Trump como figura necesaria sólo porque representa la investidura presidencial.

Escribe el autor, en palabras de Henry Adams,

[10] El término *mobocracy* se refiere, con una connotación negativa, a un gobierno de masas o a la democracia misma. Es un término peyorativo coloquial que surgió en el siglo XVIII derivado del término formal *ochlocracy* (oclocracia en español), el cual se refiere a un gobierno del pueblo que comúnmente se confunde con una tiranía de la mayoría. Desde la antigua Roma se entendía que esa "mayoría" era una multitud de personas que pertenecía a las clases más bajas y, por ende, sin experiencia para gobernar.

[11] *Ibidem*, pp. 119-127 y 140.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 209-215.

> Por primera vez desde la creación de esos enormes cuerpos corporativos, uno de ellos ha evidenciado su poder para la abyección, y se ha mostrado como capaz de derrotar y pisotear la ley, la costumbre, la decencia y toda restricción conocida por la sociedad, sin escrúpulo y no obstante sin freno alguno.[12]

Eran las nuevas modalidades del capitalismo. Escribe también en palabras de Charles Francis, "nuestras grandes corporaciones son rápidas para emanciparse por sí mismas del Estado o, más bien, para subyugar al Estado bajo su propio control". La palabra clave aquí es subyugar. ¿Es entonces el personaje en cuestión un Leviatán del Leviatán? ¿Así fue como se llegó en Estados Unidos a la "república industrial" y a los "Césares corporativos"? ¿A la "monarquía económica"? Eso sí, siempre pragmática, sello indiscutible de ese país.

Comentarios finales

¿Tiene sentido el título *Esperando a Trump*? ¿Tuvo sentido esperar a Godot? Ese personaje que nunca aparece, esa figura que se supone es la que haría felices a los que lo esperaban. Godot los hace blanco de la esperanza ingenua y los hace entregarse al mito. Tal vez una analogía más para este libro. Una crítica al electorado que espera a que llegue esa figura por la cual votó y que no los volvería a olvidar. Un electorado que no tiene mucho del personaje de Vladimir (la modernidad que duda, piensa, está y luego es) pero sí de Lucky (el personaje que sigue atrapado en una relación de dominio dentro del mundo moderno; la otra cara de la modernidad que no duda). Y este libro, representando un logro más en una rica y productiva carrera académica, personifica también a Estragón, el personaje que es símbolo y contraste, que cuestiona al personaje principal sobre las realidades y lo pone, según el argot del ajedrez, en jaque. Como ejemplo, la siguiente cita en donde el autor entreteje sus palabras con las de Henry D. Lloyd:

> Aun en la niñez y el exceso, los ciudadanos a los que acude [Henry D.] Lloyd deben aprestar su cuerpo y alma para la nueva lucha que deja atrás la de los tiranos y los reyes, los sacerdotes y los voluptuosos y los ascetas: en la extensa procesión de fanáticos, un recién llegado toma su lugar; le llaman "el empresario modelo", el fanático más cruel en la historia. "Si nuestra civilización es destruida, como lo predijo Macaulay", asoma empero el desaliento en Lloyd, "su destrucción no vendría de sus bárbaros por debajo. Nuestros bárbaros vienen desde lo alto", precisa. "Nuestros grandes acaudalados (*money makers*) han saltado, en una generación, a los tronos que los reyes del poder (*power kings*) no conocen."[13]

[12] *Ibidem*, p. 182.
[13] *Ibidem*, p. 228.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 209-215.

Así, este "nuevo viraje" (intencionalmente entrecomillado) es un giro dentro de la historia cultural norteamericana. Haciendo una profundización de la analogía, dentro del mundo del automovilismo, un viraje es un giro que realiza el conductor siguiendo la pista. Sin embargo, un subviraje es cuando el giro real que se pretendía hacer resulta ser menor y entonces el vehículo tiende a salirse de la curva. Este fenómeno se produce cuando el vehículo pierde adherencia en la parte delantera y entonces hay un giro abrupto. Pero en un viraje no. Un viraje es un cambio que no implica un desvío abrupto de la trayectoria.

Después de leer *Esperando a Trump*, este personaje es planteado como que forma parte de una trayectoria, que a veces puede resultarnos lógica y a veces no. Se intuía que ese prototipo de hombre americano podía ganar las elecciones. José Luis Orozco nos explica por qué, históricamente, era probable vislumbrar a Donald Trump en la presidencia. Sin embargo, una cuestión que habría que reflexionar es si en efecto estamos atestiguando un viraje que más adelante podría convertirse en un subviraje. Por lo pronto, la primera semilla está puesta para el análisis y está en palabras de José Luis Orozco.

José Luis Orozco Alcántar, *Esperando a Trump. Los antecedentes históricos del "nuevo viraje" norteamericano*, La Biblioteca-UNAM, México, 2017, 247 pp.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 209-215.

Cronología de la política exterior de México*
Septiembre-diciembre 2017

Septiembre

1 de septiembre

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) expresa que el gobierno de México reconoce la decisión de la Corte Federal de Distrito para el oeste de Texas de suspender provisionalmente la entrada en vigor de algunas disposiciones de la ley SB4. Esta suspensión provisional implica que las policías del estado no estarán obligadas a cuestionar la condición migratoria de las personas que arrestan. También impide que las agencias migratorias obliguen a las autoridades estatales o locales a mantener detenidos a los inmigrantes en cárceles o prisiones para entregárselos.

3 de septiembre

El presidente de México, Enrique Peña Nieto, arriba a Xiamen, China, para participar en el Diálogo de Economías Emergentes y Países en Desarrollo, que se celebra a invitación del presidente de China en el marco de la IX Cumbre de países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). La participación de México en el Diálogo es de gran importancia, ya que reúne a los líderes de las economías emergentes en un espacio de cooperación Sur-Sur, promoción del comercio y la inversión, desarrollo social e impulso de fórmulas de gobernanza global.

4 de septiembre

En el marco de su participación en la Cumbre de Economías Emergentes y Países en Desarrollo, en la ciudad de Xiamen, el presidente Peña Nieto sostiene una reunión bilateral con el presidente de la República Popular China, Xi Jinping. Los mandatarios abordan temas sobre los avances logrados en los últimos años en ámbitos prioritarios de la relación bilateral, como el comercio, la inversión y el turismo. Más tarde durante su intervención, Peña Nieto subraya que "nuestro país ha asumido la implementación de la Agenda 2030 como un compromiso de

* Elaborada por el maestro Samuel Sosa Fuentes (sonnyboy_mx@yahoo.com), la licenciada Selene Romero Gutiérrez (selene.romero@politicas.unam.mx) y el alumno de Servicio Social, César Daniel Diego Chimal, 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 (SRE), los comunicados de la Presidencia de la República, así como las noticias de diferentes diarios de circulación nacional.

Estado que involucra a todos los órdenes de gobierno, quienes trabajan de manera coordinada con actores de la sociedad civil, el sector privado y la academia para lograr la plena implementación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), definidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)".

5 de septiembre

Enrique Peña Nieto sostiene una reunión bilateral con el presidente de la Federación de Rusia, Vladimir Putin, en el marco de su participación en la Cumbre de Economías Emergentes y Países en Desarrollo, celebrada en Xiamen, China. Los mandatarios evalúan el estado que guarda la relación y revisaron los principales temas de la agenda bilateral.

6 de septiembre

Los ministros de Relaciones Exteriores de México, Indonesia, la República de Corea, Turquía y Australia (MIKTA, por sus siglas en inglés) expresan la profunda preocupación por el sexto ensayo nuclear realizado por la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte) el 3 de septiembre de 2017.

En conferencia de prensa, el secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Videgaray, se refirió al anuncio del gobierno de Estados Unidos por el cual se cancela el Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés). Enfatizó que el gobierno mexicano tiene la responsabilidad y actuará en concordancia para la protección de los jóvenes mexicanos en territorio estadounidense a través de los medios legales y desplegando acciones desde la embajada y los consulados en ese país para garantizar el respeto a los derechos de dichos habitantes.

7 de septiembre

El gobierno de México adopta medidas respecto a la actividad nuclear de Corea del Norte, al declarar persona *non grata* al embajador de la República Popular Democrática de Corea, Kim Hyong Gil, y le ha otorgado un plazo de 72 horas para salir del territorio nacional. Con esta acción diplomática México expresa al gobierno de Corea del Norte absoluto rechazo a su reciente actividad nuclear, que significa una franca y creciente violación del derecho internacional y representa una grave amenaza para la región asiática y para el mundo.

13 de septiembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, concluye en Washington, D.C., una gira de trabajo de tres días por Estados Unidos. Durante su visita el Secretario sostuvo un encuentro en la Casa Blanca con la secretaria de Seguridad

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 217-227.

Interna, Elaine Duke, el subsecretario de Asuntos Internacionales, James D. Nealon, y el comisionado de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza, Kevin McAleenan.

14 de septiembre

El presidente Peña Nieto recibe una llamada de su homólogo de Estados Unidos, Donald Trump. En la conversación, el mandatario estadounidense expresa sus condolencias y solidaridad a México por los daños causados por el terremoto y el huracán Katia que ocurrieron en días pasados, en tanto que el presidente Peña expresa también su solidaridad por la afectación que sufrió el estado de Florida por el paso del huracán Irma.

Enrique Peña Nieto recibe en la Residencia Oficial de los Pinos al primer ministro del Estado de Israel, Benjamín Netanyahu. En el marco de su visita de trabajo se suscriben tres acuerdos en materia de cooperación internacional para el desarrollo, servicios aéreos y exploración y uso del espacio ultraterrestre para fines pacíficos. También se acuerda, entre otros asuntos, la modernización del tratado de libre comercio entre ambos países.

18 de septiembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, participará en el 72° periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ONU, encabezando la delegación de México. La agenda incluye su participación en actividades en el marco de la Asamblea General, así como en foros de interés global, regional, económicos y de asuntos migratorios. De este modo, tendrá una intervención en el plenario de Alto Nivel de aquel organismo, en la que compartirá la posición de México en los principales temas de política exterior y refrendará el compromiso con el multilateralismo y con los temas globales de mayor impacto para la paz y el desarrollo sustentable.

20 de septiembre

El Presidente de la República recibe llamadas telefónicas de los jefes de Estado de España, rey Felipe VI; Estados Unidos de América, presidente Donald Trump; de Colombia, presidente Juan Manuel Santos; del presidente de Francia, Emmanuel Macron, y del presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, quienes expresaron sus condolencias y solidaridad con el pueblo y el gobierno de México por el sismo sufrido el 19 de septiembre en la zona centro del país, que ha dejado cuantiosos daños humanos y materiales. A nombre de México, el mandatario transmitió a sus interlocutores su agradecimiento por estos gestos sinceros de amistad y apoyo.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 217-227.

En el marco del 72° periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, jefes de Estado y de gobierno de todo el mundo han manifestado su apoyo al pueblo y al gobierno de México por los daños causados por el sismo del 19 de septiembre, motivo por el cual el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, haciendo uso de la palabra en el pleno de Naciones Unidas, agradeció la extraordinaria solidaridad internacional.

23 de septiembre

Los representantes de las cancillerías de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú reunidos en la ciudad de Nueva York, atienden la Declaración adoptada en Lima, donde reafirman su compromiso de mantener un seguimiento de la situación en Venezuela a nivel de cancilleres hasta el pleno restablecimiento del orden democrático en ese país.

25 de septiembre

El gobierno de México agradece el apoyo y la solidaridad de la comunidad internacional, a través de la SRE, donde destacó que hasta el momento, México ha recibido apoyo técnico y material proveniente de 23 países, así como de la ONU y de la Unión Europea (UE). México agradece a Alemania, Argentina, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Honduras, Israel, Japón, Panamá, Perú, República de Corea, Rusia, Santa Sede, Suiza, Turquía y Venezuela. Asimismo, se reconocen los generosos ofrecimientos de apoyo de Armenia, Australia, Belice, Bolivia, Brasil, Cuba, Eslovaquia, Francia, Guatemala, Hungría, Italia, Kuwait, Nicaragua, Nueva Zelandia, Palestina, Paraguay, Polonia, Reino Unido, República Checa y Sudáfrica.

Octubre

2 de octubre

El gobierno mexicano, por conducto de la SRE, manifiesta que ha seguido con atención el desarrollo de los acontecimientos recientes con respecto a Cataluña y lamenta los hechos de violencia que han tenido lugar. Expresando que confía en que todos los involucrados encontrarán una solución pacífica y negociada a sus diferencias, con pleno respeto a la Constitución Española y a las instituciones del Estado.

El Secretario de Relaciones Exteriores realiza una gira de trabajo a Washington, D.C., y Nueva York, en donde se reúne con funcionarios del gobierno estadounidense,

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 217-227.

con el presidente de la Cámara de Comercio de Estados Unidos, Thomas Donohue; con autoridades de The City University of New York y con jóvenes beneficiarios del DACA, así como con organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes.

5 de octubre

Los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú exhortan al gobierno venezolano y al Consejo Nacional Electoral de ese país a que las elecciones regionales que tendrán lugar el 15 de octubre próximo en Venezuela para elegir gobernadores deben efectuarse en un marco de pleno respeto a la Constitución y a la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

9 de octubre

El secretario Luis Videgaray recibe a la ministra de Asuntos de la UE y Comercio de Suecia, Ann Linde, quien realiza una visita de trabajo a México acompañada de una delegación de empresarios de los sectores de infraestructura, movilidad, energía, tecnologías de la información y comunicaciones, y seguridad.

10 de octubre

Durante la comparecencia ante el Senado de la República, el Secretario de Relaciones Exteriores entrega una copia de la carta que recibió por parte del canciller venezolano, Jorge Arreaza, mediante la cual el gobierno de Venezuela, de común acuerdo con la oposición, extendió una invitación formal a México para participar en condición de país acompañante en el proceso de negociación política entre el gobierno y los representantes de la oposición. En este mismo escenario el funcionario, respecto a la situación de Cataluña y España, declara que "si a pesar del diálogo político, el gobierno catalán declara unilateralmente la independencia, el gobierno de México, en apego al derecho internacional, no reconocerá a Cataluña como un Estado independiente". De igual manera entrega un informe detallado sobre la ayuda internacional que recibió México por las afectaciones derivadas de los sismos.

12 de octubre

El presidente Peña Nieto recibe en Palacio Nacional al primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, quien realiza su primera visita oficial a México. Ambos líderes dialogaron sobre el estado actual de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y reiteraron su convicción de trabajar por un acuerdo que beneficie a los tres países de la región.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 217-227.

16 de octubre

El Secretario de Relaciones Exteriores sostiene un breve encuentro con Su Santidad el Papa Francisco, a quien agradece sus condolencias y muestras de afecto a nuestro país tras los sismos de septiembre. En el marco de sus trabajos en la Santa Sede, el funcionario se reúne con el secretario de Estado, Cardenal Pietro Parolin, y el secretario para las Relaciones con los Estados, arzobispo Paul Richard Gallagher.

En el marco de la 72° sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, México fue electo como miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para el periodo 2018-2020.

17 de octubre

El presidente Enrique Peña Nieto, atendiendo a la invitación del primer ministro de Belice, Dean Barrow, asistirá para copresidir a la IV Cumbre México-CARICOM (Comunidad del Caribe).

El Secretario de Relaciones Exteriores sostiene una reunión de trabajo con el ministro de Asuntos Exteriores y de la Cooperación Internacional de Italia, Angelino Alfano, a quien agradece la ayuda humanitaria brindada por su gobierno después de los sismos que afectaron a México en septiembre pasado. Asimismo intercambiaron opiniones sobre la situación en Europa, América del Norte y América Latina.

En comunicado conjunto del Grupo de Lima sobre la celebración de las elecciones regionales en Venezuela se declara que ante los diversos obstáculos, actos de intimidación, manipulación e irregularidades que caracterizaron a los comicios llevados a cabo en la República Bolivariana de Venezuela, y que ponen en entredicho los resultados de la elección, los integrantes del grupo consideran urgente que se lleve a cabo una auditoría independiente de todo el proceso electoral, con el acompañamiento de observadores internacionales especializados y reconocidos, con el fin de aclarar la controversia generada sobre los resultados de dichos comicios.

18 de octubre

El secretario Videgaray continúa su gira de trabajo por Europa con una visita al Reino Unido, en donde fortalece los lazos políticos y económicos de México con la nación británica. Sostiene encuentros con Liam Fox, secretario de Comercio Internacional, y con Philip Hammond, secretario de Finanzas, con quienes dialoga sobre los retos del entorno económico global y la importancia de mantener un diálogo constructivo, cercano y propositivo para continuar en el futuro el intercambio comercial entre ambos países.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 217-227.

20 de octubre

Al encabezar un encuentro empresarial con la Colectividad Hispano Mexicana, el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, aseguró que "México no reconocerá ninguna decisión unilateral que defina la independencia de Cataluña".

25 de octubre

En el marco de su participación en la IV Cumbre México-CARICOM y de su primera visita oficial a Belice, el presidente Enrique Peña Nieto, sostiene una reunión de trabajo con el primer ministro Dean Barrow. Durante el encuentro, los mandatarios conversaron sobre los principales temas de la agenda bilateral y regional. Conforme a su agenda y participación en el foro, Enrique Peña Nieto presenta la Estrategia de Gestión Integral de Riesgos de Desastres México-CARICOM.

26 de octubre

El secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, participa en la tercera reunión del Grupo de Lima, la cual se lleva cabo en Toronto, Canadá, a convocatoria de la ministra de Relaciones Exteriores de ese país, Chrystia Freeland, con el objetivo de continuar el análisis de la situación en Venezuela.

Noviembre

10 de noviembre

El presidente Enrique Peña Nieto participa en el primer día de actividades de la XXV Reunión de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, que tiene lugar bajo el lema: "Creando un nuevo dinamismo, promoviendo un futuro compartido". En el marco de su participación en este foro, el presidente se reúne con sus homólogos, el primer ministro de Japón, Shinzo Abe; el primer ministro de Canadá, Justin Trudeau, y el primer ministro de la República de Singapur, Lee Hsien Loong. Asimismo, sostiene diálogos con el primer ministro de Australia, Malcolm Turnbull, y con el presidente de la República Popular China, Xi Jinping. En los encuentros, los mandatarios profundizan sobre cooperación bilateral, intercambio comercial e inversión, así como sobre algunos temas regionales.

13 de noviembre

El presidente Peña Nieto sostiene en la Residencia Oficial de Los Pinos una reunión con la reina Letizia de España, previa a la participación de ambos en la Cumbre Mundial de Líderes contra el Cáncer.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 217-227.

14 de noviembre

El Presidente de México recibe a su homólogo de la República Oriental del Uruguay, Tabaré Vázquez, en Palacio Nacional. Sostienen una reunión de trabajo en la que ambos mandatarios dialogan sobre diversos temas de interés común en la agenda bilateral, regional y multilateral, al tiempo que refrendan los lazos históricos de amistad que unen a las dos naciones.

16 de noviembre

El secretario de Relaciones Exteriores realiza una visita oficial a Moscú, Rusia, con el propósito de fortalecer el diálogo político de alto nivel y dar seguimiento al encuentro que sostuvieron los presidentes Enrique Peña Nieto y Vladimir Putin en septiembre pasado, durante la IX Cumbre de los BRICS. Durante sus actividades se reúne con el ministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Serguéi Lavrov, a fin de revisar los principales temas de la relación bilateral, así como asuntos regionales y multilaterales de interés mutuo.

21 de noviembre

El presidente de la República Eslovaca, Andrej Kiska, arriba a México para realizar una visita de Estado en cuyo marco se reunirá con el presidente Enrique Peña Nieto. La visita tiene un carácter histórico, pues es la primera de un presidente de aquel país al nuestro. Más tarde el presidente Enrique Peña Nieto, lo recibe en Palacio Nacional. Los representantes de ambos países acuerdan impulsar una relación bilateral más cercana y dinámica. También intercambian puntos de vista sobre temas regionales y globales de interés compartido.

23 de noviembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, realiza una visita de trabajo a la República Federativa del Brasil, durante la cual sostiene reuniones con el presidente de ese país, Michel Temer; con el canciller Aloysio Nunes, y con representantes de empresas mexicanas con inversiones en Brasil.

30 de noviembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, realiza una gira de trabajo a Washington, D.C., en donde se reúne con funcionarios de la Casa Blanca para dar seguimiento a los temas de la agenda bilateral con Estados Unidos.

Las delegaciones de México y de la UE llevan a cabo en la Ciudad de México la VI Ronda de Negociaciones de temas políticos y de cooperación. El nuevo acuerdo fortalecerá la asociación a nivel interregional e internacional, permitiendo ser más eficaz al enfrentar los retos globales que plantea un mundo cada vez más complejo.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 217-227.

Diciembre

1 de diciembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Luis Videgaray, participa en la reunión que tendrá lugar en Santo Domingo, República Dominicana, entre el gobierno y los representantes de la oposición en Venezuela.

2 de diciembre

El gobierno de México, a través de la SRE, hace un llamado a las fuerzas políticas y al pueblo de Honduras para que en un marco pacífico y de respeto se esperen los resultados oficiales y definitivos del proceso electoral.

6 de diciembre

El gobierno de México, por medio de la SRE, manifiesta que ante la decisión del gobierno de Estados Unidos de reconocer a Jerusalén como la capital del Estado de Israel mantendrá su embajada en Tel Aviv, como es el caso hasta ahora de todos los países que mantienen relaciones diplomáticas con Israel, de conformidad con la Resolución 478 del año de 1980 del Consejo de Seguridad, así como las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU, relativas al *status* de la Ciudad de Jerusalén.

7 de diciembre

El secretario de Relaciones Exteriores participa en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Conferencia Iberoamericana que se celebra en La Antigua, Guatemala.

8 de diciembre

El secretario Luis Videgaray recibe en la sede de la SRE a su homólogo boliviano Fernando Huanacuni, con quien sostiene una reunión para revisar el estado que guarda la relación bilateral y tratar diversos asuntos regionales y multilaterales.

10 de diciembre

El secretario de Relaciones Exteriores acompaña en Oslo, Noruega, a la Campaña Internacional para Abolir las Armas Nucleares durante la Ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz, otorgado por el impulso que esta coalición de organizaciones no gubernamentales dio al proceso para la adopción en 2017 del Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 217-227.

11 de diciembre

El presidente Peña Nieto realiza una visita de trabajo a la sede de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en París, con el fin de fortalecer la colaboración entre México y la organización. Durante los trabajos el mandatario sostiene una reunión con el secretario general de aquel organismo, José Ángel Gurría, en la cual se hace un balance de la cooperación entre ambas entidades durante los últimos años.

12 de diciembre

El presidente Peña Nieto participa en la sesión plenaria de la Cumbre "One Planet", cuyo principal objetivo es impulsar una nueva dinámica para la acción climática a nivel global.

14 de diciembre

Concluyen los trabajos del Segundo Diálogo de Alto Nivel para Combatir a las Organizaciones Criminales Transnacionales, en la ciudad de Washington, D.C. Durante este encuentro, los funcionarios analizaron los avances realizados en los últimos meses, así como los retos que nuestros países enfrentan en la materia. Por México, el diálogo fue encabezado por los secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación, así como por el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales en suplencia del procurador general de la República. Por Estados Unidos, participaron el secretario de Estado, la secretaria de Seguridad Interna y el procurador general de ese país, así como funcionarios de dependencias mexicanas y agencias estadounidenses de procuración de justicia.

18 de diciembre

El presidente Enrique Peña Nieto sostiene una llamada telefónica con el candidato ganador de las elecciones presidenciales de Chile, Sebastián Piñera. El primer mandatario felicita al presidente electo y le desea éxito en la que será su segunda gestión en la Presidencia de Chile, durante el periodo de 2018 a 2022.

19 de diciembre

El Secretario de Relaciones Exteriores preside la XI Sesión Ordinaria del Consejo Consultivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuyo objetivo es presentar los resultados de la política de cooperación internacional para el desarrollo en 2017 y definir las principales líneas de trabajo para 2018. El Secretario resalta la importancia que Centroamérica y el Caribe tienen como regiones prioritarias para la cooperación que México ofrece a sus socios y destaca el valor estratégico de ésta como herramienta para promover el desarrollo del país.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 217-227.

La SRE felicita a Juan Orlando Hernández al haber sido declarado presidente electo de Honduras por el Tribunal Supremo Electoral de aquel país.

25 de diciembre

Mediante un comunicado, la SRE expresa que en cumplimiento de los 10 objetivos y cinco principios que han guiado la relación de México con el nuevo gobierno de Estados Unidos se reforzó el diálogo político al más alto nivel con autoridades estadounidenses. El Secretario de la entidad realizó más de 20 visitas de trabajo a ese país en las que sostuvo reuniones de trabajo con los principales funcionarios de la Casa Blanca y los secretarios de Estado y de Seguridad Interior, así como con gobernadores y actores locales clave, entre otros.

26 de diciembre

La SRE expresa que, durante el año 2017, México profundizó el diálogo político con Canadá y las estrategias de cooperación trilateral en América del Norte, al establecer el diálogo político al más alto nivel con Canadá que tuvo un impulso sin precedente. Prueba de ello fue la visita oficial del primer ministro Justin Trudeau a México en octubre, así como las visitas de seis ministros canadienses a lo largo del año (Asuntos Exteriores, Recursos Naturales, Comercio Internacional, Transporte, Finanzas y Patrimonio Cultural).

27 de diciembre

La SRE manifiesta mediante un comunicado que durante el presente año, el gobierno de la República, por medio de dicha entidad, reforzó la presencia, el papel y la importancia de México en América Latina y el Caribe, región fundamental en la estrategia de diversificación política y comercial de nuestro país.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 217-227.

Novedades bibliográficas

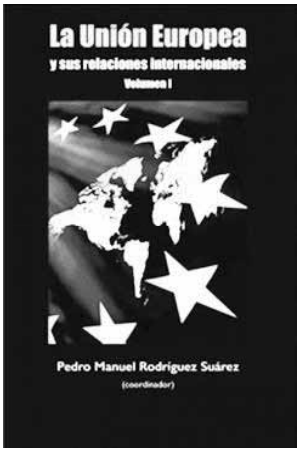
David Herrera Santana, *Hegemonía, poder y crisis. Bifurcación, espacialidad estratégica y grandes transformaciones globales en el siglo XXI*, UNAM, Monosílabo, México, 2017, 280 pp. Nos enfrentamos a una crisis radical múltiple y global. No es una crisis meramente económica o política o social o de valores o de formas culturales o ambiental y demás ámbitos por separado. Su radicalidad, de hecho, reside en que abarca todos esos ámbitos, en múltiples contextos, situaciones y escalas. También radica en la intensidad diferenciada en que se presenta según el escenario del mundo en donde se hace sentir en sus diversas facetas. Por último, es radical porque cuestiona las formas vigentes de reproducción de la vida, así como urge a la transformación de las lógicas sistémicas. En este contexto, la crisis de hegemonía, configurada en ese ámbito amplio de crisis radical, pone en duda los parámetros para comprender la misma hegemonía, así como la realidad que se configura en todas partes, y ante la cual se proponen múltiples interpretaciones. Por una parte, se observa el declive relativo de Estados Unidos como potencia hegemónica, al tiempo que surgen nuevos competidores en la escena mundial. Por la otra, múltiples formas de protesta e inconformidad social surgen por doquier y cuestionan la legitimidad de las formas societales imperantes. El pensamiento social dominante ha desvinculado una de la otra, como si existieran en universos paralelos. Este libro propone observar sus vínculos, pero sobre todo, busca dejar claro que ante la crisis radical en que vivimos, la verdadera crisis de hegemonía es la que surge del cuestionamiento social del todo, y no la que se da como pugna entre los grandes intereses globales, que reeditan en cada momento a los mismos horizontes de la dominación.

Gilberto Conde, Marta Tawil, Camila Pastor (eds.), *Mundo árabe. Levantamientos populares, contextos, crisis y reconfiguraciones*, El Colegio de México, México, 2016, 402 pp. Desde 2011 el mundo árabe se ha vuelto teatro de crisis institucionales, sociales y políticas complejas, al desencadenarse una serie de sublevaciones populares contra el autoritarismo de los regímenes en el poder, rebeliones

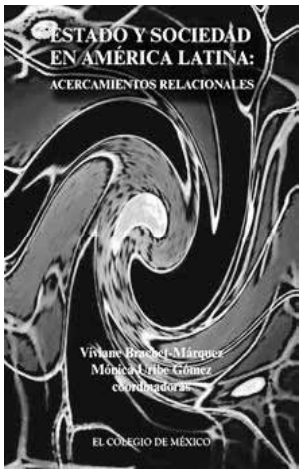
que a muchos, dentro y fuera de la región, hicieron pensar en la proximidad de una era primaveral de libertad. Este libro presenta las reflexiones de destacados estudiosos de la región acerca de los levantamientos, sus antecedentes y los contextos institucionales y sociales en los que han tenido lugar, así como de las reconfiguraciones políticas internas y regionales que han generado. En la presente obra colectiva, este momento histórico se analiza ante todo como un proceso, con base en una lectura interdisciplinaria y crítica que atiende a las utopías, distopías y tragedias que se le asocian.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 229-232.

Pedro Manuel Rodríguez Suárez, *La Unión Europea y sus relaciones internacionales*, vol. 1, Juan Pablos Editor/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, 2016, 282 pp. Esta obra se especializa en las relaciones internacionales de cooperación de la Unión Europea con los países desarrollados y emergentes más importantes del mundo, así como con otros países del escenario internacional con los cuales por intereses políticos, económicos y de seguridad, la unión de los 28 ha establecido relaciones "privilegiadas" o "especiales". Por tal motivo, el primer volumen de esta obra reúne a investigadores y académicos de gran prestigio de diferentes universidades e instituciones de investigación de América y Europa, como la Universidad de Varsovia, la Universidad Complutense de Madrid, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad Iberoamericana y la Universidad de Guadalajara.Entre los temas de este libro destacan las relaciones que la Unión Europea desarrolla con algunos de sus "diez socios especiales" (México, Estados Unidos, los BRICS, Sudáfrica y Rusia), así como con otros actores internacionales como Ucrania, Israel, Medio Oriente, África y América Latina. En las últimas décadas, la Unión Europea se ha convertido en el primer exportador de bienes y servicios y la principal fuente de inversión extranjera directa de todo el mundo. Asimismo, representa el primer socio comercial de más de cien países, por lo que ocupa una posición dominante en el mercado internacional. Por otro lado, aunque aún no se consolida como un bloque político internacional, su peso político es muy importante, tal y como se puede observar en el nivel de influencia que poseen algunos de sus miembros en los temas prioritarios de la agenda política y económica de las relaciones internacionales del siglo XXI.



Viviane Brachet-Márquez, Mónica Uribe Gómez (coords.), *Estado y sociedad en América Latina: acercamientos relacionales*, El Colegio de México, México, 2016, 391 pp. El Estado suele aparecer en el análisis socio-político como una entidad compleja distinguible de otras por características como la territorialidad y el monopolio sobre el uso de la coerción. Sin embargo, si en vez de preguntar

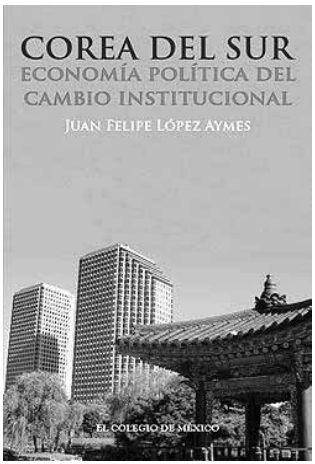


qué es el Estado, buscáramos descubrir de qué manera se relaciona con la sociedad e incide en ella, y ésta a su vez en él, tendríamos que reconocer que, lejos de ser una entidad definida por límites claros y reglas de comportamiento estables, es parte de un enjambre de nexos de poder y reciprocidad diversificados y cambiantes que transactivamente definen y modifican las normas institucionales que rigen la relación Estado-sociedad. Esta perspectiva, llamada relacional, permite vincular, en términos teóricos, fenómenos usualmente conceptuados e investigados en especialidades distintas, como los movimientos sociales, los grupos subalternos, las políticas públicas, la formación histórica del Estado, los partidos políticos y otras. En cada uno de estos ámbitos aparentemente distintos, los actores societales, en sus variadas conformaciones colectivas, se investigan en tanto interlocutores, negociadores y transformadores de las formas estatales de reglamentación y coerción que rigen en un momento dado. De esta manera, puede observarse cómo varía el fenómeno estatal en función de los procesos dinámicos que relacionan Estado y sociedad. Los trabajos reunidos en este volumen buscan romper con las clásicas formas de conceptuar al Estado y a la sociedad como entes universalmente identificables sin importar tiempos ni lugares, y como tales intangibles aun cuando interactúan. Para tal fin se expone ampliamente lo que significa el análisis relacional y se analizan las relaciones Estado-sociedad registradas en distintos ámbitos y países de América Latina.

Maria-Aparecida Lopes y María Cecilia Zuleta (coords. y eds.), *Mercados en común: estudios sobre conexiones transnacionales, negocios y diplomacia en las Américas (siglos XIX y XX)*, El Colegio de México, México, 2016, 698 pp. Desde fines de los años ochenta, a raíz de la firma de tratados de comercio en diversas partes del mundo, los temas relativos a la globalización y sus efectos han estado presentes en periódicos y publicaciones académicas, así como en los debates de políticos, gobernantes y de la sociedad civil. Si procesos de globalización han tenido lugar en diferentes momentos históricos entre las más diversas regiones y países, este libro es una invitación a acercarse a los que se efectuaron en el siglo XX, teniendo como punto de partida el continente americano. Los 14 capítulos que integran el volumen colectivo contribuyen, con información e

interpretaciones originales, a renovar el estado actual del conocimiento en los campos de la historia económica, de la historia de la diplomacia pública y empresarial, así como de la historia del consumo a lo largo de las Américas, al tiempo que ilustran las conexiones habidas entre este continente y otras partes del globo durante el siglo pasado. Teniendo como denominador común la lectura transnacional de los temas y problemas estudiados, los autores muestran la manera en la que los actores históricos se han organizado para hacer frente a epizootias; elaborar tratados comerciales, arancelarios y diplomáticos; e intercambiar tecnología, conocimientos e incluso patrones de consumo. En conjunto, esta obra es una aportación importante a los debates contemporáneos acerca de las diferentes formas de internacionalización, sus promesas y sus consecuencias.

Juan Felipe López Aymes, *Corea del Sur. Economía política del cambio institucional*, El Colegio de México, México, 2015, 292 pp. Corea del Sur es uno de los pocos países de reciente desarrollo que han transitado exitosamente de la pobreza a la riqueza sin depender de la inversión extranjera. ¿Cuál es la importancia de las instituciones en esta historia? ¿Por qué la liberalización económica no inhabilitó al Estado coreano como director del proceso de inserción al capitalismo global? El éxito fue en parte gracias a la construcción de un marco institucional que dio autonomía y centralizó el poder de la burocracia, y también gracias a la disposición sociocultural y nacionalista para alcanzar a los países capitalistas avanzados. Desde una perspectiva de economía evolutiva, este libro narra y explica ese proceso y argumenta que el régimen de inversión extranjera es la clave institucional para incorporarse y adaptarse en la globalización de una manera gradual, manejable y en función de la economía nacional. El relativo éxito de Corea del Sur al salir bien librada de la crisis financiera global de 2007-2008 y su actual liderazgo económico, político y tecnológico no pueden entenderse sin tomar en cuenta las transformaciones institucionales previas y posteriores a la crisis de 1997, que dieron al Estado una mejor capacidad de respuesta. Para ilustrar el argumento central sobre la economía política del cambio institucional y los factores internacionales se analizan tres sectores de la economía coreana: automotriz, bancario y de telecomunicaciones.



Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, enero-abril de 2018, pp. 229-232.

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 en 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:

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 será de 25 a 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 la extensión y desarrollo teóricos o el detalle analítico requerido a los artículos. Su extensión será de 10 a 15 cuartillas.
2.1.3. Reseñas: trabajos ensayísticos que analicen novedades editoriales de interés académico y científico. Su extensión será de ocho a 10 cuartillas.

2.2. Todos los trabajos deberán usar letras mayúsculas y minúsculas –atendiendo sólo a las reglas que marca la gramática– 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.

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.
2.6. En caso de incluir gráficas, cuadros, imágenes o dibujos, se deben enviar en archivos por separado indicando el programa bajo el cual fueron elaborados, por ejemplo *Excel o Power Point*. Las imágenes se deberán enviar en resolución de 300 DPI y en tonos de grises.

3. Forma de entrega y número de ejemplares

3.1. Se entregarán dos ejemplares impresos: original y copia fotostática de buena calidad.
3.2. Los autores deberán entregar sus trabajos en formato electrónico, utilizando el procesador de textos *Word*.
3.3. 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 cada colaboración se deberá entregar una hoja separada con los siguientes datos:

4.1. Título del trabajo en inglés y español.
4.2. Fecha de elaboración del trabajo.
4.3. Nombre del autor o autores, con una referencia académica profesional breve.
4.4. Síntesis curricular: grado académico e institución que lo otorga, área de especialización, publicaciones recientes y dependencia en la que se desempeña.
4.5. Domicilio, lugar de trabajo, teléfonos, correo electrónico y cualquier otro dato que permita su oportuna localización.

5. Envío

Las colaboraciones deberán enviarse a la atención de la Dra. Ileana M. Cid Capetillo, directora de la *Revista de Relaciones Internacionales de la* UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Edificio "E", Centro de Relaciones Internacionales, Circuito Mario de la Cueva s/n, C. P. 04510, Ciudad Universitaria, CDMX, o al correo electrónico revista_rel_int_unam@hotmail.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: positivo, negativo o condicionado.
Positivo: Se aprueba el manuscrito para su publicación, tal como está o con algunas modificaciones.
Condicionado: Se propone al autor una revisión del texto y ciertos cambios como condición para su publicación. Cuando el autor remita su texto revisado, con las modificaciones pertinentes, éste volverá a ser enviado al mismo dictaminador para que emita la decisión final sobre la publicación del artículo.
Negativo: Se rechaza la publicación sin invitación a la reelaboración del manuscrito.
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.
8.3.4. Firmar una carta de declaración de originalidad del trabajo escrito.

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 negligencia[1]

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.

Responsabilidades de los autores

- Los autores deben garantizar que sus manuscritos son producto de su trabajo

[1]Departamento Editorial de Revistas Académicas. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial. UNAM.

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://erevistas.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.

[2] Para revistas médicas puede encontrarse más información sobre conductas inaceptables en la publicación científica en la Asociación Mundial de Editores Médicos (WAME), el Comité sobre Ética de Publicación (COPE) o el Comité Internacional de Editores de Revistas Médicas (ICMJE).

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 130, correspondiente a s enero-abril de 2018, editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se terminó de imprimir el 30 de abril de 2018, en los talleres de Comercial de Impresos MB, Petróleos Méxicanos 11, Col. Petrolera Taxqueña, Deleg. 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.