Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

■ Núm. 139, enero-abril de 2021 ■

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

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

Editora responsable:
Alma Rosa Amador Iglesias

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

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139 (enero-abril de 2021), año 47, es una publicación cuatrimestral, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, Ciudad de México, C. P. 04510, a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, CDMX. Tel. 56 22 94 70 Ext. 84517, http://investigacion.politicas.unam.mx/rri Correo electrónico: revistarriiunam@ politicas.unam.mx, Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2016-062113222800-102, ISSN: 2448-8623 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, Certificado de Licitud de Título y Contenido núm.: 17281, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, impresa por Talleres de Comercial de Impresos MB, Petróleos Mexicanos 11, Col. Petrolera Taxqueña, Coyoacán, CDMX. Este número se terminó de imprimir el 23 de marzo de 2021, con un tiraje de 300 ejemplares, impresión tipo offset, con papel cultural ahuesado de 75 g. para los interiores y papel couché de 300 g. para los forros.

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

Director de la Revista
Tomás Milton Muñoz Bravo

Consejo editorial
Leticia Arroyo Peláez, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Bruce Bagley*, Universidad de Miami, Estados Unidos. *Carlos Ballesteros Pérez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Manuel Becerra Ramírez*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. *Rafael Calduch Cervera*, Universidad Complutense de Madrid, España. *Alejandro Chanona Burguete*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Yleana Margarita Cid Capetillo,* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Carlos Contreras Romero*, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM, México. *María Cecilia Costero Garbarino*, El Colegio de San Luis, México. *Consuelo Dávila Pérez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Jessica De Alba Ulloa*, Universidad Anáhuac, México. *Mariana Beatriz García Quiroga*, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. *Moisés Garduño García,* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Edmundo Hernández Vela Salgado,* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Irma Manrique Campos*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México. *Lelio Alberto Mármora,* Universidad Nacional Tres de Febrero, Argentina. *José Ignacio Martínez Cortés,* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Dámaso Morales Ramírez*, Centro de Estudios Europeos, UNAM, México. *Karen Mingst,* Universidad de Kentucky, Estados Unidos. *Daniel Edgar Muñoz Torres*, Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM, México. *Silvia Núñez García,* UNAM-Los Ángeles, Estados Unidos. *Adriana Sletza Ortega Ramírez,* Benemérita Universidad Autonóma de Puebla, México. *Olga Pellicer Silva*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México. *Roberto Peña Guerrero*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Graciela Pérez Gavilán,* Universidad Autónoma Metropolitana, *Campus* Xochimilco, México. *Fausto Quintana Solórzano*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Claudia Liliana Ramos Quintero*, Universidad Santo Tomás Tunja, Colombia. *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. *Karla Angélica Valenzuela Moreno,* Universidad Iberoamericana, México. *Rafael Velázquez Flores*, Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California, México. *Zidane Zeraoui,* Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México.

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

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

Versión electrónica
Michaele Esther Campos del Prado

Cuidado de la edición
Domingo Cabrera Velázquez

Asistencia Coordinación Editorial
Salma Gabriela Rincón Rodríguez

Presentación

El presente año inicia con incertidumbres debido a los estragos económicos, políticos y sociales provocados por la presencia de la COVID-19, pero también debido a la carencia de cooperación para garantizar la aplicación de las vacunas contra el SARS-COV-2 en el menor tiempo posible y a la mayor cantidad de personas en el mundo para evitar más contagios y muertes y así poder retomar en buena medida las actividades productivas y sociales que se realizaban previo al surgimiento de esta enfermedad, detectada en la ciudad china de Wuhan, en diciembre de 2019, y que se expandió durante 2020 por el globo terráqueo.

Junto a la pandemia, otros temas también ocuparon espacios de investigación en la agenda internacional, entre ellos están los de carácter histórico, económico, político, ambiental, energético y legal, como da cuenta el número 139 de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, en el que los lectores podrán encontrar siete artículos, tres reseñas, las memorias de uno de los eventos virtuales realizados por esta publicación para analizar con destacados académicos las repercusiones de la COVID-19 y las perspectivas a futuro en Europa y la sección con la cronología de la política exterior.

El primero de los trabajos que aparece en la sección de *Artículos* es de carácter histórico y lleva por título "Del Imperio austro-húngaro a la República de Hungría: consecuencias de la Gran Guerra". En esta pieza, Carlos Puente Martín hace un puntual análisis de la evolución del país europeo tras la desaparición del mencionado Imperio y sostiene que imposiciones del pasado al entonces naciente Estado húngaro repercuten en el presente y distorsionan la relación de este país con la Unión Europea (UE).

Juan David Correa Heneo, por su parte, presenta un trabajo teórico-conceptual intitulado "El lugar de las civilizaciones en Relaciones Internacionales: el caso latinoamericano", en el que se ubica el rol que juegan las civilizaciones en las relaciones contemporáneas, se abordan las diferencias conceptuales entre cultura y civilización y se aplica un enfoque geo-cultural para analizar la situación regional de América Latina.

Los siguientes dos artículos se centran en la política exterior de México y abordan aspectos constitutivos y de identidad. El primero de ellos, "Factores básicos para el estudio de la política exterior de México", es una aportación del embajador Pedro González Olvera, quien "pasa revista" a los principios tradicionales y a los intereses nacionales, pero también contempla los retos de la sociedad internacional, la vecindad de México con Estados Unidos y América Latina, sus posiciones frente al multilateralismo, la cooperación internacional, y la diplomacia en sus vertientes consular, pública y cultural.

Por su parte, Einer David Tah Ayala pone a consideración de los lectores un análisis sobre "El discurso petrolero: identidad nacional mexicana y política exterior". El autor retoma el discurso nacionalista alrededor de esta materia prima desde una visión simbólica como elemento de identidad nacional y el desgaste que ha sufrido el recurso desde su aparición en México hasta el sexenio de Enrique Peña Nieto.

Sin salir del continente americano, el quinto artículo es un trabajo "escrito a seis manos" por Arturo Morales Castro, Jorge González Sarango y Darwin Ordoñez Iturralde, titulado "Biocomercio y servicios ambientales: una aproximación a la realidad ecuatoriana". Los investigadores identifican avances en Ecuador sobre biocomercio y pago por servicios ambientales, pero también hacen una revisión crítica sobre los retos para alcanzar un desarrollo sostenible y minimizar los impactos sociales negativos.

El penúltimo de los trabajos de la sección es una investigación de Tomás Montes Hernández, quien al abordar "Los desencuentros Estados Unidos-Rusia: percepciones desde el derecho internacional público" pone énfasis en temas como la autodeterminación en Kosovo y Ucrania; la ampliación de la OTAN en las fronteras rusas; la guerra civil en Siria; así como el proteccionismo comercial estadounidense contra Rusia, y la intervención desde Moscú en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016.

La sección cierra con un artículo sobre el "Caos en Libia: de una guerra civil a un conflicto regional", en el que Juan Marcos Suárez Ballester examina los antecedentes del conflicto, sus protagonistas y sus consecuencias. Además, se adentra en las ramificaciones internacionales y regionales, y explora posibles soluciones a la conflagración.

En la sección de *Reseñas*, el número 139 cuenta con tres colaboraciones sobre temas diversos. La primera es la de Mbawmbaw Iyensay Don Bosco, quien ofrece los pormenores de la obra de Paul Rogers titulada *Terrorismo y su escurridiza definición*. Marcin Roman Czubala Ostapiuk, a su vez, aborda la obra *Nuevos movimientos sociales en el contexto global* de Claudia Barona, Juan Carlos Gachúz y Mariana Aparicio; y al final Natalia de Jesús Juárez García reseña el libro *Migraciones contemporáneas desde Puebla y gestión migratoria extraterritorial*, coordinado por Cristina Cruz Carvajal, Adriana Sletza Ortega Ramírez y José Luis Sánchez Gavi.

En la sección *Memorias de foros virtuales sobre las consecuencias de la pandemia de la* COVID-19 *en las relaciones internacionales*, se reproducen los elementos más relevantes del evento realizado por la *Revista de Relaciones Internacionales de la* UNAM en la primera quincena de julio de 2020, dedicado a las consecuencias de la pandemia en Europa y a los escenarios futuros.

En este espacio de discusión participaron los académicos Carlos Ballesteros Pérez, Rafael Calduch Cervera, Alejandro Chanona Burguete y Roberto Peña Guerrero, y la moderación corrió a cargo de la también académica Yleana Cid Capetillo.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 7-9.

La Revista concluye con la sección *Cronología de la política exterior de México*, a cargo de Selene Romero Gutiérrez y Samuel Sosa Fuentes, con la participación de Maricruz Amador Mora. Se abarca la síntesis de los principales acontecimientos del Estado mexicano en sus relaciones con el exterior durante el periodo del 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2020.

Tomás Milton Muñoz Bravo
Director de la *Revista de*
Relaciones Internacionales de la UNAM

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 7-9.

Artículos

Del Imperio austro-húngaro a la República de Hungría: los tratados de la Gran Guerra[1]

From the Austro-Hungarian Empire to the Republic of Hungary: treaty of the Great War

Carlos Puente Martín[2]

Resumen
La desaparición del Imperio austro-húngaro fue un error geopolítico para algunos, pero para otros fue una necesidad histórica por ser dicha entidad un mosaico de culturas, etnias y nacionalidades. En este artículo se pasa revista a los hechos históricos que contribuyeron a que una parte de aquella Monarquía dual, el reino de Hungría, sufriera una gran reducción territorial, una importante pérdida de población magiar dispersada por los países vecinos y una sensible pérdida de recursos naturales e infraestructuras, quedando sin acceso al mar Adriático. Varios armisticios y tratados firmados entre los vencedores de la Gran Guerra, es decir, la Primera Guerra Mundial, y los despojos del gran Imperio austro-húngaro dejaron impresos para la Historia las condiciones que tuvo que soportar Hungría, primero república, luego monarquía sin rey con un regente dictador, Miklós Horthy, que llevó a Hungría a la alianza con la Alemania nazi durante la Segunda Guerra Mundial. El Tratado de Trianón supuso una gran losa para el futuro de Hungría y de los húngaros. El tratado aplicado a Hungría fue una excepción a la política wilsoniana de la autodeterminación de los pueblos. Los sucesivos gobiernos de Hungría han reclamado la revisión del tratado sin éxito y hoy constituye uno de los elementos de distorsión en la Unión Europea.
Palabras clave: Monarquía dual, Armisticio de Padua, Tratado de Trianón, República Soviética de Hungría, Miklós Horthy, relaciones internacionales.

[1] Este artículo forma parte de una serie sobre las consecuencias jurídicas, políticas y territoriales de la Primera Guerra Mundial en Europa. Por esta razón, es obvio que algunos comentarios y citas, así como parte de la bibliografía, sea común, diferenciándose solamente en la referencia al país o los países en cuestión. Al respecto, hay que recordar que algunos acuerdos, armisticios y tratados se aplicaron a varios países.

[2] Doctor *cum laude* en Ciencias Económicas y licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Derecho Europeo por la Universidad Libre de Bruselas. Cuenta con estudios de doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España). Ha colaborado como *lecturer* en el International Business School de Budapest, funcionario en España y en la Comisión Europea y agregado comercial en Moscú. Es conferenciante en universidades, instituciones y foros internacionales. Correo electrónico: cpmartin28@gmail.com

Abstract
The collapse of the Austro-Hungarian Empire was, for some experts, a geopolitical error, but for others it was a historical necessity because it was a mosaic of cultures, ethnicities and nationalities. We review the historical facts that provoked the Kingdom of Hungary suffered a great territorial shrunk and a significant loss of the Magyar population which was dispersed among its neighbor countries and an important loss of natural resources and infrastructures, leaving the country without access to the Adriatic Sea. Several armistices and treaties signed between the Allied of the Great War, the First World War, and the remains of the great Austro-Hungarian Empire left a paw print in the country the conditions that Hungary had to endure, first as republic, a kingdom without king afterward ruled by a dictator-regent, Miklós Horthy, who led Hungary to an alliance with the Nazi Germany during World War II. The Treaty of Trianon was a great slab for the future of Hungary and the Hungarians. The treaty applied to Hungary was an exception to the Wilsonian policy of self-determination of peoples. Successive governments in Hungary have called for the revision of the treaty without success and it constitutes still today one of the elements of instability within the European Union.
Key words: Dual monarchy, Armistice of Padua, Treaty of Trianon, Hungarian Soviet Republic, Miklós Horthy, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

Introducción

Entre 2018 y 2021 se conmemora el centenario de la firma de los armisticios y tratados de paz relacionados con el fin de la Primera Guerra Mundial entre la *Entente cordiale* y los imperios centrales. Algunos de estos episodios de las relaciones internacionales son más conocidos que otros pero, sin ninguna duda, forman el mayor *stock* jurídico en la historia moderna que puso fin a la mayor de las guerras totales hasta entonces conocida, que causó la muerte o la invalidez a más de 18 millones de personas. Con el armisticio del 11 de noviembre de 1918[3] concluyeron los combates entre los beligerantes, pero no la Guerra Mundial: el fin de ésta se produciría tras la firma del Tratado de Versalles,[4] el 28 de junio de 1919, entre los Aliados y el Segundo Imperio alemán. Menos notorios son otros armisticios y tratados de paz, aunque tuvieron una gran importancia, ya que precipitaron la derrota alemana.

Así, el Armisticio de Tesalónica,[5] firmado el 29 de septiembre de 1918 entre los

[3] El armisticio del 11 de noviembre de 1918 significó la derrota del Imperio alemán y fue firmado en un vagón de un tren militar francés en Rethondes, en el bosque de Compiègne. En un principio estaba previsto por 33 días, pero fue renovado a su vencimiento.
[4] El Tratado de Versalles puso fin a la Primera Guerra Mundial y fue firmado el 29 de junio de 1919, tras la Conferencia de Versalles. Fue firmado por más de 50 países en el salón de la Galería de los Espejos del palacio de Versalles, cerca de París.
[5] El Armisticio de Tesalónica fue firmado el 29 de septiembre de 1918 por iniciativa del comandante en jefe del ejército francés en el frente de los Balcanes, Louis Franchet d'Espèrey. La derrota de Bulgaria y la firma del armisticio provocó la abdicación del rey Fernando a favor de su hijo Boris III.

aliados y el Reino de Bulgaria, puso fin a los combates entre los beligerantes en la región y precedió al Tratado de Neuilly, firmado el 27 de noviembre de 1919. El Imperio otomano, aliado del Imperio alemán, tuvo que firmar el Armisticio de Moudros[6] con los Aliados, el 30 de octubre de 1918 y, el 10 de agosto de 1920, firmó el Tratado de Sèvres. El 3 de noviembre de 1918 los Aliados y el Imperio austro-húngaro firmaron el armisticio de Villa Giusti;[7] posteriormente, Austria firmó el Tratado de Saint-Germain-en-Laye el 19 de septiembre de 1919 y Hungría concluyó el Tratado de Trianón el 2 de junio de 1920. El Armisticio de Belgrado[8] fue firmado el 13 de noviembre de 1918 entre el gobierno de Hungría y el comandante de los ejércitos aliados en los Balcanes, Louis Franchet d'Espèrey. Por su parte, el Tratado de paz de Bucarest[9] fue firmado el 7 de mayo de 1918 por Rumania y la Cuádruple Alianza del Imperio alemán, el Imperio austro-húngaro, el Imperio otomano y Bulgaria; fue impuesto a Rumania seis meses después del Armisticio del 9 de diciembre de 1917, cuando la suerte sonreía a las potencias centrales, tras la derrota del ejército ruso. El Tratado de Bucarest nunca fue ratificado ni siquiera por las potencias beneficiarias y Rumania lo denunció el 31 de octubre de 1918, interviniendo contra los ejércitos austro-húngaro y alemán en los Balcanes. Obviamente aquí sólo nos ocuparemos de los actos políticos y jurídicos relacionados con una parte del Imperio austro-húngaro: Hungría.

El Imperio austro-húngaro a la deriva

En el marco de las relaciones internacionales ligadas a la Primera Guerra Mundial, la Conferencia de Spa, celebrada el 12 de mayo de 1918 entre los dos imperios, el emperador alemán Guillermo II impuso a su aliado austriaco que deseaba poner fin a la guerra, el emperador Carlos I, la adhesión de Austria-Hungría al *Reich* alemán.[10]

[6] El Armisticio de Moudros fue firmado el 30 de octubre por el ministro turco de Marina Rauf Orsay, nombrado plenipotenciario por el sultán Mehmed VI, y el almirante británico Somerset Gough-Calthorpe.

[7] El Armisticio de Villa Giusti, firmado tras la derrota de los ejércitos austro-húngaros en el norte de Italia, es conocido también como Armisticio de Padua por la proximidad del lugar de la firma a esta ciudad italiana.

[8] El Armisticio de Belgrado, del 13 de noviembre de 1918, fue violado en numerosas ocasiones y provocó la caída del gobierno de Mihály Károlyi y la proclamación de la República Soviética de Hungría por Bela Kun.

[9] El Tratado de Bucarest impuesto a Rumania fue denunciado posteriormente como acto previo a los armisticios que condujeron a la victoria de los Aliados en los Balcanes.

[10] En la Conferencia de Spa el *Reich* alemán impuso una unión política, económica y militar común en contra de los deseos del Imperio austro-húngaro. Cuando los gobiernos de la *Entente* conocieron el marco de la política alemana frente a Austria-Hungría impulsaron el apoyo a las minorías nacionales del Imperio del Danubio.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

Estaba ya lejos la victoria de alemanes y austro-húngaros en la batalla de Caporetto, entre el 24 de octubre y el 9 de noviembre de 1917,[11] que figuró como la mayor derrota de Italia en la guerra con importantes consecuencias políticas, ya que provocó la caída del gobierno de Paolo Boselli, nombrando el rey Víctor Manuel III a Vittorio Emanuele Orlando para reemplazarle. La victoria de los imperios centrales en la batalla de Caporetto paralizó las negociaciones de paz emprendidas por el emperador Carlos I y provocó la declaración de guerra de Estados Unidos al Imperio austro-húngaro. Los ejércitos de los imperios centrales llegaron hasta el río Piave, que se mantuvo como frente de guerra hasta la batalla definitiva en la región. La derrota de las fuerzas austro-húngaras en la batalla del Piave[12] frente a los ejércitos franceses, británicos e italianos, del 15 al 22 de junio de 1918, significó un duro golpe para los imperios centrales en la guerra. La falta de decisión del emperador austriaco Carlos I y de coordinación entre el mariscal Svetozar Boroevic von Bojna y el general Franz Conrad von Hötzendorf condujeron al fracaso para cruzar el río y atacar a las tropas aliadas.[13]

Tras las victorias en las batallas de Caporetto y del río Piave, los ejércitos austro-húngaros sufrieron una terrible derrota frente a los Aliados en la batalla de Vittorio Veneto,[14] entre el 23 de octubre y el 2 de noviembre de 1918. Los Aliados, con el apoyo de tropas británicas, francesas, checoslovacas y estadounidenses, forzaron a los austro-húngaros al armisticio. La desmoralización de las tropas austro-húngaras, al mando del serbo-croata Svetozar Boroevic von Bojna y las deserciones de los efectivos de origen eslavo fueron factores decisivos en la victoria aliada. El nacionalismo de las minorías que componían el Imperio austro-húngaro se declaró muy activo en estas circunstancias. El 28 de octubre de 1918 el Comité Nacional Checoslovaco que residía en París declaró la independencia de Checoslovaquia y los militares de origen checo y eslovaco se opusieron a continuar la guerra. Al día siguiente, el 29 de octubre, el Reino de Serbia declaró la independencia de los pueblos croatas y eslovenos, convirtiendo al frente italiano en un caos completo, por lo que los parlamentarios

[11] La batalla de Caporetto tuvo lugar en Kobarid (Caporetto para los italianos), situada en Eslovenia. En esta batalla participaron dos militares que pasarían a la posteridad: el alemán Edwin Rommel y el italiano Pietro Badoglio quien tuvo un papel importante en el nacimiento del fascismo. Ambos participaron en la Segunda Guerra Mundial. El escritor estadounidense Ernest Hemingway describió los horrores de esta batalla en su novela *A Farewell to Arms* (*Adiós a las armas*). El general italiano Armando Díaz, artífice de la victoria, sustituyó al general Luigi Cadorna, quien también pasaría a la historia en el período del nacimiento del fascismo en Italia.

[12] El río Piave está situado en el nordeste de Italia y desemboca cerca de Venecia.

[13] Debido al fracaso en esta batalla el general Franz Conrad von Hötzendorf fue destituido y el jefe del Estado mayor austriaco, Artur Arz von Straussenburg, presentó su dimisión al emperador Carlos, que no la aceptó.

[14] Vittorio Veneto está situada en el norte de Italia, cerca de la frontera con Austria.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

austro-húngaros se reunieron con los representantes italianos y solicitaron el armisticio. Los dos jefes de las delegaciones, el general Viktor Weber von Webenau y el general Pietro Badoglio, se reunieron en Padua sin que fuera posible llegar a un acuerdo.

El Reino de Hungría, aliado de la Monarquía dual desde su creación en 1867,[15] solicitó a Viena la separación el 31 de octubre, poniendo fin al Imperio austro-húngaro. La unión entre ambas monarquías tenía detractores entre la nobleza húngara, pero también muchos partidarios del destino y la permanencia de tal unión en Europa central,[16] como István Tisza.[17] Ante la parálisis de las tropas austriacas sin el apoyo de los efectivos eslavos, los ejércitos aliados continuaron su avance en el Trentino, conquistando Udine y la ciudad portuaria de Trieste. El armisticio entre Austria e Italia se firmó el 3 de noviembre de 1918 en Villa Giusti, en los alrededores de Padua, pero el avance de las tropas italianas permitió recuperar los territorios perdidos en la batalla de Caporetto, ocupando Dalmacia y todo el Tirol del Sur, llegando incluso hasta Innsbruck que las tropas italianas tuvieron que abandonar por presiones de los aliados. Esta situación precipitó el fin del Imperio de la Monarquía dual y contribuyó a la derrota de sus aliados alemanes.

El armisticio del 11 de noviembre de 1918 supuso el fin de las actividades bélicas en los frentes de batalla entre los aliados de la *Entente* y el Imperio alemán, pero no fue el fin de la Gran Guerra y sus consecuencias vendrían después, tras el Tratado de Versalles y los demás tratados por separado firmados entre las potencias aliadas y los imperios centrales. Dicho armisticio impuso al *Reich* alemán la retirada de las tropas destinadas en el Imperio austro-húngaro, el Imperio otomano, Rusia y Rumania. Además, Alemania debía renunciar al tratado firmado con los bolcheviques en Brest-Litovsk y al Tratado de Bucarest con Rumania. Tres imperios desaparecerían, pero lo más importante era que el mapa de Europa se configuraría conforme a las

[15] Como subraya el profesor Vicens Vives, "los magiares lograron, por las leyes de 11 de abril se refiere a 1848 equipararse a los austriacos y formar un Estado propio, unitario, parlamentario y democrático", todo ello bajo el liderazgo de Lajos Kossuth. Y "el 14 de abril de 1849 la Dieta húngara decretó la deposición de los Habsburgo (…) y para sofocar la revuelta, Austria tuvo que reclamar el auxilio de Nicolás I de Rusia". A partir de ese momento Francisco José impuso la autocracia en Hungría. Jaime Vicens Vives, *Historia general moderna*, Montaner y Simón, Barcelona, 1976, pp. 334 y 337.

[16] Brendan Simms subraya que "The Magyar elite went along with this, because, as the Hungarian prime minister, István Tisza, put it in April 1915, 'Hungary can serve as a bulwark against the Slav tide that is threatening the western coast of the Adriatic only it is united with Austria (…) Hungary's fate is linked to the existence of Austria-Hungary as a great power'". Brendan Simms, *Europe. The Struggle for Supremacy. 1453 to the Present*, Penguin Books, Londres, 2014, p. 303.

[17] El conde István Tisza (1861-1918) fue primer ministro de Hungría de 1903 a 1905 y de 1913 a 1917. Miembro del Partido Liberal y del Partido del Trabajo, ejerció una gran influencia no sólo en Hungría, sino en todo el Imperio austro-húngaro. Murió asesinado.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

Aún con acento es igual a **ñtodavíaò**
Aun sin acento se refiere a **ñinclusoò**

ideas wilsonianas tras una declaración del presidente estadounidense el 21 de octubre de 1918.

Los esfuerzos del emperador austriaco Carlos I por encontrar una salida pacífica de la situación preservando la doble monarquía habían fracasado y se enfrentaba a la realidad de una ola independentista de las nacionalidades del Imperio austro-húngaro que ya tenían representación en el Parlamento de Viena. Como señala el profesor Vicens Vives, la agitación nacionalista hacía progresos entre los eslavos y aun entre los magiares. En Hungría el conde Károlyi se apartaba de la colaboración con Alemania, y en Bohemia la agitación fomentada por el partido nacionalista checo, dirigido por Masaryk[18] y Benes ganaba cada día nuevos adeptos.[19] Los representantes de las minorías, con Sándor Wekerle,[20] se oponían a una reforma con carácter federal y Mihály Károlyi[21] le sustituyó tras la oposición de aquél a la ampliación del voto y a la conversión de la Monarquía dual en un imperio tricéfalo con la inclusión de una cabeza yugoslava. Mihály Károly, después de ser primer ministro y declarar la independencia de Hungría transformada en república, se convirtió en presidente de la República Democrática de Hungría con el apoyo de los Aliados, que exigieron la cesión de dos tercios del territorio de Hungría a los países vecinos.[22]

Las tensiones intranacionales eran frecuentes en el Parlamento de Viena, aunque cada territorio del imperio contaba con una Asamblea regional (*Landtag*) que enviaba una representación al Parlamento (*Reichsrat*). Desde 1909 el emperador Francisco José se convirtió en un autócrata, suspendiendo las sesiones del Parlamento a partir de marzo de 1914, que no se reanudaron hasta que el último emperador, Carlos I de Austria y IV de Hungría, subió al trono en 1916. Como señala László Kontler, István Tisza había declarado en octubre de 1918 su acuerdo con la oposición del jefe del gobierno, el conde Károlyi, reconociendo que Hungría había perdido la guerra. Se refería al discurso del 16 de octubre, el mismo día que Carlos I de Austria y IV de Hungría anunció la federalización del imperio por medio del líder de la oposición

[18] Tomás Garrigue Masaryk (1850-1937) fue un sociólogo, filósofo y hombre de Estado y primer presidente de la República de Checoslovaquia desde su independencia en 1918 hasta su dimisión en 1935.

[19] Jaime Vicens Vives, *op. cit.*, p. 506.

[20] Sándor Wekerle (1848-1921) fue un noble y político húngaro que ocupó el cargo de primer ministro en tres periodos: 1892, 1897 y 1917. En el último período, al final de la Primera Guerra Mundial, era firme partidario de la unión con Austria.

[21] El conde Mihály Károlyi de Nagykároly (1875-1955) fue primer ministro de Hungría desde el 30 de octubre de 1918 y proclamó la República el 16 de noviembre. El 11 de enero de 1919 se convirtió en presidente de la República Democrática de Hungría con Dénes Berinkey como primer ministro.

[22] Los territorios poblados por magiares que Hungría tuvo que entregar a los países vecinos fueron: Burgenland a Austria; la región de la Alta Hungría y la Rutenia ucraniana a Checoslovaquia; Transilvania y Banat a Rumania, y Croacia, Bácska y la Voivodina al Reino de los serbios, croatas y eslovenos.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

advirtiendo que Hungría también podría perder la paz si no se adoptasen las políticas adecuadas.[23] Como expresa el profesor Jaime Vicens Vives,

> el pivote tradicional de la ordenación política de la cuenca danubiana había sido la monarquía austrohúngara. Ésta formaba un todo orgánico, tanto geográfico como económico (…) las nacionalidades enclavadas dentro de su territorio eran acreedoras a un régimen político más ágil. La evolución interna de la monarquía imponía esa solución; el mismo presidente Wilson sólo había hablado de la posible concesión de autonomías a los pueblos eslavos y rumanos de Austria-Hungría.[24]

Evidentemente los tratados de Saint-Germain y de Trianón no fueron en esa dirección y sentenciaron la Monarquía dual.

El armisticio de Villa Giusti

Tras el fracaso de las negociaciones del emperador Carlos I de Austria para lograr una paz por separado con los Aliados, el 27 de octubre de 1918, nombró al reconocido jurista y político Heinrich Lammasch para dirigir el gobierno. A pesar de los cambios, la desintegración del Imperio no se detuvo y, el 28 de octubre, Checoslovaquia declaró su independencia siguiendo, al día siguiente, el 29 de octubre, la formación del Reino de serbios, croatas y eslovenos que absorbió la población eslava del sur del imperio, que sería el embrión de la futura Yugoslavia.

Un día más tarde, el 30 de octubre, los eslovacos se independizaron de Hungría y se unieron con los checos en la República Checoslovaca. Finalmente, el 31 de octubre, los ucranianos de Galitzia declararon su independencia. Bulgaria se rindió el 29 de septiembre de 1918 y la situación no podía ser peor para el Imperio. El 3 de noviembre se firmó el Armisticio austro-húngaro en Villa Giusti con la presencia del general austriaco Von Webenau y el general italiano Pietro Badoglio. Rumania denunció el Tratado de Bucarest del 7 de mayo de 1918 con Austria y Alemania y les declaró la guerra, ocupando la Bukovina el 27 de noviembre y Transilvania el 1 de diciembre, es decir, después de la firma del Armisticio. El 12 de noviembre se había proclamado la República en Austria aunque el emperador Carlos I no había abdicado.

[23] Kontler lo expresa de esta forma: "I agree with what Count Károly said yesterday. We have lost the war. He referred to a speech made on October 16th, the same day Charles IV announced the federalization of Austria, by the leader of the opposition, who also warned that Hungary might lose the peace as well, unless suitable policies were adopted". László Kontler, *A History of Hungary*, Atlantisz Publishing House, Budapest, 2009, p. 338.

[24] Jaime Vicens Vives, *op. cit.*, tomo 2, p. 513.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

El armisticio con el Imperio austro-húngaro, conocido como Armisticio de Villa Giusti o Armisticio de Padua,[25] por haber sido firmado cerca de dicha localidad italiana, representó la mayor vejación para Austria-Hungría, ya que los Aliados impusieron sus condiciones que tuvieron que ser aceptadas por los vencidos antes del 3 de noviembre. El Protocolo con las condiciones se componía de una primera parte, las Cláusulas militares ("I *Military clauses*"), que incluye las obligaciones para las autoridades militares de Austria-Hungría y sus fuerzas armadas con el inmediato cese de las hostilidades. El documento del Armisticio de Villa Giusti contenía una segunda parte dedicada a las Condiciones navales ("II. *Naval conditions*"), que obligaba a las autoridades navales de Austria-Hungría a inmovilizar las fuerzas navales, informando de su ubicación a los Aliados.[26]

El punto 3 obliga a la evacuación de todos los territorios ocupados desde el comienzo de la guerra y su ocupación por los ejércitos Aliados y de Estados Unidos de América.[27] Los efectivos del Imperio austro-húngaro tuvieron que replegarse tras los Alpes y abandonar Dalmacia y varias islas del mar Adriático, que fueron ocupadas por Italia, reenviando a las negociaciones de paz la solución de las diferencias entre Italia y Serbia aunque lograron imponer la evacuación de las tropas de su territorio en el Tratado de Londres. Establece los nuevos límites territoriales en la región entre los países vecinos. Impone la libertad de movimientos para los Aliados en el territorio de Austria-Hungría y sus aguas jurisdiccionales. También se impone la obligación para los ejércitos alemanes de abandonar no sólo el territorio italiano, sino también el de Austria-Hungría.[28] La cuestión más difícil de aceptar por Viena fue la exigencia de autorizar el tránsito de los ejércitos de la *Entente* por Austria-Hungría para invadir Alemania por el sur, pudiendo tomar las posiciones estratégicas para este fin, y el emperador Carlos I tuvo que aceptarlo a pesar de haber prometido a Alemania que jamás permitiría el ataque a Alemania por la espalda, a través de Austria.

Por otro lado, la segunda parte dedicada a las Condiciones navales ("II. *Naval conditions*") evidentemente establecía la obligación de entregar todos los navíos de guerra, incluidos los submarinos, a las fuerzas aliadas. Y el punto 4 reconocía a los

[25] El nombre oficial en la versión inglesa del documento era "Armistice Convention with Austria-Hungary. Protocol of Conditions of the Armistice between the Allied and Associated Powers and Austria-Hungary. Signed at Villa Giusti, November 3, 1918". *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols, and Agreements between the United States of America and Other Powers 1910-1923*, vol. 3, Washington 1923, S. 3529-3536.

[26] El documento en inglés lo describe así: "1. Immediate cessation of all hostilities at sea and definite information to be given as to the location and the movements of all Austro-Hungarian ships".

[27] El texto en inglés en el documento es: "3. All territories thus evacuated will be occupied by the troops of the Allied and of the United States of America".

[28] El texto en inglés es: "5. Complete evacuation of all German troops within 15 days, not only from the Italian and Balkan fronts but from all Austro-Hungarian territory".

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

Aliados la libertad de navegación por las aguas jurisdiccionales de Austria-Hungría, incluidas las del río Danubio.[29] El punto 7 se refería a la evacuación de las costas italianas por Austria-Hungría durante la guerra.[30] El Armisticio de Villa Giusti incluía, además, un Protocolo complementario con los detalles para la ejecución de ciertas cláusulas.[31] En realidad este Protocolo complementario del Protocolo principal hace referencia a la aplicación a Italia del Protocolo del Armisticio y, por lo tanto, incluye las mismas secciones que éste, es decir, las cláusulas militares y las cláusulas navales. Ambos protocolos están firmados por el general austriaco F. Victor Weber Edler von Webenau y el teniente general italiano Pietro Badoglio como jefes de las delegaciones respectivas, además de otros representantes de ambas delegaciones.

El Tratado de Londres, al que nos hemos referido, fue signado en la capital británica por Francia, Gran Bretaña, Rusia e Italia, y lleva el pomposo título de:

> Acuerdo entre Francia, Rusia, Gran Bretaña e Italia, firmado en Londres el 26 de abril de 1915. Por orden de su gobierno, el marqués Imperiali, embajador de Su Majestad el Rey de Italia, tiene el honor de comunicar al honorable *Sir* Edward Grey, primer secretario de Estado de Relaciones Exteriores de Su Majestad Británica, y su excelencia monsieur Paul Cambon, embajador de la república de Francia, y al conde de Benckendorff, embajador de Su Majestad el Emperador de Todas las Rusias.

Consta de 16 artículos y se refiere a las ventajas territoriales que Italia obtendría por su participación en la guerra contra los imperios centrales.[32]

Aquí sólo nos referiremos a los apartados más importantes: el artículo 1 establece que "se deberá concluir inmediatamente un acuerdo militar entre el Estado Mayor conjunto de Francia, Gran Bretaña, Italia y Rusia. Este acuerdo establecerá el número mínimo de fuerzas militares para ser utilizados por Rusia contra Austria-Hungría con el fin de evitar que esta pueda concentrar toda su fuerza contra Italia, si Rusia decidiese dirigir la mayor parte de su esfuerzo contra Alemania".

Los artículos 4 y 5 detallan los territorios que Italia obtendría en un futuro armisticio con el Imperio austro-húngaro, en especial en las áreas de los Alpes y en el

[29] La redacción del texto en inglés dice: "4. Freedom of navigation of all warships and merchant ships of the allied and associated powers to be given in the Adriatic and up the River Danube and its tributaries in the territorial waters and the territory of Austria-Hungary".

[30] Dice el texto en inglés: "Evacuation of all Italian coasts and all ports occupied by Austria-Hungary outside their national territory (…)".

[31] El título de dicho protocolo en inglés dice: *Supplementary protocol: containing the details and the execution clauses of certain points of the armistice between the allied and associated powers and Austria-Hungary.*

[32] Hay que recordar que Italia cambió de bando, pues primero formó parte de la alianza con los imperios centrales y después se asoció a la *Entente* a cambio de anexionarse territorios del Imperio austro-húngaro.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

mar Adriático, incluyendo también la región de Dalmacia. Se hace una relación exhaustiva de los territorios que, habiendo formado parte del Imperio austro-húngaro, el gobierno italiano deseaba anexionarse, aunque la población de la mayor parte de estos territorios no estuviera poblada por italianos.[33] Esta situación sería uno de los argumentos utilizados por Mussolini en el nacimiento del fascismo en Italia. Curiosamente el artículo 9 alude a la pretensión italiana de obtener una parte del territorio del Imperio otomano:

> En general, Francia, Gran Bretaña y Rusia reconocen que Italia está interesada en mantener un equilibrio de fuerzas en el Mediterráneo y, en caso de escisión total o parcial de Turquía en Asia, debe obtener una parte justa de la región del Mediterráneo adyacente a la provincia de Antalya, donde Italia ya ha adquirido los derechos e intereses que fueron objeto de acuerdo entre Italia y Gran Bretaña (…).

Y, por el artículo 10, Italia consiguió que se reconocieran derechos sobre Libia: "Todos los derechos y privilegios en Libia actualmente atribuibles al sultán son transferidos a Italia en virtud del Tratado de Lausana".

Italia estuvo jugando con su apoyo a los aliados de la *Entente cordiale* de 1904 o a los de la Triple Alianza de los imperios centrales, pues su ambición, desde 1882, era convertirse en una gran potencia colonial al estilo de Francia o Reino Unido. En 1884 Otto von Bismarck convocó la Conferencia de Berlín[34] para discutir el reparto

[33] Por su interés, ya que se alude a territorios húngaros, se reproduce el artículo 5 en una traducción libre: Artículo 5. Italia también recibirá la provincia de Dalmacia dentro de sus límites actuales, incluyendo el norte Lisarica y Triobania; hacia el sur desde el Cabo Planka en la costa hacia el este y siguiendo las cimas de las colinas con el fin de dejar en territorio italiano todos los valles y ríos que fluyen hacia Sibenik, como el Cicola, el Kerka, el Butisnica y sus afluentes. También obtendrá las islas al norte y al oeste de Dalmacia: Premuda, Selve, Uldo, Scherda, Maon, Pago y Patadura al norte st Meleda al sur, incluso Sant'Andrea, Busi, Lissa, Lesina, Tercola, Curzola, Cazza y Lagosta, así como los islotes vecinos y Pelagia, excepto la Gran Zirona y la Pequeña Zirona, Bua, Solta y Brazza. Quedarán como territorios neutrales: 1) toda la costa desde el cabo Planka al norte a la base meridional de la península de Peljesac al sur, a fin de comprender esta península entera, 2) la porción de la costa que se inicia en un punto al norte ubicado a 10 kms. al sur del Cabo de Cavtat y se extiende al sur hasta el río Voiussa, a fin de incluir el golfo y el puerto de Kotor, Antivari, Ulcinj, San Juan de Medua y Durres, sin perjuicio de los derechos adquiridos por Montenegro sobre la base de la declaración acordada por las potencias en abril y mayo de 1909 (…) Se deben mantener todas las restricciones en el puerto de Bar en Montenegro que fueron aceptadas en 1909. Nota: el territorio Adriático será asignado por las cuatro potencias aliadas a Croacia, Serbia y Montenegro: en el norte del Adriático, toda la costa de la Bahía de Volosca de las fronteras de Istria hasta la frontera norte de Dalmacia, incluyendo la costa, que es actualmente húngara, y toda la costa de Croacia, con el puerto de Rijeka y los pequeños puertos de Novi y Karlobag, así como las islas de Veglia, Pervichio, Gregorio, Goli y Arbe. Y, en el sur del Adriático (de interés para Serbia y Montenegro) toda la costa desde el cabo Planka hasta el río Drina, los principales puertos de SpaIato, Ragusa, Cattaro, Antivari, Dulcigno y San Giovanni di Medua e islas de la Gran y Pequeña Zironas, Bua, Solta, Brazza, Jaclian y Calamotta. El puerto de Durres será asignado al Estado musulmán independiente de Albania.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

de África, organizando por iniciativa del canciller alemán la Triple Alianza, de la que formaban parte Austria-Hungría y el Imperio alemán, cuyo objetivo era la asistencia mutua en caso de agresión de Francia o Rusia. Como Italia consideró que el reparto no había sido justo, abandonó la Triple Alianza y propuso asociarse a la *Entente cordiale* en 1915, además de que mantenía un contencioso con Austria-Hungría sobre el territorio del Trentino. Posteriormente, Italia recibió la promesa de sus aliados de obtener compensaciones territoriales de la desmembración del Imperio austro-húngaro, pero una vez más Italia se sintió decepcionada por resultado de la Conferencia de Paz de París, ya que se le ofrecían menos concesiones que lo acordado en el Tratado de Londres de 1915, firmado entre Reino Unido, Francia, Rusia e Italia.[35] El primer ministro Vittorio Emanuele Orlando, presidente de la Delegación italiana en la Conferencia de Paz de París, fue partidario de la entrada de su país en la guerra contra los imperios centrales debido a las promesas territoriales tras el desmembramiento de Austria-Hungría y el Imperio otomano. George C. Herring explica la posición de Wilson en la cuestión italiana de la siguiente manera: "el presidente se resistió a la demanda por Italia de Fiume en el Adriático y apeló a la población italiana por encima de sus líderes, provocando manifestaciones antiamericanas en toda Italia y la salida de París del primer ministro Vittorio Orlando".[36]

Tras recibir las condiciones del armisticio el 6 de noviembre en Belgrado, el 13 de noviembre de 1918 se firmó el Armisticio de Belgrado entre el gobierno de Mihály Károlyi y el mariscal francés Louis Franchet d'Espèrey, a la sazón comandante de los ejércitos aliados en los Balcanes, mientras los Aliados de los países vecinos continuaban el avance en Hungría a pesar de haber sido firmado el armisticio de Padua. El gobierno húngaro, que aún no había sido reconocido, firmó el día 13 el armisticio por el que se establecían compensaciones a Serbia, la evacuación de las tropas húngaras y una drástica reducción de ejército. El texto del documento consta

[34] La Conferencia de Berlín tuvo lugar del 15 de noviembre de 1884 al 26 de febrero de 1885 y no consiguió el acuerdo entre las principales potencias asistentes, es decir, el Imperio alemán, el Imperio británico y Francia. También asistieron Austria-Hungría, Bélgica, Dinamarca, el Imperio otomano, España, Italia, Países Bajos, Portugal, el Imperio ruso, Suecia-Noruega y Estados Unidos. Italia obtuvo el reconocimiento sobre Libia, Eritrea y Somalia.

[35] El Tratado de Londres, firmado el 26 de abril de 1915, otorgaba a Italia, conforme a los artículos 4, 5, 6 y 7, no sólo el Trentino y el Tirol Cisalpino, sino también Istria, la costa de Dalmacia y numerosas islas del Adriático y Valona, como se ha descrito en otro lugar.

[36] En inglés la declaración de Herring dice: "(…) the president resisted Italy's demand for Fiume on the Adriatic and appealed to the Italian people over the heads of their leaders, provoking anti-American demonstrations across Italy and Prime Minister Vittorio Orlando's departure from Paris". George C. Herring, *From Colony to Superpower. U. S. Foreign Relations from 1776*, Oxford University Press, Nueva York, 2008, p. 422.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

de 18 puntos y está firmado por Voivoda Mishitch comandante en jefe de los Aliados y el general Henrys y por Bela Linder, delegado del gobierno de Hungría. Las convenciones militares más importantes del armisticio se referían a aspectos de las relaciones entre Hungría y los Aliados vencedores. Por una parte se acordaba que la guerra entre Hungría y los Aliados se daba por concluida, aunque figura como último punto del armisticio.[37] En el primero de los puntos se señalaban las líneas de demarcación de las tropas de Hungría, con las posiciones que permanecerían bajo ocupación húngara.[38] En el mismo punto se subraya que la administración civil permanecerá bajo control de Hungría.[39] En cuanto a las limitaciones de los efectivos del ejército húngaro, el punto 2 establece la desmovilización de las fuerzas militares y navales y, obsérvese que, a partir de ese momento, Hungría perdía todo acceso a los puertos del mar Adriático con la desaparición de sus fuerzas navales, aunque curiosamente el país tuvo como regente a un marino, el almirante Miklós Horthy, en un reino sin rey.[40] El punto 3 reconoce el derecho de ocupación del país por las fuerzas aliadas y el derecho de movimientos por todo el territorio.[41] En dos puntos del armisticio, el 11 y el 16, se hace referencia al antiguo aliado de Austria-Hungría

[37] El texto del punto 18 dice: "Las hostilidades entre Hungría y los Aliados han finalizado". Texto del acuerdo militar entre los Aliados y Hungría, firmado en Belgrado el 13 de noviembre de 1918. Disponible en https://es.wikisource.org/wiki/Armisticio_de_Belgrado

[38] La descripción de las líneas de retirada de los ejércitos húngaros en el punto 1 establecía que: "El gobierno húngaro retirará sus tropas al norte de una línea que atraviesa valle alto del Szamos, Bistritz, Maros-Vasarhely, el río Maros hasta su unión con el Theiss, Maria-Theresiopel, Baja, Funfkirehen (estas localidades quedarán ocupadas por tropas húngaras), y el curso del Drava hasta que éste coincide con la frontera de Croacia-Eslovenia". Texto del acuerdo militar entre los Aliados y Hungría, firmado en Belgrado el 13 de noviembre de 1918. Disponible en https://es.wikisource.org/wiki/Armisticio_de_Belgrado

[39] El segundo párrafo del punto 1 subraya que: "La evacuación se llevará a cabo en 8 días y los Aliados podrán ocupar el territorio evacuado de acuerdo a las condiciones establecidas por el comandante en jefe de los ejércitos Aliados. La administración civil quedará en manos del gobierno (húngaro)". Texto del acuerdo militar entre los Aliados y Hungría, firmado en Belgrado el 13 de noviembre de 1918, Disponible en https://es.wikisource.org/wiki/Armisticio_de_Belgrado

[40] El documento del armisticio en su punto 2 establece la "Desmovilización de todas las fuerzas militares y navales húngaras. Se hará una excepción con seis divisiones de infantería y dos de caballería, necesarias para mantener el orden interno, y con las pequeñas unidades de policía mencionadas en el primer párrafo". Texto del acuerdo militar entre los Aliados y Hungría, firmado en Belgrado el 13 de noviembre de 1918. Disponible en https://es.wikisource.org/wiki/Armisticio_de_Belgrado

[41] Así queda redactado en el punto 3 del armisticio el derecho de ocupación y desplazamiento: "Los Aliados tienen el derecho de ocupar todos los lugares y puntos estratégicos, que pueden quedar fijados permanentemente por el comandante en jefe de los ejércitos Aliados. Las tropas Aliadas podrán cruzar o permanecer en cualquier parte de Hungría". Texto del acuerdo militar entre los Aliados y Hungría, firmado en Belgrado el 13 de noviembre de 1918. Disponible en https://es.wikisource.org/wiki/Armisticio_de_Belgrado

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

para que el país permanezca distanciado de aquél y se permita la movilidad de los ejércitos aliados en su ataque al Imperio alemán.[42]

Las violaciones del Armisticio de Belgrado provocaron la dimisión del gobierno social-liberal de Mihály Károlyi, en enero de 1919, lo cual condujo a la proclamación de un gobierno social-comunista en marzo de ese año. El armisticio concedió a Rumania y Serbia los territorios que reclamaban. El 21 de marzo de 1919 Béla Kun,[43] al frente del movimiento comunista, proclamó la efímera República Soviética de Hungría, que duró 133 días entre marzo y agosto de 1919, y que fue derribada con la ayuda de una coalición antibolchevique dirigida por Francia y Reino Unido, con efectivos de Rumania, Serbia y Checoslovaquia. Se estableció en Szeged un gobierno contrarrevolucionario con el almirante Miklós Horthy[44] como ministro de Guerra, que fundó el Ejército Nacional de Hungría a partir de las unidades magiares del ejército austro-húngaro. El almirante Horthy fue el verdadero líder del movimiento anticomunista y ocupó Budapest el 16 de noviembre de 1919. Tras la desaparición del gobierno comunista y el período del "terror rojo" se sucedió otro de "terror blanco". Miklós Horthy fue elegido regente del Reino de Hungría en marzo de 1920. Gyulia Peidl[45] fue nombrado primer ministro del gobierno de transición entre el 1 y el 6 de agosto de 1919. Horthy se mantuvo 24 años en el poder y desempeñó un importante papel en la política húngara durante la Segunda Guerra Mundial al aliarse con la Alemania nazi, sin duda con la ilusión de poder recuperar los territorios perdidos durante la Gran Guerra, que fue la constante de los gobiernos de Budapest desde el final de ésta.

[42] En efecto, los puntos 11 y 16 se refieren a las restricciones a los ejércitos del Imperio alemán: 11. "Se concede una prórroga de 15 días para el paso de las tropas alemanas a través de Hungría, que comenzará a partir de la firma del armisticio del general Diaz (3 p.m. del 4 de noviembre). 16. "Hungría queda obligada a acabar toda relación con Alemania y a detener completamente el paso de tropas alemanas a Rumania". Texto del acuerdo militar entre los Aliados y Hungría, firmado en Belgrado el 13 de noviembre de 1918. Disponible en https://es.wikisource.org/wiki/Armisticio_de_Belgrado

[43] Béla Kun (1886-1938), que hungarizó su apellido original Kohn, fue un político húngaro y uno de los fundadores del Partido de los comunistas de Hungría, tras el paso por un campo de prisioneros en Rusia durante la Guerra Mundial. Fue dirigente del primer gobierno soviético en Europa fuera de la URSS. Murió víctima de las purgas de Stalin acusado de trotskista.

[44] Miklós Horthy de Nagybánya (1868-1957) fue un noble de la aristocracia media, almirante de la Armada austro-húngara y político. Habiendo sido declarada Hungría una monarquía, no reconoció al rey Carlos IV y permaneció como regente desde el 1 de marzo de 1920 hasta el 15 de octubre de 1944. Abdicó de la Regencia y los Aliados le detuvieron en Baviera, pero no fue condenado por crímenes de guerra. Murió exiliado en Estoril.

[45] Gyula Peidl (1873-1943) fue un sindicalista, economista y político socialdemócrata húngaro que desempeñó la cartera de ministro de Trabajo y Bienestar Social durante el gobierno de Mihály Károlyi.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

La influencia de Estados Unidos de América en la paz europea

El 8 de enero de 1918 el 28º presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson,[46] dirigió un mensaje al Congreso anunciando los "Catorce puntos" que servirían de fundamento para la paz en Europa según la filosofía wilsoniana.[47] El presidente Wilson era un hombre muy influido por la religión y sus convicciones sobre el mundo creyendo que Estados Unidos era el pueblo elegido para dirigir los destinos de la Humanidad y que su país podía utilizar los recursos del resto del mundo. George C. Herring escribe del presidente Wilson: "Como muchos de sus contemporáneos, era un hombre profundamente religioso. La religión le dio un especial fervor a su sentido de destino personal y nacional". Y añade: "Llevó a la presidencia firmes convicciones sobre el papel de Estados Unidos en el mundo. Creía fervientemente que la política exterior debe servir a las grandes empresas más que a los pequeños intereses egoístas. Reconocía que los negocios necesitan nuevos mercados e inversiones en el extranjero (…)".[48] Wilson tenía un limitado conocimiento de las relaciones internacionales y de otros países, aunque admiraba a Reino Unido como modelo. Si bien en agosto de 1914 defendió la neutralidad de Estados Unidos en la guerra, el 6 de abril de 1917 propuso al Congreso la declaración de guerra a Alemania.

Los "Catorce puntos" del mensaje del presidente Wilson no es sino un ejercicio de su filosofía respecto a su visión "paternalista" del mundo y la ejecución de su política de defensa de las nacionalidades que, finalmente, trataba de fragmentar los países de Europa central, lo cual no es muy distinto de la política colonial seguida por Reino Unido alrededor del mundo. La "gran innovación" de Wilson es la propuesta de una asociación de naciones por medios pacíficos que fue el fundamento del nacimiento de la Sociedad de Naciones, lo que le valió el Premio Nobel de la Paz en 1919. Esta iniciativa constituía la continuación de sus propuestas en América Latina, aunque en su discurso del 27 de octubre de 1913 en Mobile prometió modificar la

[46] El demócrata Thomas Woodrow Wilson fue presidente de Estados Unidos entre 1913 y 1921 y desarrolló una filosofía "proteccionista" y falsamente pacifista en América Latina. En 1914 ordenó la ocupación de Veracruz durante una disputa con el presidente mexicano Victoriano Huerta, lo que afectó a las relaciones entre ambos países. Durante su mandato, en 1917, Estados Unidos adquirió las Islas Vírgenes a Dinamarca y se estableció la Reserva Federal.

[47] El documento original en inglés que obra en la Library of Congress dice: "In an address to Congress, Jan. 8, 1918, President Wilson enunciated fourteen points which he regarded as the only possible basis of an enduring peace". Disponible en https://www.loc.gov/collections.

[48] El texto original de Herring dice: "Like many of his contemporaries, he was a deeply religious man. Religion gave a special fervour to his sense of personal and national destiny" y "He also brought to the presidency firm convictions about America's role in the Word. He fervently believed that foreign policy should serve broad human concerns rather than narrow selfish interest. He recognized business's need for new markets and investments abroad (…)", George C. Herring, *op. cit.*, pp. 379-380.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

política de interferencias de Estados Unidos en América Latina, en especial durante los mandatos de Theodore Roosevelt[49] y William Howard Taft,[50] basada en la "diplomacia del dólar" sustituyéndola por una "unión espiritual". Y para cumplir su palabra, en noviembre de 1914 propuso el *Pan American Pact*,[51] basado en cuatro puntos que cubrían las garantías mutuas de respeto de la integridad territorial e independencia política bajo la forma de gobierno republicano.[52] Este espíritu wilsoniano está en contradicción con las propuestas y las realidades surgidas de los tratados de paz al final de la Primera Guerra mundial.

La declaración de Wilson de enero de 1918 rechazaba la diplomacia secreta (I), establecía la libertad de navegación en los mares (II), menciona la libertad para toda clase de navíos en el estrecho de los Dardanelos (XII) y promovía la eliminación de las barreras comerciales (III). Además, se proponía la reducción de armamentos (IV). En el plano territorial se restauraba la independencia de Bélgica (VII), la evacuación de los territorios ocupados en Rusia (VI) y la devolución a Francia de Alsacia y Lorena con reparación de los daños causados por Prusia en 1871 (VIII). Se reconocía a Italia la modificación de sus fronteras (IX), la autonomía de los pueblos del Imperio austro-húngaro (X) y la evacuación de Rumania, Montenegro y Serbia, facilitando a ésta un acceso al mar Adriático (XI). Se reconocía el derecho de Polonia a recuperar su integridad territorial con acceso al mar Báltico (XIII). La alusión a los imperios coloniales incluía una referencia a los intereses de los pueblos (V). La gran novedad de la política wilsoniana es el establecimiento de un sistema de creación de una asociación general de naciones, a constituir mediante pactos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial.[53]

[49] El republicano Theodore Roosevelt fue presidente entre 1901 y 1909. Durante su mandato, en 1903, Panamá firmó un tratado por el que cedía la soberanía del canal a Estados Unidos. Roosevelt fue Premio Nobel de la Paz en 1906 por su participación en el arbitraje en la guerra ruso-japonesa.

[50] William Howard Taft, del Partido Republicano, fue presidente de Estados Unidos entre 1909 y 1913. El presidente McKinley le encargó poner fin a la ocupación militar estadounidense de Filipinas y fue nombrado primer gobernador civil de dicho territorio en 1901.

[51] En este sentido, John Milton Cooper, Jr. relata: "This vision soon bore fruit in the Project for a Pan-American pact. Originally the brainchild of a Democratic peace activist, Representative James L. Slyden of Texas, the Project came to Wilson's attention through Colonel House, who suggested at the end of 1914 that Dutch pact could serve as a model for a broader plan to enforce world peace". John Milton Cooper, Jr., *Woodrow Wilson. A Biography*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2009, p. 246.

[52] En inglés se transcribieron estas ideas como "mutual guarantees of political independence under republican forms of government and mutual guarantees of territorial integrity". Papers relating to the Foreign Relations of the United States (Washington, 1920), 1913, p. 7.

[53] El texto en inglés dice: "XIV. A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small States alike". Véase "Wilson's fourteen points", Library of the Congress of the United States.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

El punto XIV fue el embrión de la Sociedad de Naciones y cumplía con el ideario de Wilson basado en tres pilares: la expansión de la democracia, pensando que era la misión de Estados Unidos, la defensa del principio de autodeterminación nacional y la construcción de un sistema de seguridad colectiva. No es sencillo comprender el alcance que Wilson previó para los "Catorce puntos" pues el punto X, al garantizar "la oportunidad para un desarrollo autónomo de los pueblos del Imperio austro-húngaro", no se correspondía con otras interpretaciones. El profesor Jaime Vicens Vives señala que: "el mismo presidente Wilson sólo había hablado de la posible concesión de autonomías a los pueblos eslavos y rumanos de Austria-Hungría".[54] Sin embargo, la desmembración del Imperio de los Habsburgo era el cumplimiento del sueño de Lloyd Georges y Clemenceau, que consideraban al Imperio austro-húngaro un aliado natural del Imperio alemán. El presidente Wilson no logró la ratificación en el Senado del Tratado de Versalles y de la constitución de la Sociedad de Naciones, en la sesión del 19 de noviembre de 1919 y, por segunda vez, fue rechazada en 1920.

Durante el mandato del republicano Warren Gamaliel Harding,[55] quien tras ganar las elecciones de 1920 fue investido 29º presidente de Estados Unidos el 4 de marzo de 1922, sucediendo a Thomas Woodrow Wilson, se firmó el Tratado para establecer relaciones de amistad de forma segura entre Estados Unidos y Hungría el 29 de agosto de 1921.[56] Este documento consta de tres artículos y en los considerandos se hace alusión a la participación con sus aliados en la firma del armisticio con Austria-Hungría, la desaparición del Imperio austro-húngaro y al Tratado de Trianón.[57] Curiosamente, el artículo I expresa que Hungría reconoce derechos, privilegios e indemnizaciones a Estados Unidos incluidos en el Tratado de Trianón, a pesar de no

[54] Jaime Vicens Vives, *op. cit.*, p. 513.

[55] Warren Gamaliel Harding fue investido presidente de Estados Unidos el 4 de marzo de 1922, pero no terminó su mandato al fallecer el 2 de agosto de 1923. Su presidencia estuvo rodeada de corrupción, escándalos personales y financieros y frenos a las reformas progresistas de Wilson. Durante su mandato se fundó la Oficina del Presupuesto y el 2 de julio de 1921 firmó la resolución del Congreso de la Paz con Alemania, Austria y Hungría. Ordenó la intervención de las tropas federales durante las huelgas del carbón en Virginia Occidental. Rompió con la política intervencionista de su predecesor y promovió la Conferencia Naval de Washington de 1921-1922 con objeto de limitar las armadas y reducir las tensiones entre Estados Unidos, Japón y Reino Unido en el Océano Pacífico. Fue el primer presidente que pronunció un discurso por radio el 14 de junio de 1922.

[56] El título oficial en inglés es *A treaty between the United States and Hungary, signed August 29, 1921, to establish securely friendly relations between the two nations the United States of America and Hungary.*

[57] En el texto en inglés dice: Considering that the United States, acting in conjunction with its co-belligerents, entered into an Armistice with Austria-Hungary on November 3, 19I8, in order that a Treaty of Peace might be concluded; Considering that the former Austro-Hungarian Monarchy ceased to exist and was replaced in Hungary by a national Hungarian Government; Considering that the Treaty of Trianon to which Hungary is a party was signed on June 4, 1920, and came into force according to the terms of its Article 364, but has not been ratified by the United States.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

haber sido firmado por Estados Unidos.[58] El documento está firmado por los plenipotenciarios nombrados al efecto: el diplomático Ulysses Grant-Smith, comisario de Estados Unidos en Hungría y el conde Nicholas Banffy, ministro de Asuntos Exteriores de Hungría, respectivamente. El 10 de enero de 1923 Harding ordenó el final de la ocupación estadounidense en Alemania.

El Tratado de Trianón

La Conferencia de Paz de París inició los contactos el 18 de enero de 1919, bajo la dirección de los Aliados vencedores en la guerra que constituyeron el "Comité de los Cuatro", en el que figuraba el presidente Wilson, el primer ministro británico Lloyd George, el presidente del gobierno francés, Georges Clemenceau, y el primer ministro italiano Vittorio Emanuele Orlando. Este último abandonó la Conferencia de Paz por no haber logrado las compensaciones territoriales prometidas por los aliados. De la Conferencia de Paz surgieron varios tratados entre los vencedores y los Estados nacidos tras la desaparición del Imperio austro-húngaro. El Tratado de Paz de Versalles fue firmado el 28 de junio de 1919 y entró en vigor el 10 de enero de 1920. El Tratado puso fin a la guerra entre los Aliados de la *Entente* y el Segundo Imperio alemán y estableció las condiciones impuestas por los Aliados a Alemania.[59] Como hemos subrayado, varios fueron los tratados con fundamento en la Conferencia de Paz de París entre los Aliados y los vencidos que formaron parte de la alianza con el Imperio alemán: el Tratado de Saint-Germain-en-Laye, firmado con Austria el 10 de septiembre de 1919, el Tratado de Neully con Bulgaria, firmado el 27 de noviembre de 1919, el Tratado de Trianón firmado con Hungría el 2 de junio de 1920 y el Tratado de Sèvres con Turquía, firmado el 10 de agosto de 1920 y que puso fin al Imperio otomano. Aquí únicamente nos vamos a referir al Tratado de Trianón.

El Tratado de Saint-Germain-en-Laye fue firmado el 10 de septiembre de 1919 con la República de Austria. Este tratado certificó la desmembración de la Monarquía dual y el fin del Imperio austro-húngaro. Karl Renner[60] presidía la delegación

[58] El texto original en inglés expresa que "Hungary undertakes to accord to the United States, and the United States shall have and enjoy, all the rights, privileges, indemnities, reparations or advantages specified in the aforesaid Joint Resolution of the Congress of the United States of July 2, 1921, including all the rights and advantages stipulated for the benefit of the United States in the Treaty of Trianon which the United States shall fully enjoy notwithstanding the fact that such Treaty has not been ratified by the United States (…)".

[59] El Tratado de Versalles fue violado en varias ocasiones por Alemania, pero la más significativa fue tras la llegada de Adolf Hitler al poder.

[60] Karl Renner (1870-1950) fue un jurista y político socialista austriaco. Después de la renuncia de Carlos I, que fue el último emperador de Austria de 1918 a 1920, Renner fue nombrado canciller,

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

del gobierno de Viena en las negociaciones. Italia insistió en que Austria fuera tratada como Alemania en la conferencia, es decir, sin la presencia de su delegación. Austria tuvo que aceptar duras condiciones económicas y renunciar a territorios de población de lengua y cultura alemana, como Bohemia, que pasó a formar parte de Checoslovaquia. Las indemnizaciones de guerra fueron repartidas entre los nuevos territorios surgidos, pero en especial Austria y Hungría tuvieron que hacer frente a las deudas. Austria pudo retener las industrias que se encontraban repartidas por los nuevos Estados independientes si sus sedes se encontraban radicadas en la nueva Austria, sobre todo en Viena, como era habitual.

Por el Tratado de Saint-Germain se reconoció a Hungría su independencia de Austria, aunque ya gozaba de una gran autonomía durante el Imperio. Del mismo tratado nacieron la República de Checoslovaquia y el Reino de Yugoslavia. En el norte, Austria cedió la región de Galitzia para constituir la nueva Polonia. Además, el tratado impuso la celebración de un referéndum en la región de Carintia, con una gran población eslovena, cuyo resultado fue la permanencia con Austria. Además, Austria renunció a las regiones del sur limítrofes con Italia y la costa del Adriático, cediendo a Italia el Trentino, el Tirol del Sur, Trieste y la península de Istria, con numerosas islas en la costa de Dalmacia y Friuli. Mussolini insistió en las aspiraciones de Italia de anexionarse los territorios del norte de Italia y en el mar Adriático.[61] El Reino de Hungría cedió Eslovaquia para formar Checoslovaquia y perdió, en favor de Rumania, Transilvania, parte de Banat y Bucovina, con mayoría de población magiar, lo que se confirmaría en el Tratado de Trianón. El Burgenland quedaba en la nueva Austria. Los territorios de Eslovenia, Bosnia-Herzegovina y Dalmacia formaron junto con Serbia, Croacia y Voivodina, dos regiones pertenecientes a Hungría, el Reino de Yugoslavia. La Asamblea Nacional de Austria aprobó el Tratado de Paz el 6 de septiembre y fue firmado el 10 del mismo mes. Las fronteras de los nuevos Estados fueron diseñadas sin la primacía del principio de autodeterminación y de los grupos étnicos que integraban el Imperio austro-húngaro, por lo que miles de germanos quedaron aislados dentro de Checoslovaquia, cientos de miles de húngaros quedaron

representando a Austria en las negociaciones del Tratado de Saint-Germain-en-Laye. Al terminar la Segunda Guerra Mundial fue nombrado jefe del gobierno provisional y primer presidente de la República de Austria entre 1945 y 1950.

[61] Angelo Tasca reproduce la declaración de Mussolini de 23 de marzo de 1919: "la Asamblea de 23 de marzo declara su oposición al imperialismo de los demás pueblos en perjuicio de Italia, y al eventual imperialismo de Italia en perjuicio de otros pueblos y acepta el postulado supremo de la Sociedad de Naciones que supone la realización integral de cada una de ellas. En lo que concierne a Italia, este principio debe manifestarse respecto a los Alpes y al Adriático por la reivindicación de Fiume y de Dalmacia". Angelo Tasca, *El nacimiento del fascismo*, trad. de Antonio Aponte e Ignacio Romero de Solís, Ariel, Barcelona, 1969, pp. 42-43.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

dispersos por Eslovaquia, Rumania y Ucrania y ciudadanos de origen austriaco pasaron a formar parte de los territorios del norte de Italia. El nuevo mapa de Europa tenía en su seno la semilla de una nueva conflagración europea y mundial.

El Tratado de Trianón[62] fue firmado el 4 de junio de 1920 entre los vencedores, es decir, Francia, Reino Unido, Estados Unidos, Japón e Italia, aunque también figuraron sus aliados Rumania y los nacientes Estados de Checoslovaquia, el Reino de serbios, croatas y eslovenos y el Reino de Hungría. La delegación húngara estaba compuesta por el conde Albert György Gyula Apponyi[63] como presidente e István Bethlen[64] y Pál János Teleki de Szék.[65] Como país vencido en la guerra, Hungría tuvo que hacer frente a indemnizaciones de guerra y su ejército se vio severamente limitado, además de imponerle la prohibición de fabricar armas pesadas, blindados y aviones militares o civiles. Desde entonces, los sucesivos gobiernos de Budapest intentaron la revisión del Tratado de Trianón que ocasionó una gran recesión económica, una significativa pérdida territorial y la dispersión de ciudadanos magiares entre los Estados vecinos.

Las condiciones del Tratado de Trianón fueron muy duras para Hungría, pues las fronteras del nuevo Reino de Hungría eran prácticamente las establecidas por el armisticio del 3 de noviembre de 1918. Lo que sí conviene recordar es que el 1 de diciembre de 1918 la Asamblea Nacional de los Rumanos de Transilvania acordó la unificación de la Transilvania húngara con Rumania. Establecida la república en Hungría, los Aliados forzaron la aceptación de los límites territoriales impuestos con Rumania, lo que provocó la llegada de los comunistas al poder, que declararon la República Soviética de Hungría, organizando un Ejército Rojo que expulsó a las tropas checas hasta la frontera con Polonia, firmando el cese de las hostilidades el 1 de julio de 1919. Mientras tanto, el ejército rumano atravesó el río Tisza, que había sido declarado línea fronteriza entre ambos países y ocuparon la ciudad de Budapest el 4 de agosto

[62] El documento del Tratado de Trianón fue firmado en el Gran Palacio de Trianón, en Versalles.

[63] Albert György Gyula Mária Apponyi, conde de Nagyappony (1846-1933), de antigua familia aristocrática, fue un político húngaro, miembro de la Academia de Ciencias de Hungría y representante de su país en la Liga de las Naciones. Fue nombrado presidente de la delegación húngara en la Conferencia de Paz de París y en las negociaciones del Tratado de Trianón. El 16 de enero de 1920 dio un discurso en el Quai d'Orsay en francés, que él mismo traducía al inglés y al italiano. Por su prestigio, estuvo a punto de ser elegido jefe de Estado interino que correspondió al almirante Miklós Horthy. Era partidario de los Habsburgo como reyes de Hungría.

[64] El conde István Bethlen de Bethlen (1874-1946) fue un noble y político húngaro que formó parte de la delegación húngara en el Tratado de Trianón. Fundó el Partido de Unidad Nacional colaborando con Horthy y negoció la adhesión de Hungría a la Liga de las Naciones tratando de obtener la revisión del Tratado de Trianón sin éxito. Fue nombrado primer ministro de Hungría entre 1921 y 1931.

[65] El conde Pál János Ede Teleki de Szék (1879-1941) fue un noble y político húngaro, miembro de la Academia de Ciencias de Hungría. Diseñó el primer mapa etnográfico de su país. Fue primer ministro de Hungría entre julio de 1920 y abril de 1921. Es un personaje muy controvertido por sus leyes antijudías.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

de 1919. Los Aliados intervinieron para restablecer las fronteras de Hungría y apoyaron al almirante Horthy para que asumiera el gobierno en noviembre de 1919, transformándose el país en una "monarquía sin rey".

Una delegación del gobierno de Hungría fue invitada a acudir a la Conferencia de Versalles el 2 de diciembre de 1919, recibiendo las condiciones impuestas por los vencedores el 16 de enero de 1920, aunque ya estaban preparadas por los Aliados desde el 26 de febrero de 1919, que fueron rechazadas por la delegación húngara. El periodo de inestabilidad que sufría el país se normalizó cuando las tropas rumanas se retiraron de Budapest el 14 de noviembre de 1919 y las fuerzas de Horthy entraron en la capital. El gobierno de coalición presidido por Károly Huszár[66] y el propio almirante Miklós Horthy comprendieron la necesidad de firmar el tratado, si bien Huszár negó que los magiares en los países vecinos desearan su separación de Hungría, por lo que solicitó la convocatoria de un referéndum, peticiones que no fueron aceptadas por los Aliados. Esta situación provocó que una nueva coalición de gobierno llegara al poder dirigido por Sándor Simonyi-Semadam y Huszár tuvo que dimitir, evitando así que tuviera que firmar el Tratado de Trianón.

Durante décadas los gobiernos de Hungría reclamarán la revisión de este tratado y será el argumento para justificar determinadas actitudes de dicho país respecto a hechos históricos posteriores. Sin embargo, no es cierto el fundamento utilizado para las justas reivindicaciones de los gobiernos magiares cuando subrayaban que no existía precedente histórico de la pérdida de dos tercios del territorio y de un tercio de la población de lengua nacional existente, pues ya había referencia de la amputación del territorio de México, que perdió más de la mitad de su territorio por el Tratado de Guadalupe-Hidalgo[67] del 2 de febrero de 1848, firmado entre aquel país y Estados Unidos tras la guerra entre los dos países americanos.

El Tratado de Trianón violó el principio de unidad étnica y el de autodeterminación alegado por Wilson en sus "Catorce puntos", ya que no se realizó el plebiscito que garantizase la elección de la población, excepto en Sopron, que

[66] Károly Huszár de Sárvár (1882-1941), que hungarizó su original apellido de Schorn, fue un político húngaro nombrado jefe del gobierno de coalición el 23 de noviembre de 1919 y jefe de Estado provisional. Era profesor y participó en los movimientos campesinos social-cristianos. Fue editor de la publicación Néppart y ocupó la cartera de Educación y Religiones en el gobierno de János Hadik, cartera que repitió con el gobierno de István Friedrich. Tras la proclamación de la República Soviética de Hungría fue detenido y tras su liberación se exilió en Viena.

[67] El título oficial era Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, firmado el 2 de febrero de 1848 y ratificado el 30 de mayo de 1848, aunque el Senado de Estados Unidos conculcó los derechos de los ciudadanos residentes en los territorios mediante la supresión unilateral de los artículos 9 y 10 del tratado. México perdió los territorios de los actuales estados de la Unión Americana de California, Nevada, Utah, Nuevo México, Texas, Colorado y partes de Arizona, Wyoming, Kansas y Oklahoma.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

decidió su permanencia en el territorio de Hungría. Un ejemplo curioso de la violación a la unidad étnica fue la situación resultante en la antigua ciudad de Komárom, cuya parte norte pasó a Eslovaquia y la orilla derecha permaneció en Hungría.[68] Resulta muy interesante la opinión del profesor Gábor Hamza[69] en el sentido de que el Tratado de Trianón violaba los principios originales de la filosofía wilsoniana que luego no fueron incluidos en el pacto constitutivo y que el tratado representa una venganza de los vencedores y deja una herencia de inestabilidad geopolítica para el futuro. El tratado también supuso la pérdida de la mayoría de los recursos, infraestructuras, industrias y redes de comunicación.

El Tratado de Trianón, que oficialmente se denominó Tratado de paz entre los Aliados y las potencias asociadas y Hungría,[70] consta de 101 artículos, divididos en cuatro partes con varias secciones. El Tratado constitutivo de la Liga de las Naciones fue incluido de manera íntegra en la Parte I, que consta de los 26 primeros artículos.[71] El gobierno de Hungría estaba representado a muy bajo nivel por Gaston de Bénard, ministro de Trabajo y Salud Pública, y por Alfred Drasche-Lazar de Thorda, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario. En el Preámbulo se detallan los países firmantes y el nombre de sus ministros plenipotenciarios designados al efecto y, entre ellos, figuran varios países iberoamericanos:[72] Cuba, Nicaragua y Panamá. La Parte II

[68] La ciudad de Komárom es la antigua Újszöny, que está situada en la ribera del Danubio y cuya parte eslovaca se denomina Komárno mientras que la parte húngara se encuentra sobre el margen derecho del río. Ambas partes, Komáron y Komárno están unidas con un puente sobre el río Danubio.

[69] El profesor de la Universidad Eötvös-Loránd de Budapest, con quien he discutido personalmente, Gábor Hamza, dice en su artículo "Traité de paix de Trianon et la protection des minorités en Hongrie": "L'ordre politique européen de l'après Première Guerre Mondiale a été organisé selon le principe des nationalités (plus précisément du droit des nations à disposer d'elles-mêmes), mais il comportait de nombreux défauts. Il était basé sur le droit international et la mise en place d'un système international de protection des minorités de race, de langue et de religion, sous l'égide de la Société des Nations. Déjà le premier projet du Pacte de la Société des Nations du Président des Etats-Unis d'Amérique Woodrow Wilson contenait une disposition enjoignant aux Etats –qui naîtront de la tourmente guerrière– de garantir à leurs minorités ethniques exactement le même traitement qu'ils accorderont à leurs propres nationaux, mais malheureusement cette idée n'a pas été retenue dans la rédaction définitive du Pacte. Les vainqueurs de la Grande Guerre voulaient établir les nouvelles règles et prendre leur revanche sur les peuples nouvellement devenus des minorités. Et ce manque de volonté politique représente aujourd'hui encore un des plus gros problèmes: les problèmes géopolitiques majeurs en Europe dérivent, en grande partie de ces décisions trop vite prises à l'époque". AFDUC, 11, 2007, 349-357, p. 351.

[70] El título era: Treaty of Peace Between the Allied and Associated Powers and Hungary And Protocol and Declaration, Signed at Trianon June 4, 1920. Disponible en https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Trianon

[71] En el texto en inglés dice: The Covenant of the League of Nations. Articles 1 to 26 and Annex.

[72] Dice el texto oficial: "The United States of America, the British Empire, France, Italy and Japan, these Powers being described in the present Treaty as the Principal Allied and Associates Belgium, China, Cuba, Greece, Nicaragua, Panama, Poland, Portugal, Romania, The Serb-Croat-Slovene

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

del Tratado se refería a las nuevas fronteras de Hungría ("*Frontiers of Hungary*") e incluía los artículos 27 a 35. Ya nos hemos referido a las pérdidas territoriales de Hungría después del armisticio y, a modo de resumen, hay que recordar que Checoslovaquia recibió Eslovaquia, Rutenia y Bratislava (Pressburg);[73] el Reino de los serbios, croatas y eslovenos ocuparon Croacia y eslabona y parte de Banat; Rumanía se anexionó Transilvania y la mayor parte de Banat; Austria retuvo el Burgenland e Italia se anexionó Fiume, que había sido uno de los argumentos esgrimidos por los revolucionarios y los fascistas italianos.[74]

La parte tercera del tratado comprendía los artículos 36 a 53 y se refería a las cláusulas políticas ("*Political clauses for Europe*") con detalles específicos para Italia, Sección I, artículos 36 a 40, Estado Serbo-croata y esloveno, Sección II, artículos 41-44, Checoslovaquia, Sección IV, artículos 44 a 47 y la Sección V se refiere específicamente a Fiume en los artículos 48 a 53. Es interesante subrayar que este último artículo hace referencia a la renuncia por Hungría de Fiume y sus territorios adyacentes y el reconocimiento de la nacionalidad de sus habitantes.[75] Además, la Sección VI, en sus artículos 54 a 60, contempla la protección de las minorías, a la que ya nos hemos referido antes. De igual forma, las cláusulas relativas a la nacionalidad ("*Clauses relating to nationality*") están incluidas en la Sección VII, en los artículos 61 a 66, mientras que las cláusulas políticas relativas a ciertos Estados europeos ("*Political clauses relating to certain European States*") se hallan en la Sección VIII: Bélgica (artículo 67), Luxemburgo (artículo 68),[76] Schieswig (artículo 69),[77] Turquía y Bulgaria (artículo 70). En el caso de Austria, su antigua aliada en la Monarquía dual, el artículo 71 establece la renuncia a su favor

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

State, Siam and Czechoslovakia". Los representantes de los países iberoamericanos presentes fueron el doctor Rafael Martínez Ortiz, ministro plenipotenciario por la República de Cuba, Carlos A. Villanueva, encargado de Asuntos Exteriores por la República de Nicaragua, y Raúl A. Amador, encargado de asuntos exteriores por la República de Panamá.

[73] Pressburg es el nombre alemán de Bratislava.

[74] Angelo Tasca recuerda que "el Consejo Nacional de Fiume había proclamado, el 26 de abril, la anexión de la ciudad a Italia y había cedido sus poderes al representante del rey, el general Grazioli. Angelo Tasca, *op. cit.*, p. 51.

[75] El texto lo subraya claramente: "Hungary renounces all rights and title over Fiume and the adjoining territories (…) Hungary undertakes to accept the dispositions made in regard to these territories, particularly in so far as concerns the nationality of the inhabitants, in the treaties concluded for the purpose of completing the present settlement".

[76] Hace referencia a la declaración de neutralidad de este país durante la guerra: "Hungary agrees, so far as she is concerned, to the termination of the régime of neutrality of the Grand Duchy of Luxemburg".

[77] En este caso se refiere a la anexión del territorio fronterizo danés por Alemania: "Hungary hereby accepts, so far as she is concerned, all arrangements made by the Allied and Associated Powers with Germany concerning the territories whose abandonment was imposed upon Denmark by the Treaty of October 30, 1864".

de los territorios fuera de las nuevas fronteras de Hungría.[78] Por último, el artículo 72 se refiere a Rusia y los Estados rusos.[79]

La Sección IX se refiere a las disposiciones generales, con los artículos 73 a 75, de los cuales el artículo 74 obliga a Hungría a aceptar las fronteras establecidas por los Aliados y a reconocer la validez de los tratados que éstos suscriban con las potencias aliadas de Austria-Hungría.[80] El artículo 75 establece la renuncia de Hungría de los derechos que tuviera en los territorios del antiguo Imperio austro-húngaro a favor de los Aliados, en especial lo que concierne a la nacionalidad de sus habitantes.[81] La parte IV del tratado se refiere a los intereses de Hungría fuera de Europa ("*Hungarian interests outside Europe*") y reúne los artículos 79 a 85. La Sección I está destinada a Marruecos y en el artículo 80 se alude a la renuncia de los derechos heredados del Imperio austro-húngaro derivados del Acta de Algeciras del 7 de abril de 1906 y del Acuerdo franco-alemán de 9 de febrero de 1909 y de 4 de noviembre de 1911.[82] La Sección II se refiere a Egipto y comprende los artículos 86 a 93. Por el artículo 86 Hungría reconoce el Protectorado de Gran Bretaña sobre Egipto, proclamado el 18 de diciembre de 1914. La Sección III, en sus artículos 94 a 96, se refiere a Siam, y por el artículo 94 Hungría reconoce la derogación de los tratados, convenciones y acuerdos

[78] La redacción es: "Hungary renounces in favour of Austria all rights and title over the territories of the former Kingdom of Hungary situated outside the frontiers of Hungary (…)".

[79] Dice el texto: "Hungary acknowledges and agrees to respect as permanent and inalienable the independence of all the territories which were part of the former Russian Empire on August 1, 1914".

[80] El texto oficial de dicho artículo 74 es: "Hungary hereby recognises and accepts the frontiers of Austria, Bulgaria, Greece, Poland, Romania, the Serb-Croat-Slovene State and the Czecho-Slovak State as these frontiers may be determined by the Principal Allied and Associated Powers. Hungary undertakes to recognise the full force of the Treaties of Peace and additional conventions which have been or may be concluded by the Allied and Associated Powers with the Powers who fought on the side of the former Austro-Hungarian Monarchy, and to recognise whatever dispositions have been or may be made concerning the territories of the former German Empire, of Austria, of the Kingdom of Bulgaria and of the Ottoman Empire, and to recognise the new States within their frontiers as there laid down".

[81] El texto del artículo dice: "Hungary renounces, so far as she is concerned, in favour of the Principal Allied and Associated Powers all rights and title over the territories which previously belonged to the former Austro-Hungarian Monarchy and which, being situated outside the new frontiers of Hungary (…) Hungary undertakes to accept the settlement made by the Principal Allied and Associated Powers in regard to these territories, particularly in so far as concerns the nationality of the inhabitants".

[82] El texto del artículo 80 establece que "Hungary renounces, so far as she is concerned, all rights, titles and privileges conferred on her by the General Act of Algeciras of April 7, 1906, and by the Franco-German Agreements of February 9, I909, and November 4, 1911. All treaties, agreements, arrangements and contracts concluded by the former Austro-Hungarian Monarchy with the Sherifian Empire are regarded as abrogated as from August 12, 1914 (…)".

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

existentes en nombre de Austria-Hungría. Finalmente, la Sección IV, en sus artículos 97 a 101, se refiere a China; por el artículo 97, Hungría renuncia en favor de ésta de los privilegios derivados del Protocolo firmado en Pekín el 7 de septiembre de 1901, y por el artículo 99 Hungría hace lo mismo respecto a las propiedades ubicadas en la Concesión en Tientsin o en cualquier otro territorio de China.

El Armisticio de Villa Giulia y el Tratado de Trianón tuvieron gran impacto en la sociedad húngara y consecuencias importantes, ya que se reducía el ejército a 35 mil efectivos, se imponía la prohibición de producir armas de artillería, tanques y aviones militares y civiles y se obligó a Hungría la aceptación de una indemnización financiera a los países Aliados en concepto de guerra. Desde el punto de vista territorial, ya hemos señalado la gran amputación que sufrió el reino de Hungría, que pasó de unos 325 mil kilómetros cuadrados a tan sólo 93 mil, con una distribución aproximada como sigue: unos 63 mil km^2 de Eslovaquia y parte de Rutenia, con una población aproximada de 3 500 000 habitantes, fueron adjudicados a Checoslovaquia; más de 100 mil km^2 de Trascarpatia pasaron a territorio de Ucrania, junto con más de 5 250 000 habitantes; Rumania incrementó su territorio con unos 21 mil km^2 de Transilvania y parte de Banat, con 1 500 000 habitantes; el Reino de Serbia incorporó unos 4 mil km^2 de Bachea y parte de Banat incluidos más de 290 mil habitantes; y, finalmente la región de Burgerland permaneció unida a Austria, aunque también una parte de los territorios de Árva y Szepes pasaron a formar parte de Polonia. Hay que señalar que estos datos proceden de diversas fuentes y que aunque la población perdida por Hungría ascendió a unos 11 millones de habitantes pero solamente unos 3 200 000 eran de origen magiar. Aunque casi medio millón de magiares regresaron al reducido territorio de la nueva Hungría, el país sufrió una gran sangría que afectó a su recuperación económica.

Conclusiones

El final de la Gran Guerra fue el final de cuatro imperios: el Segundo Imperio alemán, el Imperio austro-húngaro, el Imperio ruso y el Imperio otomano. Sin embargo, esta situación sólo sería una declaración histórica si no fuera porque el mapa de Europa, que resultó de la contienda y la derrota de la Cuádruple Alianza, quedó reducido a un mosaico de países y al inicio de la Segunda Guerra Mundial. Además, esto no se ha estudiado en profundidad. Las consecuencias de la Primera Guerra Mundial provocaron la expansión de las nuevas ideologías fascista, nacional socialista y comunista. Mussolini utilizó el problema territorial en las costas del mar Adriático para el éxito de los *fascios* desde las riberas del Po, al igual que Hitler utilizaría la existencia de minorías germánicas para la anexión de Austria y de parte de Checoslovaquia y su

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

futuro expansionismo hacia la Prusia Oriental barrida por el Tratado de Versalles.

Lloyd George en sus *Memorias de guerra* cita al jefe del Almirantazgo británico, *Lord* Balfour, que resume las consecuencias de la Gran Guerra confundiéndolas con los objetivos de su desencadenamiento:

> El principal objetivo de la guerra es la obtención de una paz duradera. La mejor manera, en mi opinión, de obtener tal resultado puede ser conseguida con un doble método. Es necesario disminuir la extensión de los territorios en los que las potencias centrales pueden sacar los hombres y el dinero que requiere una política de agresión; y es necesario disminuir, al mismo tiempo, los atractivos de tal política, modificando el mapa de Europa, de acuerdo con lo que se llama, más bien vagamente, el principio de las nacionalidades.[83]

Recordemos que este principio era fundamental en los "Catorce puntos de Wilson", la potencia americana que llegó tarde a la guerra pero que salió reforzada como potencia mundial. La eventual inestabilidad en Europa central tendría su origen en el Tratado de Trianón y la Unión Europea puede ser el antídoto adecuado con la desaparición de las fronteras interiores.

Fuentes de consulta

De Mateo Menéndez, María Soledad, *La Primera Guerra Mundial*, Akal, Madrid, 1989.

Diccionario Enciclopédico Salvat Universal, Salvat Editores S. A., Barcelona, 1981.

Fejtö, François, *Réquiem por un imperio difunto*: *historia de la destrucción de Austria-Hungría* (trad. de Jorge Segovia), Encuentro, Madrid, 2015.

Gallo, Max, *1918. Una historia de la Primera Guerra Mundial. La terrible victoria* (trad. de Francisco García Lorenzana), Roca Editorial de Libros, Barcelona, 2014.

Herring, George C., *From Colony to Superpower. U. S. Foreign Relations since 1776*, Oxford University Press, Nueva York, 2008.

Kontler, László, *A History of Hungary*, Atlantisz Publishing House, Budapest, 2009.

Puente, Carlos, *Introducción a la geopolítica de las relaciones económicas internacionales*, Viena, 2013.

Schmidt, Paul, *Europa entre bastidores. Del Tratado de Versalles al juicio de Nuremberg*, Destino, Barcelona, 2005.

Simms, Brendan, *Europe. The Struggle for Supremacy. 1453 to the Present*, Penguin Books, Londres, 2014.

[83] François Fejtö, *Réquiem por un imperio difunto*: *historia de la destrucción de Austria-Hungría* (trad. de Jorge Segovia), Encuentro, Madrid, p. 231.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

Tasca, Angelo, *El nacimiento del fascismo*, trad. de Antonio Aponte e Ignacio Romero de Solís, Ariel, Barcelona, 1969.

Vicens Vives, Jaime, *Historia general moderna*, Montaner y Simón, Barcelona, 1976.

Webster's Dictionary of the English Language, Encyclopedic Edition, Lexicon Publications, Inc., Nueva York, 1988.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 13-38.

El lugar de las civilizaciones en Relaciones Internacionales: el caso latinoamericano

The place of the civilizations in International Relations: the Latinoamerican case

Juan David Correa Henao[1]

Resumen

Desde la aparición de *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, de Samuel P. Huntington, la variable culturalista pasó a ser parte de la caja de herramientas de la disciplina de Relaciones Internacionales. Desde esta perspectiva, los Estados no entablan sus relaciones con el mundo sólo por intereses económicos, políticos y militares, sino que también lo hacen por sus adscripciones culturales y civilizacionales. Sin embargo, han sido varios los científicos sociales e internacionalistas que han propuesto, con un nombre distinto al de civilizaciones, la existencia de bloques regionales cimentados en lazos culturales. Así, conceptos como el de polos regionales, grandes espacios, potencias centrales, Estados continentales, etc., vienen a ser sinónimos de las civilizaciones y a constituir entre todos el enfoque geocultural. Desmoralizar entonces el concepto de civilización y destacar otras ideas similares a las del choque de civilizaciones sería un buen punto de partida para reconocer el aporte de esta perspectiva analítica. En el siguiente trabajo el propósito es ubicar el rol que juegan las civilizaciones en las relaciones internacionales contemporáneas, discurriendo sobre las diferencias conceptuales existentes entre cultura y civilización y distinguiendo, a su vez, el significado ilustrado de civilización en singular y la acepción plural actual. También se buscará desenredar el galimatías conceptual existente dentro del enfoque geocultural mencionado y, por último, rescatar la importancia del mismo para comprender la situación regional de América Latina.

Palabras clave: Identidad cultural, civilización, América Latina, geopolítica, cultura, relaciones internacionales.

Abstract

Since the appearance of *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, by Samuel P. Huntington, the cultural variable has become part of the toolbox of the discipline of International Relations. From this perspective, States do not establish their

[1] Politólogo de la Universidad EAFIT (Medellín, Colombia). Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales por la UNAM. Ha sido profesor en la Universidad EAFIT y actualmente es profesor adscrito a la Academia Yurupary (Medellín, Colombia). Correo electrónico: juan.correa@yurupary.edu.co

relations with the world only for economic, political and military interests, but also what they do for their cultural and civilizational affiliations. However, there have been several social and international scientists who have proposed, with a name different from that of civilizations, the existence of regional blocks based on cultural ties. Thus, concepts such as regional poles, large spaces, central powers, continental States, etc., come to be synonymous with civilizations and constitute the geocultural approach among all. Demoralizing the concept of civilization and highlighting other ideas similar to those of the clash of civilizations would be a good starting point to recognize the contribution of this analytical perspective. The following work aims to locate the role that civilizations play in the contemporary International Relations, discussing the conceptual differences between culture and civilization and distinguishing in turn the illustrated singular meaning of civilization and the current plural meaning. It will also seek to unravel the existing conceptual confusion within the aforementioned geocultural approach and, finally, to rescue the importance of the same approach to understand the regional situation in Latin America.

Key words: Cultural identity, civilization, Latin America, geopolitics, culture, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

Introducción

Hace unos años, tras discutir asuntos de índole petrolífera, el rey de Arabia Saudita, Abdalá bin Abdelaziz, lanzó una inusitada propuesta a Vladimir Putin, primer mandatario ruso: dejarle comprar un predio en Moscú para la construcción de una gran mezquita. Putin contestó de manera afirmativa a cambio de que el rey le permitiera erigir un templo ortodoxo en sus dominios. El rey reaccionó con sorpresa, argumentando que eso no era posible en tanto que su religión, la ortodoxa, no era la verdadera y no se podía engañar al pueblo, lo que llevó a Putin, desde su consabida audacia, a esgrimir: "yo pienso igual de su religión y sin embargo permitiría edificar su templo si hubiera correspondencia, así que hemos terminado el tema".[2]

En el escenario de las relaciones internacionales actuales, la cultura tiene un papel protagónico: además de nutrir los proyectos políticos de construcción de nación a nivel interno entre los Estados, les da sustento a los proyectos de integración regional a nivel externo. La constitución de bloques geopolíticos para afrontar los procesos globalizadores tiene como pegamento principal la identidad cultural y, dentro del espectro que abarca, la identidad civilizacional en específico. La forma de ser de un determinado pueblo, esto es, lo cultural, no se agota en las expresiones que pueda manifestar en el marco de lo social; también incide y repercute directamente en la esfera de lo político, esto es, el mundo de la toma de decisiones. La política, además

[2] Jorge Enrique Mújica, 27 de agosto de 2015, "Las lecciones que Vladimir Putin ofrece a Occidente a propósito de la no reciprocidad", disponible en https://www.actualidadyanalisis.com/2014/10/las-lecciones-que-vladimir-putin-ofrece.html

de administrar el poder y los recursos del mundo, sirve para moldear y expresar las representaciones identitarias de una colectividad dada. Definir el "quiénes somos" y el "nosotros" es una de las actividades más relevantes en el espectro estatal. Evidentemente, en la caracterización del *ethos* de una sociedad hay juegos de intereses claros, pero también hay expresiones naturales de una forma particular de hacer, sentir y pensar de un pueblo.

El siglo XXI se ha destacado por tener una sociedad internacional multipolar y multicivilizacional. Normalmente cada polo o región se sincroniza con una identidad civilizacional específica. De esta forma, la Unión Europea se sincroniza con la civilización occidental, Rusia y su entorno con la civilización ortodoxa; China y su entorno con la civilización sínica; la India con su propia civilización, al igual que Japón, y así sucesivamente. Cada bloque, por lo general, se siente seguro de sí mismo y tiene muy clara su adscripción civilizacional, su particularidad, su historia y, de cierta manera, su rol internacional de acuerdo a su poderío. Ninguna potencia mundial se encuentra debatiendo actualmente al interior, en sus instituciones políticas, quién es ni cómo llegó a serlo. Tal como lo demuestra la anécdota inicial, el ministro ruso y el rey de Arabia saben que no sólo representan a un Estado, sino que representan a una cultura (dentro de la que se halla la religión). Si florece una potencia, en automático florecen sus valores, su identidad y sus cosmovisiones.

Otra realidad es la que vive América Latina. Su historia particular ha provocado una disyuntiva identitaria en el entendido del aspecto civilizacional. No ha sabido si autoafirmarse como parte constitutiva de la civilización occidental, de la que hereda varios ítems culturales, o como otra forma civilizatoria original. Desde los procesos de independencias hasta hoy, la región ha tenido una brújula cultural dual y en ocasiones se ha quedado sin brújula alguna. La lucha por su reconocimiento ha contrastado en forma permanente con la sumisión a los valores y las valoraciones occidentales. La dicotomía identitaria se ha expresado en dos ideologías políticas particulares: el panamericanismo y el latinoamericanismo. La primera de ellas percibe a todos los países del continente americano como una unidad. Estados Unidos, que acuñó el concepto de panamericanismo, ve a sus vecinos como hermanos, ya que además de poseer una historia similar, poseen los valores de la democracia y el liberalismo. Muchos pensadores latinoamericanos han suscrito este pensamiento. Por su parte, el latinoamericanismo hace hincapié en la identidad de una región del continente: América Latina. Su postura afirma que los pueblos de esta parte de América fueron colonizados al mismo tiempo por España y Portugal, que se independizaron más o menos en la misma época y que constituyeron repúblicas del mismo corte, amén de que todos hablan la misma lengua (o una lengua parecida, en el caso de Brasil), han practicado de manera tradicional la misma religión y que tienen problemas casi idénticos. Estas características comunes hicieron que el latinoamericanismo tuviera como propósito

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

integrar, e incluso unificar, a la región en un solo bloque político. Una de las expresiones más vividas de esta ideología es la que planteó a mediados del siglo XIX Francisco Bilbao, quien propuso una Confederación de las Repúblicas Latinoamericanas, arguyendo que:

> uno es nuestro origen y vivimos separados. Uno mismo es nuestro bello idioma y no nos hablamos. Tenemos un mismo principio y buscamos aislados el mismo fin. Sentimos el mismo mal y no unimos nuestras fuerzas para conjurarlo. Columbramos idéntica esperanza y nos volvemos las espaldas para alcanzarla. Tenemos el mismo deber y no nos asociamos para cumplirlo. La humanidad invoca en sus dolores por la era nueva, profetizada y preparada por sus sabios y sus héroes –por la juventud del mundo regenerado, por la unidad de dogma y de política, por la paz de las naciones y la pacificación del alma.[3]

La dicotomía planteada sigue vigente en la actualidad. Esta anomalía se postula como una variable interesante para entender parte del accionar político de la región y los intereses que hay en juego. Si bien se acepta que el proceso identitario no se construye "de manera lineal ni unidireccional" y que, por el contrario "la confrontación y afirmación, como movimientos fundamentales de toda construcción de identidad, pueden estar atravesadas por múltiples procesos, por múltiples contradicciones y que van en distintos sentidos";[4] se afirma que el caso latinoamericano es *sui generis*, ya que los países de la región no han visto que el consenso de un imaginario supranacional puede llevar a unos réditos geopolíticos incalculables.

Cultura y civilizaciones

La palabra "civilización" tiene un sonido muy estridente y más si se considera en singular. Esto se debe a que el significado al que aludía tal vocablo en el momento de su aparición se interpreta desde la lupa moral de la actualidad en forma peyorativa, y con toda razón.

La palabra "civilización" nace en la Francia de la Ilustración o en el considerado Siglo de las Luces (XVIII). En general, este concepto resume:

> todo aquello que la sociedad occidental de los últimos dos o tres siglos cree llevar de ventaja a las sociedades anteriores o a las contemporáneas "más primitivas". Con el

[3] Francisco Bilbao, "Iniciativa de la América. Idea de un Congreso Federal de las Repúblicas" en Raymundo Ramos, *El ensayo político latinoamericano en la formación nacional*, Instituto de Capacitación Política, México, 1981, p. 155.

[4] Daniela Rawicz, *Ensayo e identidad cultural en el siglo XIX latinoamericano*, Universidad de la Ciudad de México, México, 2003, p. 19.

> término de "civilización" trata la sociedad occidental de caracterizar todo aquello que expresa su peculiaridad y de lo que se siente orgullosa: el grado alcanzado por su técnica, sus modales, el desarrollo de sus conocimientos científicos, su concepción del mundo y muchas otras cosas.[5]

Visto desde esta perspectiva, el concepto "civilización", acuñado por los franceses ilustrados, es una oda a las realizaciones de su pueblo en particular y de Europa Occidental en general. La razón por la que se convirtió en la actualidad en un concepto impotable es que en esencia la exaltación de las mencionadas realizaciones discrimina a la contraparte que no las logró o tiene otras y lo califica abiertamente de "bárbaro", "salvaje" o "primitivo".

En sentido estricto, los factores que diferencian a una sociedad civilizada de una primitiva en el entendido en cuestión son la urbanización, la alfabetización y la regulación de la sociedad por medio de consenso (o un contrato social, en términos rousseaunianos). El asunto urbano es preponderante. Es por ello que una de las posibles etimologías de la palabra es *civitá,* que significaba "ciudad" en latín. Además de estos factores diferenciales, también estaba la capacidad artística o estética y la producción de ideas filosóficas. Es decir, el mismo concepto aunaba las contribuciones de un pueblo en cuestiones meramente materiales (urbanismo, técnica y tecnología) y espirituales (producciones artísticas, religiosas y filosóficas).

No obstante, los alemanes confundirían un poco el significado de "civilización" con el concepto de "cultura". Para ellos había una distinción tajante entre ambos vocablos. "Civilización" era la epidermis de una sociedad, eran los logros estrictamente prácticos y materiales, mientras que "cultura" remitía a las aspiraciones más nobles de un pueblo y las obras realizadas por el espíritu del mismo. Designaba más la personalidad o el carácter de un pueblo. Así pues:

> en el ámbito germanoparlante "civilización" significa algo muy útil, pero con un valor de segundo grado, eso es, algo que afecta únicamente a la exterioridad de los seres humanos, solamente a la superficie de la existencia humana. La palabra con la que los alemanes se interpretan a sí mismos, la palabra con la que se expresa el orgullo por la contribución propia y por la propia esencia es "cultura" (…) el concepto francés e inglés de "civilización" puede referirse a hechos políticos o económicos, religiosos o técnicos, morales o sociales, mientras que el concepto alemán de "cultura" se remite sustancialmente a hechos espirituales, artísticos y religiosos, y muestra una tendencia manifiesta a trazar una clara línea divisoria entre los hechos de este tipo y los de carácter político, económico y social. El concepto francés e inglés de "civilización" puede referirse a las realizaciones, a los logros, pero también se refiere a la actitud, a la "*behaviour*" de los seres humanos, con independencia de

[5] Norbert Elias, *El proceso de la civilización*, Fondo de Cultura Económica, México, 2016, p. 83.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

> si han realizado algo o no. Por el contrario, en el concepto alemán de "cultura" prácticamente ha desaparecido la referencia a la "*behaviour*", eso es, a los valores que pueda tener un ser humano por su mero existir y su mero comportarse, con independencia de sus realizaciones.[6]

Pese a esta disputa conceptual, la definición francesa fue la que prevaleció y se difundió durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX. Junto con la idea de "civilización", Francia y otros imperios de la época intentaron llevar el "progreso" a las demás comunidades del mundo (colonias o no) con la intención de mejorar sus modos de vida.

> Los términos de "civilización" y "civilizado", estrechamente ligados a los de "progreso", "perfeccionamiento" e "ilustración", reflejan en esa obra la conciencia de un cometido particular de Europa en la historia de la humanidad, cometido al que habría llegado gracias a los progresos del comercio y la industria, al auge del tercer estado, al invento de la imprenta y, en fin, al avance acelerado de las ciencias y las artes que sería una de sus consecuencias. Además de un proyecto político (…) los autores suponen el reconocimiento de un proceso sociocultural, potencialmente universal, cuyos motores fundamentales son el comercio y la industria, y el nacimiento de una clase media laboriosa, fundamento de la economía.[7]

La dicotomía de civilizado *vs* bárbaro vino a mitigarse un poco con la emergencia de la antropología. La aparición de esta ciencia social hizo que se cambiaran los apelativos de "bárbaro", "salvaje" o "primitivo" por el de culturas tradicionales que se distinguían por ser rurales, cerradas, pequeñas y no cambiar mucho sus costumbres. Por su parte "las civilizaciones" serían sociedades urbanas, abiertas, grandes y cambiantes.

Respecto al factor del cambio, el historiador británico Arnold Toynbee, quien denomina a las culturas tradicionales como "sociedades primitivas", nos dice que:

> Una diferencia esencial entre las civilizaciones y las sociedades primitivas tal como nosotros las conocemos es la dirección tomada por la mímesis o imitación. La mímesis es un rasgo genérico de toda vida social. Su actuación puede observarse tanto en las sociedades primitivas como en las civilizaciones (…) Opera, sin embargo, en diferentes direcciones en las dos especies de sociedad. En las sociedades primitivas, por lo que sabemos, la mímesis se dirige a la generación más vieja y hacia los antecesores muertos que se hallan, invisibles pero no imperceptibles, a la espalda de la generación más vieja de los vivos, reforzando su prestigio. En una sociedad cuya mímesis se dirige hacia el pasado, gobierna la costumbre,

[6] *Ibidem*.
[7] Hans-Jürgen Lüsebrink, "Civilización" en Vincenzo Ferrone, *Diccionario histórico de la Ilustración*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 150.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

> y la sociedad permanece estática. Por otra parte, en las sociedades en proceso de civilización, la mímesis se dirige hacia personalidades creadoras que logran una adhesión porque son precursores. En tales sociedades se rompe la "corteza del uso", como lo llamó Walter Bagehot en su *Física y Política*, y la sociedad se pone en movimiento dinámico siguiendo un proceso de cambio y crecimiento.[8]

Otra definición importante respecto al término "civilización" proviene de uno de los mayores pensadores del concepto durante el siglo XX, quien inspiró a muchos estudiosos de la temática: Oswald Spengler. Este autor alemán decía que "civilización" es el destino de una cultura, su fase culminante y "su secuela orgánico-lógica, cumplimiento y final". Una cultura, continuaba, "no se convertía en civilización hasta que no estaba en decadencia. De repente se endurece, se gangrena, su sangre se congela, su fuerza se evapora y se convierte en una civilización".[9]

En una exposición más detallada sobre la caracterización de cultura y civilización desde la óptica de Spengler, Fernand Braudel nos comparte que:

> toda civilización es, en efecto, una "cultura". Vive entonces bajo el signo de la creación, del ímpetu, de la imaginación creadora. "seres vivos de orden supremo" a quienes toda esperanza está permitida, puesto que "el destino es siempre joven", sólo las "culturas" son grandes, "bajo el sol del verano (…), en la época de Fidias o de Mozart". Cada una de ellas se afirma como un ser original, exclusivo, "una isla en medio del océano". Pero llega el momento en que toda cultura se transforma obligatoriamente en civilización, en este "fin de devenir". Deja entonces de ser un organismo vivo, y sólo se mantiene gracias a la velocidad adquirida, ya que "el fuego de su alma se ha apagado" y el verano ha cedido el sitio al invierno. La civilización ya no inventa nada: no es más que "un paso de gigante (…) hacia su muerte".[10]

La obra de Spengler constituye un punto de inflexión en la temática de las civilizaciones por tres motivos. Por un lado, erradica definitivamente la idea de que existe un solo modo de ser civilizado o de que existe una sola "civilización" que triunfó sobre las demás: la occidental. Se despoja del eurocentrismo clásico decimonónico y empieza a hablar de "civilizaciones" en plural.[11] Con esta perspectiva

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

[8] Arnold Toynbee, *Estudio de la Historia. Compendio I*, Alianza Editorial, Madrid, 1977, p. 89.
[9] Citado en Felipe Fernández-Armesto, *Civilizaciones. La lucha del hombre por controlar la naturaleza*, Taurus, Madrid, 2002, p. 32.
[10] Fernand Braudel, *Las civilizaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1978, p. 17.
[11] Véase Peter Katzenstein, "A world of plural and pluralist civilizations: multiple actors, traditions and practices" en Peter Katzenstein (ed.), *Civilizations in World Politics*, Routledge, Oxford, 2010.
[12] Amitav Acharya, "Global International Relations and regional worlds: a new agenda for International Studies" en *International Studies Quarterly*, vol. 58, 2014, International Studies Association, Inglaterra, p. 651.

revolucionaria se evita lo que el internacionalista Acharya denomina el "excepcionalismo" o "parroquialismo", que no es otra cosa más que la tendencia a considerar las características propias de un grupo humano (sociedad, Estado o civilización) como un todo homogéneo, único y superior a los demás grupos.[12] Utilizando una metáfora genial, dice que el esquema miope de "historia universal" tripartito de antigüedad, medioevo y modernidad profesado en Europa occidental:

> Hace girar las grandes culturas en torno nuestro, como si fuéramos nosotros el centro de todo el proceso universal. Yo lo llamo sistema tolemaico de la historia. Y considero como el descubrimiento copernicano, en el terreno de la historia, el nuevo sistema en el cual la Antigüedad y el Occidente aparecen junto a la India, Babilonia, China, Egipto, la cultura árabe y la cultura mejicana, sin adoptar en modo alguno una posición privilegiada. Todas estas culturas son manifestaciones y expresiones cambiantes de una vida que reposa en el centro; todas son orbes distintos en el devenir universal, que pesan tanto como Grecia en la imagen total de la historia y la superan con mucho en grandeza de concepciones y en potencia ascensional.[13]

Por otro lado, Spengler esgrime una novedad sorprendente. La extrapolación del léxico y metalenguaje de la biología a los fenómenos histórico-culturales. Dice lúcidamente que existen:

> múltiples culturas poderosas, que florecen con vigor cósmico en el seno de una tierra madre, a la que cada una de ellas está unida por todo el curso de la existencia. Cada una de esas culturas imprime a su materia, que es el hombre, su forma propia; cada una tiene su propia idea, sus propias pasiones, su propia vida, su querer, su sentir, su morir propios. Hay aquí colores, luces, movimientos, que ninguna contemplación intelectual descubre aún. Hay culturas, pueblos, idiomas, verdades, dioses, paisajes, que son jóvenes y florecientes; otros que son ya viejos y decadentes; como hay robles, tallos, ramas, hojas, flores, que son viejos y otros que son jóvenes. Pero no hay "humanidad" vieja. Cada cultura posee sus propias posibilidades de expresión, que germinan, maduran, se marchitan y no reviven jamás. Hay muchas plásticas muy diferentes, muchas pinturas, muchas matemáticas, muchas físicas; cada una de ellas es, en su profunda esencia, totalmente distinta a las demás; cada una tiene su duración limitada; cada una está encerrada en sí misma, como cada especie vegetal tiene sus propias flores y sus propios frutos, su tipo de crecimiento y de decadencia. Esas culturas, seres vivos de orden superior, crecen en una sublime ausencia de todo fin y propósito, como flores en el campo.[14]

Por último, Spengler mantiene imbricados los conceptos de "cultura" y "civilización", extraño en un pensador alemán, aunque el legado teutón lo esboza con

[13] Oswald Spengler, *La decadencia de Occidente. Bosquejo de una morfología de la historia universal*, Espasa, Madrid, 1966, p. 44.
[14] *Ibidem*, p. 48.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

la afirmación de que la producción de un pueblo está en la fase de la cultura y que el resultado inercial de la producción de conocimiento de un pueblo se denomina "civilización".

Para empezar a perfilar definiciones diáfanas de lo que significarán cultura y civilizaciones en este trabajo, hay que mencionar que se rescatarán dos ideas spenglerianas: que las civilizaciones son plurales y que los términos de cultura y civilización van unidos. Habría que aclarar que "civilizaciones" en este trabajo se entenderán como grandes culturas que aglutinan grandes zonas geográficas y no como fase de algún proceso histórico-social.

Ahora bien: ¿qué se asumirá por cultura? Si bien algunas referencias al término remiten a los productos culturales engendrados en una sociedad específica, pasando de la alta cultura (arte, literatura, etc.) a la baja cultura (patrones de entretenimiento popular y predilecciones de consumo), la cultura de la que se hablará será entendida como el *ethos* (cosmovisión) de un pueblo determinado, que está basado en "la lengua, las creencias religiosas y los valores sociales y políticos, así como en las concepciones de lo que está bien y está mal, de lo apropiado y lo inapropiado, y a las instituciones objetivas y pautas de comportamiento que reflejan esos elementos subjetivos".[15]

Esta idea podemos reforzarla con la de Gilberto Giménez cuando habla de "culturas particulares". Señala que cuando se habla de estas culturas se hace referencia a la cultura:

> como sustrato de vida (*life support systems*), esto es, como la configuración compleja de creencias, normas, hábitos, representaciones y repertorios de acción elaborados por los miembros de un determinado grupo humano a lo largo de su historia por medio de un proceso de ensayos y errores, con el fin de dar sentido a su vida, de resolver sus problemas vitales y de potenciar sus habilidades. Este tipo de cultura es, por su propia naturaleza, particularizante, social y geográficamente localizada y, principalmente, diferenciadora con respecto a los "otros", lo que quiere decir que está siempre disponible como matiz potencial de identificación social.[16]

Ambas definiciones hacen gala de una definición más escueta de cultura planteada por el pensador alemán Johann Herder, que profería que *Kultur* "remitía a la perspectiva de una fragmentación de maneras de vivir y pensar propias de grupos (…) y pueblos".[17]

[15] Samuel P. Huntington, *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2004, pp. 46-48 y 51.
[16] Gilberto Giménez, "Globalización y cultura" *en Estudios sociológicos*, vol. 20, núm.1, 2002, El Colegio de México, México, p. 28.
[17] Hans-Jürgen Lüsebrink, *op. cit.*, p. 152.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

En lo que respecta a las "civilizaciones", las entenderemos aquí como "formaciones históricas geográficamente extendidas y aglutinadas por tradiciones fuertes que por lo general son religiones de alcance mundial. Se estructuran de forma difusa en términos de centro y periferia y pueden incorporar diferentes sociedades tanto sincrónica como a lo largo del tiempo".[18]

Las civilizaciones desde la perspectiva que aquí se plantea son constructos históricos que devienen en una suerte de totalidades autocontenidas y que poseen una cosmovisión genuina y autónoma. Sirvámonos una vez más del profesor Giménez para ampliar el concepto de "civilizaciones". Parafraseando a Braudel, señala que:

> Las civilizaciones constituyen estructuras de larga duración que canalizan el curso de la historia. Una civilización se imprime desde la infancia en los sujetos, en sus hábitos motrices, en sus cuerpos y en sus prácticas discursivas. También se inscribe en los paisajes, en los itinerarios de las ciudades y en la cultura material. Adonde quiera que uno vaya por el mundo, uno se topa con clubes, templos, monasterios y familias que cultivan sus tradiciones al margen de todo conservadurismo agresivo y fundamentalista (…). Dichos lugares son conservatorios culturales en el sentido más noble y fundamental del término.[19]

Desde un ámbito netamente descriptivo podemos utilizar de forma pragmática el término "civilización" para dar nombre a las grandes unidades en las que agrupamos a las sociedades al intentar escribir la historia del mundo: "las fracciones más grandes de la humanidad". Del mismo modo, algunos historiadores han logrado escribir sobre las civilizaciones de forma comparada sin preocuparse demasiado de si sus categorías son coherentes o tienen fundamento. Simplemente han dado por sentada la utilidad de hablar de "Islam", "Occidente" o "China". Estos mismos historiadores "se han fiado de la clase de definición carente de valores y minimalista (…) según la cual una civilización es un grupo de grupos que se considera a sí mismo como tal".[20]

Para terminar, se deben mencionar las principales características de una civilización para tener en cuenta a la hora de nuestro análisis posterior. Braudel nos dice que las civilizaciones son:

> a) espacios que se localizan en un mapa, sea cual fuere su tamaño y su desarrollo económico; b) son áreas culturales, en las cuales predominan la asociación de ciertos rasgos culturales; c) son sociedades, ya que en éstas se sustentan las civilizaciones y las animan con sus tensiones y progresos; d) son economías, ya que toda civilización está determinado por

[18] Jürgen Habermas, "El resurgimiento de la religión, ¿un reto para la autocomprensión de la modernidad?" en *Diánoia*, vol. 53, núm. 60, 2008, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, México, p. 9.
[19] Gilberto Giménez, *op. cit.*, p. 35.
[20] Felipe Fernández-Armesto, *op. cit.*, p. 38.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

datos económicos, técnicos, biológicos y demográficos; e) son mentalidades colectivas, ya que a cada época corresponde una determinada concepción del mundo y de las cosas, una mentalidad colectiva que anima y penetra a la masa global de la sociedad; y por último, f) son continuidades, es decir, que el ingrediente histórico da sentido en la comprensión de las sociedades actuales. Toda civilización, según el autor, es siempre un pasado vivo.[21]

Civilizaciones en el marco de Relaciones Internacionales

El politólogo Samuel P. Huntington planteó, en un artículo de 1993 y de manera posterior en un libro de 1996, uno de los conceptos más polémicos expuestos recientemente en el ámbito de Relaciones Internacionales, de Ciencia Política y, por qué no, de todas las Ciencias Sociales: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Tal es el revuelo que ha alcanzado dicha idea que algunos académicos la consideran una de las teorías de relaciones internacionales vigentes. La tesis de la teoría es básicamente que "la cultura y las identidades culturales, que en su nivel más amplio son identidades civilizacionales, están configurando las pautas de cohesión, desintegración y conflicto en el mundo de la posguerra fría".[22]

Desglosando esta sentencia podemos decir que la identidad cultural de las personas está recobrando su preponderancia a la hora de comprender las relaciones políticas que tienen los seres humanos, toda vez que esa identidad había pasado a un segundo plano debido al advenimiento de confrontaciones ideológicas de toda índole, desde los nacionalismos hasta el antagonismo entre el capitalismo y el comunismo. Hoy las personas se están definiendo como a través de la historia han solido hacerlo: por medio de la religión, la lengua, la tradición o la costumbre, los valores y las instituciones. Esas definiciones traen diferencias y, potencialmente, conflictos. El autor plantea que la pregunta ideológica propia de la Guerra Fría "¿de qué lado estás?" está siendo reemplazada, una vez que ésta culminó, con la esencial o trascendental pregunta "¿quién eres?". Las personas están respondiendo a esa pregunta desde la sangre, las creencias, la fe y la familia.[23] Dice que los seres humanos están buscando "agrupamientos a tientas" y los están encontrando en países de cultura semejante y de la misma civilización. De aquí se desprende que las fronteras políticas se están intentando sincronizar con las culturales, sean étnicas, religiosas o civilizatorias. Huntington esboza de manera expresa que "la gente usa la política no sólo para promover sus intereses,

[21] Citado en Graciela Pérez-Gavilán, "El impacto de la globalización: el aporte del enfoque geocultural" en *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, México, núm. 10, 1998, p. 196.
[22] Samuel P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, p. 20.
[23] *Ibidem*, p. 166.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

sino también para definir su identidad. Sabemos quiénes somos cuando sabemos quiénes no somos, y con frecuencia sólo cuando sabemos contra quienes estamos".[24]

Para el autor, las entidades culturales más altas y más aglutinantes son las civilizaciones. A aquellas le ceden lugar entidades culturales inferiores como las tribus, los grupos étnicos o las naciones. Si bien es cierto que las civilizaciones son realidades culturales, se tienen que considerar las implicaciones políticas que la existencia de éstas traen para estudiar mejor la realidad global. Es verdad que los Estados continúan teniendo la categoría de principales actores del sistema internacional, pero hoy están permeados más que nunca por su cultura y su civilización. A este respecto, Marcello Carmagnani, en un texto llamado *El otro Occidente*, profiere que "además del Estado existe de hecho otra fuerza, igualmente potente, encarnada en actores históricos que desean compartir sus experiencias culturales, y esta fuerza posee una enorme capacidad de propagación espontánea que nunca ha dejado de influir en las decisiones, condicionando así las dimensiones nacionales e internacionales".[25] Los Estados y los pueblos con culturas afines se están uniendo (como el caso de las dos Alemanias). Los Estados y pueblos con culturas disímiles se están separando (como el caso de Yugoslavia, Sudán del Sur y Ucrania). Hay nuevos alineamientos que se están construyendo a partir de la civilización. Los conjuntos más importantes de Estados no son ya los tres bloques de la Guerra Fría, sino las siete u ocho civilizaciones principales del mundo.[26] En este nuevo mundo, arguye de manera tajante Huntington, "la política local es la política de la etnicidad; la política global es la política de las civilizaciones. La rivalidad de las superpotencias queda sustituida por el choque de civilizaciones".[27]

Estas provocadoras y polémicas ideas planteadas por este autor estadounidense han hecho surgir otra variable o modo de estudiar las relaciones internacionales. La punta de lanza del "choque de civilizaciones" está en que le pone luz a aspectos no considerados o soslayados por los internacionalistas hasta ahora y genera una alternativa de pensamiento a las clásicas escuelas de los hiperglobalistas, escépticos, transformacionalistas, realistas, marxistas y anárquicos[28] de las Relaciones Internacionales.

Además, con esta visión de la realidad internacional se empieza a fomentar lo que el profesor David Jamil Sarquís denomina un estudio omnicomprensivo de la historia de los diversos sistemas internacionales. Para él, se debe construir con fundamento un enfoque que revise la "configuración de los sistemas internacionales

[24] *Ibidem*, p. 22.
[25] Marcelo Carmagnani, *El otro Occidente*, El Colegio de México, México, 2004, p. 10.
[26] Habla de las civilizaciones ortodoxa, islámica, sínica, japonesa, hindú, budista, occidental y latinoamericana.
[27] Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 20.
[28] Véase David Held *et al.*, *Transformaciones globales: política, economía y cultura*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

que han existido a lo largo de la historia, es decir, que trascienda el eurocentrismo característico de la historia universal tradicional y reconsidere la configuración civilizatoria de todas las otras regiones del mundo".[29]

Con los planteamientos de Huntington hablamos pues de la emergencia del enfoque geocultural. Respecto al lugar y la importancia de esta nueva perspectiva de análisis, la profesora mexicana Graciela Pérez-Gavilán nos dice que:

> La incorporación de la variable cultural, vinculada a la geografía en los análisis de las relaciones internacionales actuales surge recientemente y se ubica dentro del contexto de globalización mundial contemporáneo. El proceso de globalización a escala mundial al interconectar a diferentes culturas ha generado, por una parte, la convergencia cultural en comunicación, información, modas, costumbres, etc., y por otra, ha profundizado la diferencia cultural y cuestionamiento de la visión europea o etnocéntrica y sus valores como cultura dominante. Por otra parte, el repunte de nacionalismos en Europa central, oriental y algunas regiones de Asia, aunado al resurgimiento de fundamentalismos en el medio oriente islámico y los conflictos y enfrentamientos que de ello han derivado, han replanteado también las coordenadas de análisis de la realidad internacional actual, destacando la importancia de la variable geo-cultural en el análisis de la sociedad mundial contemporánea. Quien inicia el debate en torno a la importancia de la geo-cultura en los análisis de las relaciones internacionales es Samuel P. Huntington, con su obra *El choque de civilizaciones*.[30]

Un aspecto problemático que ha tenido el enfoque geo-cultural para ganar más espacio en la arena académica de Relaciones Internacionales es que se le asocia de manera estrecha con el enfoque del "choque de civilizaciones". Esta asociación es desafortunada, en primer lugar porque esta perspectiva es sólo una posibilidad analítica en el gran espectro del enfoque geocultural. Segundo, porque "el choque de civilizaciones" es un concepto que genera mucha resistencia y ruido para la mayoría de internacionalistas debido a varias críticas. Una de las razones para la demonización de las ideas huntingtonianas es la reticencia engendrada por el polémico nombre de su tesis. Suena mal el término "choque" y suena mal también el antipático y desgastado concepto de "civilización". Respecto al concepto de "choque" muchos académicos dicen que no necesariamente las civilizaciones combaten o colisionan. Por el contrario, pueden tener relaciones armónicas de préstamos, intercambios y conexiones de todo tipo. Esta cuestión es totalmente cierta, pero Huntington nunca dijo lo contrario. Es una malinterpretación propia de un prejuicio de quien no se ha adentrado a profundidad

[29] David Jamil Sarquís, "Los internacionalistas y el estudio de la historia" en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 133, 2019, UNAM, p. 84.
[30] Graciela Pérez-Gavilán, *op. cit.*, p. 196.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

en su estudio, ya que el autor dice explícitamente que el "choque" es sólo una posibilidad entre muchas opciones que emanan del contacto entre las civilizaciones. Las relaciones amistosas entre civilizaciones, si bien no son la regla, tampoco son la excepción. El conflicto entre entidades culturales o políticas de cualquier tipo está siempre latente, es una posibilidad dada la naturaleza conflictiva de los seres humanos. Los conflictos no son malos ni buenos, sólo existen. Asumir esto nos evita muchos inconvenientes para leer la realidad internacional. Respecto a lo dicho,

> el multifacético Tzvetan Todorov dice, a propósito del conflicto en clave intercultural, que el encuentro de culturas no suele producir el choque, el conflicto y la guerra, sino la interacción, el préstamo y el cruce. No obstante, la mayoría de teóricos destaca la visión conflictiva de las culturas o de las relaciones humanas interculturales sobre todo en estos últimos tiempos.[31]

Dado que una de las aristas que estudian todos los internacionalistas es el conflicto, ya sea político, económico, militar, geopolítico, estratégico, ambiental o cultural entre los actores del sistema internacional, podemos atenuar el concepto de "choque" diciendo sencillamente que las civilizaciones "compiten" entre sí, y esto no podría ser negado.

Otra razón que expelen los críticos de Huntington es que las civilizaciones no pueden "chocar" sencillamente porque son entidades culturales y quienes "hacen la guerra", firman "pactos" y en últimas "chocan" son las entidades políticas, en esencia los Estados-nación. Es evidente que los actores principales de las relaciones internacionales son los Estados. Pero en este caso Huntington tampoco dijo lo contrario. Lo que dijo es que las civilizaciones inciden en las decisiones que se toman desde la política estatal y la política de las organizaciones internacionales. El autor dice de manera explícita que:

> Las civilizaciones son realidades culturales, no políticas, en cuanto tales no mantienen el orden, ni imparten justicia, ni recaudan impuestos ni sostienen guerras, tampoco negocian tratados ni hacen ninguna de las demás cosas que hacen los organismos estatales. La composición política de las civilizaciones varía de unas civilizaciones a otras y varía a lo largo del tiempo dentro de la misma civilización. Así, una civilización puede contener una o muchas unidades políticas. Dichas unidades pueden ser ciudades-Estado, imperios, federaciones, confederaciones, Estados-nación, Estados multinacionales, y todas ellas pueden tener formas diversas de gobierno. A medida que una civilización se desarrolla, normalmente se producen cambios en el número y naturaleza de las unidades políticas que la constituyen. En un caso extremo, una civilización y una entidad política pueden

[31] Alejandro Haro-Honrubia, "Antropología del conflicto: reflexiones sobre el nuevo orden global" en *Convergencia*, vol. 19, núm. 60, 2012, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 200.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

> coincidir. China, comentó Lucian Pye, es "una civilización que pretende ser un Estado". Japón es una civilización que es un Estado. Sin embargo, la mayoría de las civilizaciones contienen más de un Estado o de otra entidad política diferente. En el mundo moderno, la mayoría de civilizaciones contienen dos o más Estados.[32]

Por su parte, otro aspecto que no cae en gracia del pensamiento del académico estadounidense es la polémica que engendra en sí el concepto de "civilización". Se prenden las alertas de inmediato cuando desde la actualidad se utiliza esa expresión, ya que es cierto que se han cometido innumerables atrocidades en nombre de tal abstracción. La acepción desde la que se asume el vocablo "civilización" por lo general es la mentada idea francesa del siglo XVIII que alude a progreso y perfeccionamiento de una sociedad humana, de valores y costumbres estereotipados que deben implantarse en el mundo para estar a la vanguardia de la historia. Se tiene predilección por asumir la "civilización" en singular.

Pero lo que habría que hacer para evitar malentendidos es desembarazar esta idea ilustrada de progreso y llenar de contenido el término de "civilización", reivindicando la pluralidad de las diferentes macroagrupaciones culturales que aquí hemos traído a colación. Debemos hablar de "civilizaciones", en plural, como una etiqueta descriptiva que ayude a entender mejor el comportamiento de los Estados de acuerdo a sus filiaciones culturales.

Pero en el ámbito de Relaciones Internacionales, Huntington no ha sido el único autor que ha hablado de "civilizaciones". Hay otros pensadores que se han acercado a la visión de estos conglomerados culturales utilizando otras denominaciones para éstos. Puede que en sentido estricto no alberguen el significado idéntico de civilización, pero coinciden en que el mundo, hoy más que nunca, converge en una multiplicidad de distintas entidades o bloques de grandes áreas geográficas que compiten entre sí por factores políticos, económicos, geoestratégicos y recursos ambientales, y que tienen a la cultura como el pegamento y sustento de su existencia.

Así pues, en el resto de este acápite se hará una enumeración de los distintos calificativos con los que diversos autores que escriben sobre asuntos internacionales han comprendido la realidad y relevancia de estas entidades supranacionales en un orden global multipolar.

Habermas, en su libro *El Occidente escindido*, menciona que el mundo está confluyendo hacia una "constelación postnacional" de entidades que se aglutinan en torno a ejes axiológicos y de intereses compartidos. Estas entidades podrían organizarse en torno a una confederación de repúblicas (modelo kantiano) o alrededor de un orden competitivo de equilibrio de poderes de bloques que colisionan entre sí (como

[32] Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 52.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

los Estados bolas de billar de los realistas de Relaciones Internacionales). Esta última opción es el modelo que sigue las premisas de Carl Schmitt. Los "bloques", desde esta perspectiva se llaman "grandes espacios". Al respecto, Habermas nos comparte que:

> El derecho internacional del orden de grandes espacios traslada el principio de no intervención a las esferas de influencia de grandes potencias que afirman unas contra otras sus culturas y formas de vida, soberanamente y con la fuerza de las armas si es necesario. El concepto de "lo político" queda integrado y superado en la fuerza de autoafirmación e irradiación de poderes imperiales que marcan la identidad de un gran espacio con sus ideas, valores y formas de vida nacionales. Las concepciones de la justicia siguen siendo inconmensurables. Al igual que el derecho internacional clásico, el nuevo orden del derecho internacional tampoco está garantizado por "cualquier idea sustantiva de la justicia, ni tampoco por una conciencia jurídica internacional", sino por el "equilibrio de las potencias que (…) anticipa la formación de regímenes continentales, a los que también el proyecto kantiano atribuye una función importante".[33]

Henry Kissinger dice que durante la historia cada gran conglomerado cultural, que él denomina regiones, ha tenido su propio "orden mundial", que no necesariamente se ha sincronizado con un régimen o sistema internacional determinado. Señala que cuando se estaba creando el sistema internacional westfaliano, las otras grandes regiones o "civilizaciones" contemporáneas a la occidental:

> Concebían la realidad como algo interno al observador, definida por sus convicciones psicológicas, filosóficas o religiosas. El confucianismo ordenó el mundo en tributarios a una jerarquía definida por su cercanía a la cultura china. El islam dividió el orden mundial en un mundo de paz, el del islam, y un mundo de guerra, habitado por los infieles. Así, China no tenía necesidad de viajar al extranjero para descubrir un mundo al que consideraba ya ordenado, o mejor ordenado por el cultivo interno de la moral, mientras que el islam sólo podía alcanzar la plenitud teórica del orden mundial a través de la conquista o el proselitismo global, para el que no existían condiciones objetivas. El hinduismo, para el cual los ciclos de la historia y la realidad metafísica trascendían la experiencia temporal, trataba a ese mundo de fe como un sistema completo en sí mismo y cerrado a nuevos acólitos, ya fuera por la conquista o la conversión.[34]

En la actualidad, cada una de las regiones se sigue observando a sí misma como un orden diferenciado, indistintamente de que el régimen y el derecho internacional occidentales lleven la batuta del supuesto "orden mundial". No existe un orden mundial en sentido lato, nos dice Kissinger, sino que existen diversos órdenes regionales que

[33] Jürgen Habermas, *El Occidente escindido*, Trotta, Madrid, 2009, pp. 186-187.
[34] Henry Kissinger, *Orden mundial*, Debate, Bogotá, 2016, p. 363.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

coexisten y se yuxtaponen. Pasar por alto la existencia de estos distintos órdenes o intentar imponer por la fuerza "un" solo orden, esto es, una sola cosmovisión, puede arrojar una anarquía más fuerte de la que se tiene de por sí en el mundo. Así pues:

> La búsqueda contemporánea de un orden mundial requerirá una estrategia coherente para establecer un concepto de orden dentro de las diversas regiones y relacionar esos órdenes regionales entre sí. Estas metas no son necesariamente idénticas ni están destinadas a conciliarse entre sí espontáneamente: el triunfo de un movimiento radical podría llevar orden a una región y al mismo tiempo crear un escenario propicio para los disturbios en y con todas las otras. La dominación militar de una región por un país, aunque aporte un orden aparente, podría producir una crisis en el resto del mundo.[35]

Siguiendo esta misma perspectiva conceptual, un autor llamado Massimo Cacciari prefiere hablar de "polos regionales" para describir el mundo fragmentado por grandes conglomerados culturales. Piensa, al igual que Kissinger, que ningún sistema de valores de un polo debe imponérsele a otro, ya que sería gasolina para conflictos interminables. Reconocer el carácter pluralista del mundo y adoptar la perspectiva multipolar:

> significa trabajar por el establecimiento de un sistema de derecho internacional basado en la idea de polos regionales o identidades culturales federados entre sí en el reconocimiento de su autonomía total. Cacciari reconoce el carácter pluralista del mundo y, al examinar la cuestión de la relación con el mundo islámico, nos previene contra la creencia de que la modernización del islam debería tener lugar mediante la occidentalización. El hecho de intentar imponer nuestro modelo, afirma, multiplicaría los conflictos locales de resistencia que fomentan el terrorismo. Él sugiere un modelo de globalización construido en torno a un número determinado de grandes espacios y polos culturales genuinos.[36]

Por su parte, hay otros autores que plantean un reemplazo o refuerzo al papel menoscabado del Estado-nación con otras figuras en el escenario internacional. Hablan de "Estados-supranacionales", "Estados-región y "potencias centrales". De esta manera:

> el proceso globalizador a escala mundial involucra también el replanteamiento de los mecanismos de poder y hegemonía política mundial, y el cuestionamiento del papel del Estado-nación como actor principal en el escenario internacional. Este planteamiento constituye el núcleo del debate actual en torno a la persistencia o no del Estado-nación, en términos de soberanía, equilibrio de poder o hegemonía político-militar, frente a una

[35] *Ibidem*, p. 371.
[36] Citado en Chantal Mouffe, *En torno a lo político*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007, p. 124.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

> nueva concepción de Estados supranacionales o Estados-región y a una dimensión multipolar en la correlación de fuerzas en el equilibrio del poder político mundial. El fenómeno de la globalización plantea también un escenario internacional actual, en donde la vieja cartografía, como señala Kenichi Ohmae, ya no opera, y un espacio mundial en donde las fronteras se derrumban en la construcción de un mundo sin fronteras que representa, para algunos analistas, el fin de los Estados-nación y el surgimiento de las economías regionales. O un mundo multipolar como lo sugiere Paul Kennedy, en su análisis histórico del ascenso y caída de las grandes potencias, ejemplificando en el presente, el declive de E.E. U.U. como gran potencia, y el surgimiento de otras naciones o potencias centrales en busca de este predominio, como China, Japón y la Comunidad Económica Europea.[37]

Robert Kagan no habla de potencias centrales, sino simplemente de "grandes potencias". Dice que la competencia internacional entre las "grandes potencias ha vuelto, y Rusia, China, la Unión Europea, Japón, India (…) y Estados Unidos (…) rivalizan por el predominio regional. Las disputas por el estatus y la influencia en el mundo vuelven a ser rasgos principales de la escena internacional".[38]

La regionalización del mundo se debe en gran medida a que los países poderosos ven en el respaldo de sus afines culturales una forma de sacar más ventaja de la competitividad mundial. Sin embargo, algunos pensadores como Methol Ferré arguyen que la unidad en grandes conglomerados no es simplemente un asunto ventajoso para los países, sino que es un asunto vital. A los grandes conglomerados que tendrán la posibilidad de subsistir en el futuro les denomina Estados continentales o Estados continentales-industriales. Aduce expresamente que:

> el siglo XX fue un tiempo de grandes cambios históricos. Durante su transcurso, hemos sido testigos de una de las transformaciones más trascendentales en la historia de la humanidad: el paso del Estado-nación al Estado continental no sólo como posibilidad, sino como necesidad histórica de los pueblos que pretendan mantener su soberanía.[39]

Queda claro, pues, que el asunto de las denominaciones de los grandes agrupamientos culturales, que en este texto se denominan "civilizaciones", no es más que un asunto semántico que puede llevar a un galimatías. En este caso, lo importante de la exposición anterior es que quede claro el contenido del concepto de "civilización" y su respectiva sinonimia. Para sintetizar las categorías utilizadas hasta ahora, veamos la siguiente tabla:

[37] Graciela Pérez-Gavilán, *op. cit.*, p. 188.
[38] Robert Kagan, *El retorno de la historia y el fin de los sueños*, Taurus, Madrid, 2003, p. 12.
[39] Alberto Methol Ferré, "América del sur: de los Estados-ciudad al Estado continental" en José Briceño *et al.*, *Integración latinoamericana y caribeña*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2012, p. 251.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

Autor	*Denominación de los bloques*
Samuel P. Huntington	Civilizaciones
Jürgen Habermas	Constelación posnacional
Carl Schmitt	Grandes espacios
Henry Kissinger	Regiones
Massimo Cacciari	Polos regionales
Kenichi Ohmae	Estados supranacionales o Estados-región
Paul Kennedy	Potencias centrales
Robert Kagan	Grandes potencias
Alberto Methol Ferré	Estados continentales

Fuente: elaboración propia.

Latinoamérica en el contexto geocultural

La intención de este acápite es ubicar y caracterizar un poco el debate histórico de la identidad latinoamericana y observar qué relación tiene dicho asunto con las relaciones internacionales de la región.

Dentro de las siete u ocho civilizaciones principales del mundo, Huntington ubica una a la que denomina latinoamericana. Esto ha generado cierta confusión y debate, en la medida en que hasta ese momento la mayoría de estudiosos de dicha región la habían considerado como parte constituyente de la civilización occidental, algo así como una metamorfosis de Occidente o un Occidente trasvasado y mezclado. Lo anterior es lo que se considera un mundo o un planeta mestizo.[40] El autor en mención postula dicha noción, porque si bien Latinoamérica es subsidiaria de muchas ideas occidentales, conserva algo de identidad indígena en su seno, lo cual ha generado una cosmovisión distinta, lo que deviene a su vez en comportamientos y actitudes diferentes a las europeas. De manera específica, marcando algunas diferencias fundamentales entre Occidente y Latinoamérica, Huntington propone que Latinoamérica:

> ha tenido una cultura corporativista y autoritaria que Europa tuvo en mucha menor medida y Norteamérica no tuvo en absoluto. Tanto Europa como Norteamérica sintieron los efectos de la Reforma y han combinado la cultura católica y la protestante. Históricamente, Latinoamérica ha sido únicamente católica, aunque esto puede estar cambiando. La civilización latinoamericana incorpora las culturas indígenas, que no existían en Europa, que fueron eficazmente aniquiladas en Norteamérica, y cuya importancia oscila

[40] Véase Serge Gruzinski, *El pensamiento mestizo. Cultura amerindia y civilización del Renacimiento*, Planeta, Madrid, 2007.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

> entre dos extremos: México, América Central, Perú y Bolivia, por una parte, y Argentina y Chile, por la otra. La evolución política y el desarrollo económico latinoamericanos se han apartado claramente de los modelos predominantes en los países del Atlántico Norte.[41]

Sobre esta distinción, el autor Felipe Fernández-Armesto sugiere que:

> incluso el más severo crítico de Estados Unidos y el más romántico amante de lo latino tendrían que reconocer la diferencia: la mayoría de los Estados americanos oscilan entre la dictadura y la inestabilidad; no es ese el caso de Estados Unidos y Canadá. A la mayoría de los Estados americanos les resulta difícil sacar el máximo provecho de sus recursos económicos; no es el caso de Canadá o Estados Unidos. Uno de los mayores problemas de la historia de las Américas es: ¿por qué esta divergencia? Uno de los mayores problemas sin resolver del futuro de las Américas es: ¿qué vamos a hacer al respecto?[42]

Otro de los asuntos de los que se sirve Huntington para caracterizar el ser latinoamericano es que, subjetivamente, si bien unos latinoamericanos dicen que son parte de Occidente, otros dicen que tienen una cultura propia y única. El académico, insertándose en ese debate, declara que:

> Latinoamérica se podría considerar, o una subcivilización dentro de la civilización occidental, o una civilización aparte, íntimamente emparentada con Occidente y dividida en cuanto a su pertenencia a él. Para un análisis centrado en las consecuencias políticas internacionales de las civilizaciones, incluidas las relaciones entre Latinoamérica, por una parte, y Norteamérica y Europa, por otra, la segunda opción es la más adecuada y útil.[43]

De los ocho pilares de Occidente esbozados por Huntington (esto es, los principios *sine qua non* es posible hablar de tal civilización: el legado clásico, el catolicismo y el protestantismo, las lenguas europeas, la separación de la autoridad espiritual y temporal, el imperio de la ley, el pluralismo social, los cuerpos representativos y el individualismo), Latinoamérica posee sólo algunos de ellos. La ausencia de algunos de estos pilares la harían, según Huntington, otra civilización en automático.

Siguiendo otra línea argumental, existe una escuela historiográfica que ha destacado en el último tiempo: "las historias conectadas". Uno de sus más famosos exponentes, Serge Gruzinski, plantea un concepto muy relevante: la mundialización. Dicho concepto, a grandes rasgos, alude a que algunas formas de hacer, sentir y pensar que surgen en un lugar determinado (en este caso una civilización), son transportadas a través de los flujos interplanetarios fruto de la era moderna y llegan a otros lugares, en donde

[41] Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 55.
[42] Felipe Fernández-Armesto, *Las Américas*, Debate, Barcelona, 2004, p. 31.
[43] Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 55.

dichas formas transmutan y son adaptadas a las realidades de la cultura receptora. El sistema fluctúa entre la producción, difusión, recepción, circulación y adaptación de estas "formas".[44] Estas ideas pueden reforzar la idea huntingtoniana de que Latinoamérica no posee los mismos pilares de Occidente, aunque habría que hacer la salvedad de que los americanistas de "las historias conectadas" no hablan abiertamente de que Occidente y Latinoamérica son civilizaciones distintas, sino en general de Euroamérica o Euroafroamérica.

Más allá de las sugerencias planteadas por autores como Huntington, Felipe Fernández-Armesto o Serge Gruzinski, debemos adentrarnos en el debate identitario latinoamericano, sirviéndonos de autores de la misma región y visualizando ideas que se han propuesto desde adentro de Latinoamérica luego del proceso de las independencias de la región.

Carlos Antonio Aguirre, profesor de la UNAM, nos dice que el debate sobre el problema de la identidad:

> sigue siendo aún vigente y fundamental para la comprensión de lo que es hoy América Latina. Entonces, si definimos a una civilización como una síntesis de trazos o de rasgos de larga duración, que, proyectándose en los ámbitos de lo geográfico, de lo económico, de lo social y de lo cultural, van a definir la singularidad y especificidad de un vasto grupo humano, dándole una cierta coherencia histórica y una cierta identidad, podemos replantear la pertenencia o no de hablar de una determinada civilización de América Latina existente en la actualidad.[45]

Algunos académicos han planteado que existen varias tesis que explican la identidad cultural latinoamericana desde distintas ópticas. Podríamos enumerar estas tesis en la visión indianista o indigenista, la visión hispanista, la visión europeísta, la visión del mestizaje, la visión escéptica y quizás una visión crítica. Sin embargo,

> La tesis del mestizaje cultural es, sin duda, la más difundida y aceptada. Sostiene que existe una identidad y una cultura latinoamericana propiamente tales. Ellas serían el resultado de una síntesis de distintos elementos culturales provenientes de las sociedades amerindias, europeas y africanas. El encuentro entre estos grupos había producido una "síntesis cultural mestiza" que representa una nueva sensibilidad y actitud ante el mundo. Aunque los antecedentes de esta tesis pueden remontarse al pensamiento de Bolívar, podría decirse que su fundador fue Vasconcelos con su obra *La raza cósmica*, de 1924.[46]

[44] Véase Serge Gruzinski, *Las cuatro partes del mundo. Historia de una mundialización*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

[45] Carlos Aguirre, "América Latina hoy: una visión desde la larga duración" en *Theomai*, núm. 6, 2002, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, p. 2.

[46] Jorge Vergara Estévez y Jorge Vergara del Solar, "Cuatro tesis sobre la identidad cultural

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

Otros autores se han querido sustraer del "reduccionismo" al que puede llevar la síntesis del mestizaje. Plantean, en cambio, ideas más heterodoxas sobre la identidad. Cornejo Polar nos dice que en el mejor de los casos se podría concebir la identidad latinoamericana como abigarrada y cambiante, una identidad heterogénea e internamente conflictiva, en la cual coexisten varios ejes y subidentidades en conflicto. La identidad latinoamericana no sería una unidad en el sentido fuerte de la palabra, sino fragmentaria y diversificada.[47] Leopoldo Zea, siguiendo una línea parecida, argüiría que Latinoamérica tiene una cultura de yuxtaposición y no de mestizaje:

> Cultura surgida de la unión, pero no de asimilación de la cultura propia de esos hombres (aborígenes y españoles). Cultura de expresiones encontradas y por serlo, lejos de mestizarse, de asimilarse, se han vuelto yuxtapuestas. Yuxtaposición de lo supuestamente superior sobre lo que se considera inferior. Relación en que el mestizo, tanto cultural, como racialmente, se transforma en conflicto interno.[48]

Como vemos, la experiencia de la identidad parece ser diversificada y polivalente. Esta discusión de pertenencia o no de Latinoamérica a la civilización occidental se muestra como algo muy relevante a la hora de estudiar Relaciones Internacionales, ya que toda civilización tiende a verse como el centro de las dinámicas mundiales y, en este caso, si Latinoamérica fuese otra civilización, habría que analizar hasta qué punto ha tenido dicha pretensión de posicionamiento. Para hacer tal cosa, es necesario explorar los orígenes del debate identitario en Latinoamérica.

Leopoldo Zea, el filósofo mexicano mencionado, compiló un libro llamado *América Latina en sus ideas*, donde ubica la aparición del concepto de América Latina. En un capítulo escrito por Arturo Ardao, llamado "Panamericanismo y Latinoamericanismo", se dice que un prominente sansimoniano francés, Michel Chevalier, en un texto publicado en 1836, profiere que:

> las dos ramas, latina y germana, se han reproducido en el Nuevo Mundo. América del Sur es, como la Europa meridional, católica y latina. La América del Norte pertenece a una población protestante y anglosajona. Fijado quedó, en ese rápido pasaje, el punto de partida de la idea de América Latina. Se escribe allí "latina" con minúscula, con el solo carácter de adjetivación. Así seguirá ocurriendo durante buen tiempo, hasta que por fin se

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

latinoamericana. Una reflexión sociológica" en *Revista de Ciencias Sociales* (*Cl*), núm. 12, 2002, Universidad Arturo Prat, Santiago de Chile, p. 84.

[47] Antonio Cornejo-Polar, "Nuevas reflexiones sobre la crítica latinoamericana" en varios autores, *De Cervantes a Orovilca. Homenaje a Jean-Paul Borel*, Visor, Madrid, 1990, p. 225.

[48] Leopoldo Zea, *América Latina: largo viaje hacia sí misma*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 7.

> sustantiva el adjetivo, pasándose de la primitiva idea de una América latina, al definitivo nombre compuesto de América Latina, o simplemente Latinoamérica.[49]

Con el vocablo y el concepto creado y el debate sembrado, emanaron varias ideas de autores latinoamericanos analizando su identidad. Una de ellas es la mencionada por Óscar Mejía Quintana y Arlene Tickner, quienes suscriben lo siguiente:

> el reto que enfrenta América Latina es el reto de su reconocimiento. La realidad latinoamericana es todavía asumida con la actitud paternalista de lo exótico, sin que se le reconozca la madurez alcanzada a lo largo de este siglo, no sólo en el dominio cultural, sino en el político y en el histórico. Occidente todavía mira la región desde su perspectiva etnocentrista sin comprender que, aunque América Latina reivindique parcialmente esa tradición, lleva una mezcla distinta en su sangre. Su historia, su sociedad, sus valores e ideas, sus horizontes son diferentes y se reclama para ellos el respeto que merecen como expresión del ser comunitario latinoamericano.[50]

Incluso, antes de que emanara propiamente como tal el concepto de América Latina, algunos próceres de la Independencia como Bolívar, San Martín y Francisco de Miranda ya estaban elucubrando a propósito de una "cultura común de Hispanoamérica", lo que podría representar un inicio de este debate de cuño cultural-civilizacional.

Luego de la breve exposición de la identidad cultural latinoamericana, se debe plantear el problema específico de Relaciones Internacionales que arroja tal asunto.

Dentro de la perspectiva del choque de civilizaciones se plantea que la cooperación en los ámbitos político, militar, económico y cultural se puede dar más fácil entre Estados que provengan de la misma civilización que entre Estados procedentes de distintas civilizaciones. Sería muy interesante indagar, a la luz de esta teoría, cuáles han sido los factores discursivos y las representaciones que han impedido una unidad estrecha en los ámbitos mencionados entre los países de la posible "civilización latinoamericana". Habría que ver hasta qué punto una Doctrina Monroe, por ejemplo, pudo haber planteado una cierta sumisión a la civilización occidental (en cabeza de Estados Unidos, en este caso) y propiciado cierta desunión entre los países latinoamericanos, generándoles quizá cierta esquizofrenia identitaria a la hora de definirse o alinearse en términos de civilización.

Organizaciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Área de Libre Comercio de las Américas, la

[49] Arturo Ardao, "Panamericanismo y latinoamericanismo" en Leopoldo Zea (comp.), *América Latina en sus ideas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 160.

[50] Oscar Mejía y Arlene Tickner, *Cultura y democracia en América Latina*, M&T Editores, Bogotá, 1992, p. 67.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, la Alianza del Pacífico, el Mercado Común del Sur, la Comunidad del Caribe, la Comunidad Andina, etc., son demasiado embrionarias a la hora de la integración "civilizacional" o regional si se comparan con una Unión Europea (UE), con una Comunidad de Estados Independientes o con la Liga Árabe. Es extraño que países con una historia compartida, con el mismo idioma (o en el caso de Brasil, idiomas procedentes de la misma raíz), con necesidades similares y básicamente una matriz religiosa homogénea (catolicismo) no hayan constituido una fuerza política, militar y económica unificada genuina. Dentro de la UE hay países con lenguas distintas, con historias que han tenido rumbos disímiles (hasta el punto de grandes confrontaciones bélicas), con necesidades diferentes y hasta con cierta fragmentación religiosa (protestantismo, catolicismo y ahora islamismo) y han sembrado con mayor facilidad instituciones compartidas que la región latinoamericana.

La incidencia del debate de la identidad civilizacional latinoamericana y las representaciones mentales de los políticos y diplomáticos en la configuración histórica de organizaciones políticas internacionales distinguibles en la región (OEA y UNASUR en particular) debería ser parte de la agenda académica internacionalista. La idea de integración de Latinoamérica, aparte de lo económico, tendría que esgrimir los repertorios simbólicos civilizacionales de la región en caso de querer patentarse.

José Briceño Ruiz nos comparte una elucubración provocadora:

> dos ideas básicas han determinado el pensamiento sobre la integración de América Latina: la autonomía política y el desarrollo económico. En efecto, se plantea que, a lo largo de los casi doscientos años de vida independiente de los países latinoamericanos, la búsqueda de una mayor libertad frente a las potencias extra-regionales (la idea de autonomía) y la diversificación de la estructura productiva regional (la idea de desarrollo económico) han orientado las iniciativas y las reflexiones en torno a la integración de la región.[51]

Si bien esta idea de integración de la región es interesante, es preciso pensar en una conceptualización que ancle la integración política y económica a la "cultural", hablar de algo así como de una "geopolítica de las culturas". Miguel Ángel Barrios postula que:

> Los procesos de integración sólo serán viables en el sistema-mundo en caso de que desarrollen un sistema omnicomprensivo de ideas y creencias que totalicen el círculo cultural que se expresa en la forma de un Estado continental industrial. Es necesario brindarle al proceso de integración latinoamericano una autoconciencia histórica

[51] José Briceño, "Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista Latinoamericano" en José Briceño *et al.*, *op. cit.*, p. 27.

> reconstituyendo el itinerario de un pensamiento unitario, porque el desfase de la nación latinoamericana consiste en que somos un todo que cuesta totalizar.[52]

El mismo autor nos dice también que:

> los procesos de integración constituyen respuestas geopolíticas para ganar espacios de soberanía fáctica, condición básica para fortificar la autonomía y viabilidad de los Estados que serán –ya sea en un orden unipolar, multipolar o uni-multipolar– exclusivamente los denominados "Estados continentales industriales". (…) Las ideas y creencias entendidas como factor intangible de la identidad y como sistema de ideas movilizadoras de comunidad, esto es, lo cultural, son las que fortalecen el proyecto estratégico del poder multidimensional, para que no ande a la deriva o para que no cree una asimetría de una sola dimensión del poder.[53]

La identidad cultural pues, según este entendido, es la que permite que los proyectos regionales en materia política, económica y militar puedan cuajar. Es algo implícito, pero muy relevante a la hora de direccionar el rol de un conjunto de Estados en la vorágine del sistema internacional.

Conclusiones

Distinguir lo cultural y lo civilizacional permitiría abordar de una manera más holística la realidad internacional, ya que los Estados-nación no sólo compiten por recursos estratégicos o por tierra (geopolítica), por producción económica, por poderío militar o por razones político-ideológicas. Los Estados también reivindican sus valores, sus costumbres, sus creencias y sus formas de hacer, sentir y pensar. Esto último es lo cultural. Si lo cultural lo analizamos desde un nivel macro llegamos a regiones históricas llamadas "civilizaciones".

Es importante desatanizar el concepto de civilización para leer las relaciones internacionales, ya que nos libra de muchos inconvenientes. No debe verse en sentido singular (francés ilustrado), sino en sentido plural. Esto debido a que el sentido singular es excluyente y denota una frontera tajante entre los pueblos avanzados y los pueblos atrasados, entre la luz y la oscuridad, entre lo urbano y lo rural, entre lo moderno y lo tradicional y entre lo civilizado y lo bárbaro, mientras que el sentido plural abre la posibilidad de pensar varios conjuntos culturales y ver cómo se relacionan estos conjuntos dentro del marco político internacional.

[52] Miguel Ángel Barrios, "Del unionismo hispanoamericano al integracionismo político latinoamericano" en José Briceño *et al.*, *op. cit.*, p. 59.
[53] *Idem.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

La unión de ese matrimonio entre la geopolítica y lo cultural/civilizacional nos da un enfoque al que se le denomina, según la profesora Graciela Pérez-Gavilán, geocultural. Si bien es cierto que los planteamientos sistemáticos de este enfoque culturalista de Relaciones Internacionales nacieron expresamente con el libro de *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, de Samuel P. Huntington, en 1996, ha habido un conjunto importante de autores que han reforzado las ideas geoculturales y han propuesto otros conceptos para designar la misma realidad de los bloques civilizacionales: regiones, constelación posnacional, grandes espacios, potencias centrales, polos regionales, Estados-región, Estados continentales, etc. Este galimatías conceptual no nos debe llevar a confundir una idea básica: en el mundo actual existen unos bloques culturales de Estados que colisionan o armonizan entre sí.

El enfoque geocultural nos dice que la investigación politológica e internacionalista debe centrarse en los acontecimientos de las colectividades humanas, asumiendo que éstas son un todo compacto (aunque no absoluto y cerrado). El conjunto es el asunto que prima a la hora de hacer un estudio de un fenómeno político dado. Los grandes agregados sociales (como en este caso las civilizaciones) deben ser la unidad de observación para comprender integralmente la situación del orden mundial. Para el enfoque, la realidad social se construye dentro de una cultura determinada. Los conceptos y valores que establecen mancomunadamente las distintas sociedades a través del lenguaje hacen que difiera la percepción de la realidad. Todas las civilizaciones poseen una cosmovisión particular y tal cuestión es lo que puede degenerar en conflictos o en desavenencias. Así pues, podemos considerar que el tono ontológico de dicha visión es "constructivista". La red de creencias que tiene un grupo humano perfila los conceptos con los que se entiende "el mundo".[54] De este modo "los presupuestos filosóficos, valores subyacentes, relaciones sociales, costumbres y puntos de vista globales sobre la vida varían de forma significativa de una civilización a otra (…) Cada civilización se considera el centro del mundo y escribe su historia como el drama central de la historia humana".[55]

Es por ello que, para observar si Latinoamérica ha tenido esa pretensión de centralidad en el devenir histórico o en el posicionamiento internacional, sería muy útil este enfoque geocultural. Si asumimos que una civilización "es una cultura con mayúsculas" y es el "nosotros más grande dentro del que nos sentimos culturalmente en casa",[56] habría que revisar bien si el "nosotros" de los latinoamericanos es genuino o se ancla indefectiblemente en el seno de "Occidente".

[54] Véase Mark Bevir, "Meta-methodology: clearing the underbrush", Oxford University Press, Oxford, 2008.
[55] Samuel P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, *op. cit.*, pp. 24 y 67.
[56] *Ibidem*, pp. 50 y 51.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

Es importante en la actualidad que América Latina se estudie desde ella misma. La autorreflexión podría ayudar a entender el rol de la región en el mundo y permitiría usar un astrolabio para que se enrute en las dinámicas voraginantes del sistema internacional del siglo XXI, tal como lo dice Oscar Guardiola: "la madurez es esencial a la condición humana y no podemos alcanzarla mediante la pasividad, limitándonos a esperar que otros definan las condiciones que nos permitan hablar como adultos. Por tanto, actuar como personas y naciones maduras aquí y ahora equivale a la libertad".[57]

Es hora, pues, de que América Latina se dé a la tarea de encontrar esta madurez.

Fuentes consultadas

Acharya, Amitav, "Global International Relations and regional worlds: a new agenda for International Studies" en *International Studies Quarterly*, vol. 58, International Studies Association, Inglaterra, 2014.

Aguirre, Carlos, "América Latina hoy: una visión desde la larga duración" en *Theomai*, núm. 6, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2002.

Ardao, Arturo, "Panamericanismo y latinoamericanismo" en Leopoldo Zea (comp.), *América Latina en sus ideas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Barrios, Miguel Ángel, "Del unionismo hispanoamericano al integracionismo político latinoamericano" en José Briceño *et al.*, *Integración latinoamericana y caribeña*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2012.

Bevir, Mark, "Meta-methodology: clearing the underbrush", Oxford University Press, Oxford, 2008.

Bilbao, Francisco, "Iniciativa de la América. Idea de un Congreso Federal de las Repúblicas" en Raymundo Ramos, *El ensayo político latinoamericano en la formación nacional*, Instituto de Capacitación Política, México, 1981.

Braudel, Fernand, *Las civilizaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1978.

Briceño, José, "Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano" en José Briceño *et al.*, *Integración latinoamericana y caribeña*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2012.

Carmagnani, Marcelo, *El otro Occidente*, El Colegio de México, México, 2004.

Cornejo-Polar, Antonio, "Nuevas reflexiones sobre la crítica latinoamericana" en autores varios, *De Cervantes a Orovilca. Homenaje a Jean-Paul Borel*, Visor, Madrid, 1990.

Elias, Norbert, *El proceso de la civilización*, Fondo de Cultura Económica, México, 2016.

[57] Oscar Guardiola, *Si Latinoamérica gobernase el mundo*, RBA Libros, Barcelona, 2012, p. 31.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

Fernández-Armesto, Felipe, *Civilizaciones. La lucha del hombre por controlar la naturaleza*, Taurus, Madrid, 2002.
Giménez, Gilberto, "Globalización y cultura" en *Estudios sociológicos*, vol. 20, núm. 1, 2002, El Colegio de México, México.
Gruzinski, Serge, *El pensamiento mestizo. Cultura amerindia y civilización del Renacimiento*, Planeta, Madrid, 2007.
Guardiola, Oscar, *Si Latinoamérica gobernase el mundo*, RBA Libros, Barcelona, 2012.
Habermas, Jürgen, "El resurgimiento de la religión, ¿un reto para la autocomprensión de la modernidad?" en *Diánoia*, vol. 53, núm. 60, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, México, 2008.
Habermas, Jürgen, *El Occidente escindido*, Trotta, Madrid, 2009.
Haro-Honrubia, Alejandro, "Antropología del conflicto: reflexiones sobre el nuevo orden global" en *Convergencia*, vol. 19, núm. 60, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2012.
Huntington, Samuel P., *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2004.
Kagan, Robert, *El retorno de la historia y el fin de los sueños*, Taurus, Madrid, 2003.
Katzenstein, Peter, "A world of plural and pluralist civilizations: multiple actors, traditions and practices" en Peter Katzenstein (ed.), *Civilizations in World Politics*, Oxford, Routledge, 2010.
Kissinger, Henry, *Orden mundial*, Debate, Bogotá, 2016.
Lüsebrink, Hans-Jürgen, "Civilización" en Vincenzo Ferrone, *Diccionario histórico de la Ilustración*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
Mejía, Oscar y Arlene Tickner, *Cultura y democracia en América Latina*, M&T Editores, Bogotá, 1992.
Methol Ferré, Alberto, "América del sur: de los Estados-ciudad al Estado continental" en José Briceño *et al.*, *Integración latinoamericana y caribeña*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2012.
Mouffe, Chantal, *En torno a lo político*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2007.
Rawicz, Daniela, *Ensayo e identidad cultural en el siglo XIX latinoamericano*, Universidad de la Ciudad de México, México, 2003.
Sarquís, David Jamil, "Los internacionalistas y el estudio de la historia" en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 133, FCPyS-UNAM, México, 2019.
Spengler, Oswald, *La decadencia de Occidente. Bosquejo de una morfología de la historia universal*, Espasa, Madrid, 1966.
Toynbee, Arnold, *Estudio de la Historia. Compendio I*, Alianza Editorial, Madrid, 1977.
Vergara Estévez, Jorge y Jorge Vergara del Solar, "Cuatro tesis sobre la identidad

cultural latinoamericana. Una reflexión sociológica" en *Revista de Ciencias Sociales* (*Cl*), núm. 12, 2002, Universidad Arturo Prat, Santiago de Chile.

Zea, Leopoldo, *América Latina: largo viaje hacia sí misma*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 39-67.

Factores fundamentales de la actual política exterior de México

Fundamental factors of the current foreign policy of Mexico

Pedro González Olvera[1]

Resumen

En este artículo se enumeran los factores básicos de carácter histórico o datos fundamentales que en la actualidad definen el rumbo de los vínculos de México con el resto de la sociedad internacional. Se pasa revista a la forma en que esos factores permiten abordar los retos impuestos por el medio internacional. Se analiza el papel jugado, en el marco de la totalidad de la política exterior mexicana y como parte de esos factores, por los principios tradicionales y los intereses nacionales. Como sustrato teórico del artículo hemos tomado los aportes de Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle, principalmente sus conceptos de fuerzas profundas y hombre de Estado o estadista.

Palabras clave: política exterior, factores básicos, principios tradicionales, intereses nacionales, cooperación, diplomacia, multilateralismo, relaciones internacionales.

Abstract

This article lists the basic historical factors or fundamental data that currently define the direction of Mexico's ties with the rest of international society. It reviews how these factors make it possible to address the challenges imposed by the international environment. Likewise, the role played, within the framework of the entire Mexican foreign policy and as part of these factors, by traditional principles and national interests is analyzed. As a theoretical substrate for the article, we have taken the contributions of Pierre Renouvin and Jean-Baptiste Duroselle, mainly his concepts of profound forces and statesman.

Key words: foreign policy, basic factors, traditional principles, national interests, cooperation, diplomacy, multilateralism, international relations.

[1] Maestro en Relaciones Internacionales por la FCPyS-UNAM, en donde ha sido profesor de tiempo completo y de asignatura. Se desempeña como profesor-investigador de la Universidad del Mar, *campus* Huatulco, adscrito al Instituto de Estudios Internacionales. Es embajador de carrera (r).

Introducción

Al iniciar su libro *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle plantean lo siguiente:

> el estudio de las relaciones internacionales se ocupa sobre todo de explicar los tratos entre las comunidades políticas organizadas dentro de un territorio, es decir, los Estados (…) los pueblos y los individuos que componen estos pueblos: el intercambio de productos y servicios, las comunicaciones de ideas, el juego de fluencias recíprocas entre las formas de civilización, las manifestaciones de simpatías o antipatías (…) [Y] es la acción de los Estados la que se encuentra en el "centro de las relaciones internacionales" (…) "En estas relaciones la historia diplomática estudia las iniciativas o los gestos de los gobiernos, sus decisiones y, en la medida en que puede hacerlo, sus intenciones (…) Para comprender la acción diplomática, hay que tratar de percibir las influencias que han orientado su curso". Las condiciones geográficas, los movimientos demográficos, los intereses económicos y financieros, las características de la mentalidad colectiva, las grandes corrientes sentimentales nos muestran las fuerzas profundas que han formado el marco de las relaciones entre los grupos humanos y que, en gran medida, han determinado su naturaleza.[2]

Sin duda, los autores se refieren no sólo a las relaciones internacionales, sino a la política exterior cuando hablan de las relaciones interestatales, de las iniciativas, actividades, decisiones e intenciones de los gobiernos.[3] Corresponde a los hombres de Estado (quienes toman las decisiones de alto nivel) definir y poner en marcha la forma y los mecanismos de establecimiento de esos vínculos, así como las líneas de trabajo y las esferas de acción, cambiantes según se transforma la historia nacional, el interés nacional y el acomodo de las fuerzas profundas, de conformidad con la etapa de análisis.

Conjuntadas, fuerzas profundas y decisiones de los hombres de Estado dan

[2] Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, 4ª ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 9-10. Véase la conclusión, en donde se habla del "papel respectivo de los 'factores' cuya influencia hemos atestiguado en las relaciones internacionales" (p. 438). Ahí se habla de la "conducta de la política exterior y el desarrollo de las relaciones internacionales".

[3] Véase Rafael Velázquez *et al.*, "Introducción" en Oscar Santamaría Casas, Jessica Lillian de Alba Ulloa y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Para entender la política exterior de México. La experiencia del pasado para planear el futuro*, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI)/Universidad Autónoma de Baja California, México, 2017, p. 9. Una propuesta de comprensión de la política exterior, esta vez desde el punto de vista de los países dependientes y periféricos, se encuentra en Rosa Isabel Gaytán, *La Doctrina Carranza. Práctica internacional y legado doctrinario*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM)/Secretaría de Cultura, México, 2018, pp. 29-53.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

lugar a los factores o datos fundamentales[4] determinantes en el diseño de la política exterior en cada momento histórico.

En el presente ensayo se pretende, basados en la historia diplomática, enumerar varios de esos factores en la política exterior de México de la actualidad.[5] Algunos se encuentran en ella desde hace casi 200 años, adquiriendo o disminuyendo su valor de conformidad con la cambiante realidad nacional e internacional. En palabras distintas, se presenta una serie de factores históricos concretos, sustentados en las fuerzas profundas influyentes o determinantes, en el rumbo de la política exterior, que lógicamente no son eternos sino cambiantes, en permanente movimiento.[6] Lo hacemos no como un intento de explicación definitiva de la política exterior mexicana, sino simplemente con el objetivo de ofrecer una narrativa de la misma, a partir de los factores históricos que intervienen en su elaboración y conducción y provocan que sea como es y no de una manera distinta.

El activismo histórico de la política exterior de México

Las bien conocidas dificultadas vividas por México durante los dos primeros tercios del siglo XIX y en los años de la Revolución de 1910 y posteriores, obligaron a tener una política exterior reactiva y defensiva a estímulos provenientes del exterior (amenazas, invasiones, pérdida de territorio). Sin embargo, la interacción de nuestro país con el contexto de las relaciones internacionales no fue solamente así. Por el contrario, hubo una intensa actividad e innumerables iniciativas en la búsqueda de

[4] En un artículo fundacional de su teoría, Jean-Baptiste Duroselle les llama "datos fundamentales (…) que no son leyes en el sentido de que no necesariamente determinan la política exterior del Estado, del grupo de Estados considerados, o la vida internacional de uno o más grupos de individuos; pero sí indican cómo esta política exterior o esta vida internacional estarán probablemente orientadas". Véase Jean-Baptiste Duroselle, "El estudio de las Relaciones Internacionales: objeto, método, perspectivas" en *Relaciones Internacionales*, núm. 37, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, febrero-mayo 2018, p. 173, disponible en https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/9233 fecha de consulta: 17 de septiembre de 2020.

[5] Don Antonio Gómez Robledo publicó en la revista *Foro Internacional* un artículo cuyas palabras iniciales se referían a la coherencia y continuidad, por lo menos en sus grandes líneas, de la política exterior desde la Independencia. En contraste con la política interna, sujeta a tantas fluctuaciones, la política exterior mostraba siempre o casi siempre un cierto número de constantes o directrices, que resumía en tres términos: ecumenismo, regionalismo y mexicanismo. Antonio Gómez Robledo, "Directrices fundamentales de la política exterior de México" en *Foro Internacional*, vol. VI, 2-3 (22-23) octubre-diciembre 1965, enero-marzo 1966, p. 271.

[6] Vale la pena hacer una acotación inicial: la política exterior no es lo mismo que la diplomacia. Ésta es la herramienta fundamental, en todas sus vertientes, en la puesta en práctica de los lineamientos de la segunda, establecida conforme a fuerzas profundas y factores históricos. Muchas veces se confunden los dos conceptos como si su significado fuera idéntico. Es claro que no es así.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

una sociedad internacional democrática y justa, bajo la sensata consideración hasta de conveniencia nacional, de que así deberían ser las relaciones internacionales.

Las pruebas sobran: la Doctrina Juárez; la política del gobierno de Porfirio Díaz en sus relaciones con Centroamérica o la diversificación de sus lazos diplomáticos, económicos, políticos; la respuesta de Venustiano Carranza a la negativa de las potencias del ingreso de México a la Sociedad de Naciones; la propuesta de mediación en el conflicto de España con las tribus marroquíes presentada a Alfonso XIII por el presidente Álvaro Obregón con una misión especial del embajador Alfonso Reyes; la Doctrina Estrada, las protestas en la Sociedad de Naciones por la invasión de Japón a China; la anexión de Austria por la Alemania nazi y el ataque de la fuerzas italianas de Mussolini a Abisinia (Etiopía), así como la defensa de la República española ante el golpe de Estado de Francisco Franco.

Posteriormente, al finalizar la Segunda Guerra Mundial se hallan las labores y las propuestas de México en la estructuración de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el incesante trabajo en pro del desarme universal, tanto tradicional como atómico, cuyos logros relevantes son el Tratado de Tlatelolco en 1967 y la concesión del Premio Nobel de la Paz al insigne diplomático Alfonso García Robles en 1984.

La lista continúa con el apoyo incondicional a la descolonización de los países de Asia y África y la política de apoyo a las reivindicaciones de los países del Tercer Mundo[7] en las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado, con la propuesta de establecer una Carta de Deberes y Derechos de los Estados junto con un nuevo orden económico internacional por el gobierno de Luis Echeverría, transmutado en el Diálogo Norte-Sur y la Conferencia Internacional de Cancún, en la presidencia de José López Portillo.

Merecen ser incluidas en este recuento de las iniciativas mexicanas en materia internacional las labores llevadas a cabo en el marco de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, resultantes en la aprobación y establecimiento de nuevos lineamientos en el aprovechamiento de los recursos marinos por los Estados ribereños, como el mar territorial de 12 millas, el mar patrimonial de 200 millas y la plataforma continental.

[7] El concepto Tercer Mundo se usó en la designación de los países que no pertenecían a ninguno de los dos bloques en los que se dividió el planeta al término de la Segunda Guerra Mundial. Fue creado por el economista francés Alfred Sauvy en 1952, a semejanza del concepto de Tercer Estado. El sistema bipolar desapareció y el concepto se sigue utilizando (cada vez menos), en la descripción de los países pobres, subdesarrollados, en vías al desarrollo o al subdesarrollo, etc. En ese tiempo era un concepto muy utilizado, al grado que a la política exterior del gobierno del presidente Echeverría todavía se le llama "política tercermundista". Es válido tenerlo presente porque todavía es un buen auxiliar al hablar de una fracción significativa de la sociedad internacional.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

En el ámbito regional, recordamos las aportaciones mexicanas a la regulación del derecho de asilo en América Latina, el surgimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA), la creación del Sistema Económico Latinoamericano, los trabajos del Grupo Contadora y luego del Grupo de Río, dirigidos a la pacificación de Centroamérica en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado, hechos en los que México apareció como mediador.

No omitimos la presencia mexicana en la reforma de la ONU, en particular del Consejo de Seguridad, como un activo opositor a su apertura a nuevos miembros permanentes con derecho de veto, así como en el desarrollo, primero, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, seguidos de los Objetivos del Desarrollo Sustentable o, finalmente, en el recién aprobado Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, o en diversas materias de significación capital: gobernanza global, derechos humanos, igualdad de género, cambio climático, refugiados, desastres, propiedad intelectual, salud y cooperación en tiempos de pandemia de la COVID 19, a los que tendrán que sumarse los de la agenda que el gobierno de Andrés Manuel López Obrador vaya a manejar en su nueva aparición en el Consejo de Seguridad durante el bienio 2021-2022.

Como afirma Bernardo Sepúlveda,

> En todas esas situaciones y conflictos sería infundada la hipótesis que atribuye un carácter pasivo al comportamiento político mexicano; por el contrario, en la mayoría de los casos actuó con criterio propio y sentido de liderazgo, alterando de manera importante una pesada inercia en el sistema interamericano. Para lograr ese cambio de curso, México no ha estado aislado: ha hecho alianzas y labor de proselitismo que le han permitido reclutar votos e influir en el proceso de toma de decisiones. En suma, ha habido, para México, una evaluación y un juicio político para determinar dónde se ubican, en cada uno de esos casos, los intereses nacionales, favoreciendo una opción que no siempre despertaba consensos pero que satisfacía mejores necesidades políticas internas y externas. Contó, para ello, con aliados que mantenían una posición afín; para hacer aliados, fue necesario un intenso trabajo político.[8]

Tenemos ante nosotros, entonces, un factor influido por la historia y el escenario internacional en el diseño de la conducta estatal ante los estímulos provenientes de esas dos fuerzas profundas.

[8] Bernardo Sepúlveda, "Los intereses de la política exterior de México" en *Nexos*, México, noviembre 1994, disponible en https://www.nexos.com.mx/?p=7217 fecha de consulta: 23 de abril de 2020. De alguna manera, Sepúlveda contradice la hipótesis de Mario Ojeda Gómez de que la política exterior mexicana tuvo durante muchos años un carácter pasivo. Véase Mario Ojeda Gómez, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976, p. 100.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

Principios e intereses de la política exterior de México

Contrario a lo que se denominó por algún tiempo, con un dejo desdeñoso, "política exterior principista", queriendo decir que nuestro país participaba en el escenario internacional sólo en defensa de sus principios, igual lo ha hecho en defensa de sus intereses. En palabras del ex canciller Sepúlveda,

> con una dosis de frivolidad, se acusa a la política exterior de México de ser principista, imputación despectiva que se asocia con ideas utópicas e ilusas, ausentes de la realidad y alejadas del ejercicio del poder. A esa política exterior también se le atribuye el defecto de ser legalista, de envolverse en un ropaje jurídico que elude enfrentar los efectos que se derivan de la negociación política, como si el respeto al derecho de gentes no fuese parte del interés nacional, esto es, como si México pudiese darse el lujo de despreciar un sistema de normas imperativas que, en el orden internacional, le otorga una protección esencial.[9]

En los ejemplos del primer ítem (activismo histórico) ha habido una indiscutible defensa del interés de México bajo la consideración de que esas propuestas beneficiaban a nuestro país, no sólo por la búsqueda de prestigio internacional, sino protegiendo intereses nacionales muy concretos, ya fueran económicos, políticos o sociales.

Al respecto puntualizamos tres situaciones concretas: la primera se refiere a la defensa de la Revolución Cubana. Opuesto a las contradicciones que se dieron, como la declaración realizada por el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, en la VIII Reunión de Consulta de Punta del Este, en 1962, sobre la incompatibilidad en la OEA[10] del sistema marxista-leninista adoptado por el gobierno de Fidel Castro, los dos países mantuvieron una relación bajo el acuerdo tácito de la no intervención: ni México se volvía a pronunciar en asuntos de la Revolución Cubana, ni el gobierno de Castro alentaba el surgimiento de grupos revolucionarios en territorio mexicano.[11] El arreglo garantizaba la estabilidad en México, mantenida desde poco antes de la Segunda Guerra Mundial, pues el último levantamiento armado que vivió fue del general Saturnino Cedillo, a raíz de la expropiación petrolera, financiado por las empresas expropiadas. Este acuerdo implícito México-Cuba se mantuvo inclusive en

[9] *Idem.*

[10] Argumento que requería Estados Unidos en su propósito de excluir a Cuba de la organización regional, aceptada luego por la mayoría de los países miembros, no por México, que no rompió nunca relaciones con el gobierno de la isla y votó en contra de la resolución que así lo indicaba, adoptada con 13 votos a favor, uno en contra y seis abstenciones.

[11] Véase Carlos Tello Díaz, "México frente a la expulsión de Cuba de la OEA" en *Politeja*, núm. 38, 2015, pp. 243-256, disponible en www.jstor.org/stable/24919963 fecha de consulta: 22 de abril de 2020.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

la década de los noventa del siglo pasado,[12] cuando la relación inició un proceso de alejamiento, en apariencia hoy diluyéndose.

La segunda situación es la participación de México en los trabajos de pacificación de Centroamérica realizados desde fines de la década de los setenta, con el gobierno de López Portillo, continuados por los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. Esos trabajos tenían la intención de ayudar y apoyar a los pueblos amigos vecinos inmediatos, en el cese del derramamiento de sangre, el deterioro acusado de sus economías y el empobrecimiento agudo de sus poblaciones, y a la par procuraban impedir la extensión de las revoluciones en marcha y/o los levantamientos armados al territorio de México y el incendio de la región sur del país, con todas sus consecuencias negativas, económicas, políticas y sociales, para el país entero.

Debido al alto costo de su atención, se pretendía detener o disminuir la migración forzada de miles de centroamericanos que llegaban a los estados del sur de México por miedo a perder ya no sus escasas posesiones, sino su vida misma. De cualquier manera, llegaron y se asentaron en la zona limítrofe con Guatemala; el problema fue atendido con buen tino mediante la creación de la Comisión Nacional de Ayuda a los Refugiados, que todavía existe.

El tercer caso ilustrativo de nuestra propuesta metodológica es reciente: se refiere al impulso de los trabajos en la ONU en el diseño de un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. México es uno de los países que se caracterizan por su doble característica de ser expulsor y receptor de migrantes; por lo tanto, resulta evidente su interés en que se establezcan reglas internacionales con el propósito de que la atención a la migración se haga de una manera consensuada bajo cooperación internacional, y se eviten los graves problemas y riesgos que afectan en primer lugar a los migrantes. Representa una inmejorable muestra de cómo los intereses nacionales de México se muestran y defienden a través de la política exterior.

[12] Recuérdese la declaración de Fidel Castro acerca de que los niños mexicanos conocían mejor a Mickey Mouse que a los héroes históricos mexicanos. Esta fue una de las manifestaciones del desacuerdo de los gobiernos de Ernesto Zedillo y de Fidel Castro, intensificado durante las presidencias de Vicente Fox y Felipe Calderón (con quien, a decir verdad, no lo fue tanto). Con la llegada de Enrique Peña Nieto al poder las relaciones mejoraron de manera sustancial. Véase Arely Violante Navarrete, *La política exterior de México en su relación con la República de Cuba. Un análisis del periodo de 2000 a 2014*, tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, octubre 2018, 172 pp. En lo tocante a la primera etapa del desencuentro, véase APRO, "Castro y Zedillo: historia de desencuentros" en *El Imparcial*, Hermosillo, Sonora, México, 6 de diciembre de 2000, disponible en https://www.cubanet.org/htdocs /CNews/y00/dec00/06o6.htm fecha de consulta: 30 de abril de 2020. Posteriormente, en el gobierno de Vicente Fox, vino el episodio que un periodista popularizó con el nombre de "comes y te vas". Véase Blanche Petrich, "El 'comes y te vas' de Vicente Fox que dañó las relaciones con la isla" en *La Jornada*, 27 de noviembre de 2016, p. 12, disponible en http://www.jornada.com.mx/2016/11/27/politica/012n2pol fecha de consulta: 25 de abril de 2020.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

El pragmatismo en la política exterior de México

De nuevo contamos con sustento de esta premisa, particularmente en referencia al principio de no intervención. Desde la Guerra Civil española, Lázaro Cárdenas postuló que el principio no tendría que interpretarse a la manera de un permiso a la intervención en el conflicto interno español. Se refería al mal disimulado silencio de Inglaterra, Francia y otros países en la Sociedad de Naciones frente a la agresión que el legítimo gobierno de España estaba sufriendo por los ejércitos de la Alemania nazi y la Italia fascista, que apoyaban el levantamiento de sectores de las fuerzas armadas españolas en contra del gobierno republicano. La posición del presidente Cárdenas supuso el apoyo monetario y con armamento a la República.

Una muestra adicional es el rompimiento de relaciones diplomáticas con el régimen golpista del general Augusto Pinochet en 1974 por la violenta interrupción del gobierno legítimo de Salvador Allende en Chile. No sólo rompió con el régimen pinochetista: desde el primer momento abrió las puertas del país y concedió asilo a los perseguidos políticos. En tal sentido, dejó de lado la Doctrina Estrada, en la sección que dice que el gobierno de México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos y se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando lo considere conveniente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni de manera precipitada ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras a reemplazar sus gobiernos. Al romper relaciones hay, en los hechos, una calificación del régimen con el que se están interrumpiendo las relaciones diplomáticas.

Algo semejante pasó en 1979 con la ruptura de vínculos del gobierno del presidente José López Portillo con el de Anastasio Somoza en protesta por el "horrible genocidio" que ese régimen cometía en contra de su pueblo. Tal rompimiento fue acompañado por el decidido apoyo a la Revolución Sandinista, encabezada por quien hoy gobierna Nicaragua.

En ambas rupturas podemos constatar que el principio de no intervención se dejó de lado en beneficio de intereses considerados prioritarios en la política exterior de México. Hay cierto paralelismo con la posición que el gobierno del presidente Peña Nieto tomó respecto a la situación en Venezuela y Nicaragua y con la promoción de los derechos humanos y la decisión de enviar tropas a las fuerzas de paz de la ONU.[13]

[13] En los últimos años ha habido una intensa discusión referida al asunto, con posiciones en favor y en contra de la llamada interpretación pragmática de los principios de la política exterior mexicana. Existe una numerosa bibliografía y un resumen en el documento surgido del seminario internacional

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

En el gobierno del presidente López Obrador de nuevo se ha considerado volver al principio constitucional de no intervención, lo que significa un rechazo enfático a participar en procesos de negociación efectuados por las partes en conflicto, en Nicaragua y Venezuela.

Estados Unidos como factor permanente en la política exterior de México

Desde que México obtuvo su independencia de España, Estados Unidos se constituyó como un factor de presencia permanente, por acción o por omisión, de su política exterior. Muchas veces de manera negativa: ya se comentó la pérdida de la mitad de territorio como consecuencia de la guerra de 1846-1848, invasiones como la de Veracruz en 1914 o la Expedición Punitiva (1916-1917); el maltrato otorgado a los migrantes, las deportaciones masivas, las restricciones comerciales vividas contra las exportaciones de atún y aguacate, etc.

> A fuerza de ser evidente y de repetirse todos los días, se ha convertido en un lugar común afirmar que la relación bilateral de México con Estados Unidos es la más importante para nuestro país. La forma en que nos acercamos o en que mantenemos cierta distancia con el vecino del norte permea y pervade (*sic*) no sólo el conjunto de las relaciones con el resto del mundo, sino también la vida pública nacional. Difícilmente se podría encontrar un tema de mayor densidad o que resulte tan polémico en los ámbitos diplomáticos, económico o político. Justamente por su relevancia, la definición de una política al respecto o la ausencia de ésta tienen consecuencias que rebasan la esfera diplomática e inciden directamente en el rumbo del país.[14]

que tuvo lugar los días 2 y 3 de mayo de 2016 en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) patrocinado por esta dependencia, la UNAM, el Instituto Matías Romero (IMR) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE): varios autores, *La diplomacia bilingüe. Intereses y principios de la política exterior mexicana*, IMR-SRE/UNAM/CIDE, México, 2016, p. 38.

[14] Carlos Heredia Zubieta, "La relación con Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior mexicana" en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 2006, p. 175. Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer empiezan su libro concerniente a la historia de las relaciones México-Estados Unidos de la siguiente manera: "Desde el momento en que México se constituyó como soberano al principiar el siglo XIX, su relación con el país vecino tuvo una importancia vital en el sentido más pleno del término. La existencia misma de México como país independiente estuvo subordinada al resultado del choque contra la violenta expansión territorial y económica de los Estados Unidos de Norteamérica y la capacidad de la sociedad y los gobiernos de México para resistir ese embate (…) Fue el choque con los norteamericanos lo que marcó con más fuerza la percepción del mundo externo y dejó la huella más profunda en la conciencia nacional (…) (No fue sino) la Segunda Guerra Mundial la que tuvo una influencia decisiva en el cambio de esta percepción, pues gracias a los grandes sacudimientos que entonces

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

En años recientes hemos padecido el continuo hostigamiento del mandatario estadounidense, Donald Trump, quien desde su campaña presidencial hizo de México y los mexicanos, en especial los migrantes, sus blancos de ataque, como si fuéramos los causantes de los males pasados y contemporáneos de la sociedad y la economía de su país. Al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) lo calificó como el "peor" tratado firmado en toda su historia, obligando a sus socios no a renegociarlo, sino a pactar uno alterno: el Tratado México, Estados Unidos, Canadá (TMEC), del que todavía está por verse su funcionamiento y si favorecerá a los mexicanos. Esta conducta del presidente de aquel país fue uno de los argumentos centrales de los opositores al viaje, el primero al extranjero, del presidente López Obrador a suelo estadounidense a fin de encontrarse con Trump.

En cambio, existen momentos en la relación bilateral ubicados en un recuento positivo para México, al menos de manera parcial, como cuando Estados Unidos apoyó al gobierno de Benito Juárez presionando la salida de territorio nacional de las tropas francesas invasoras o con provisión de armas en su lucha contra las fuerzas conservadoras y el Imperio de Maximiliano; o en el siglo XX, a raíz de la crisis económica que fue conocida a nivel global como "efecto tequila", cuando el presidente Bill Clinton decidió otorgar un préstamo de 20 mil millones de dólares al gobierno del presidente Zedillo y presionó a las instituciones financieras internacionales, casi obligándolas, con el objetivo de que concedieran a México un préstamo complementario de cerca de 30 mil millones de dólares. En el fondo se encontraba el resguardo del interés nacional estadounidense, pero es innegable que hubo ayuda y cooperación que ayudaron a México y al gobierno de Ernesto Zedillo a salir de la crisis.

Una prueba positiva de cooperación que escapa a la intervención e influencia de las fuerzas políticas de ambos lados son las regiones económicas que se han formado en la frontera, por las cuales ambas partes se benefician del intercambio económico y comercial, creando polos de desarrollo que de otra manera no existirían.

La cooperación ha sido un elemento característico de las relaciones con Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial. A decir de Mario Ojeda Gómez, la cooperación terminó con el miedo a una intervención estadounidense abierta y directa por la expropiación petrolera de Lázaro Cárdenas. De hecho, el acuerdo establecido

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

sufrió la estructura del poder internacional que los dos países pudieron llegar a un rápido acuerdo sobre los múltiples problemas aún pendientes". Véase *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-1980*, El Colegio de México, México, 1982, pp. 1-2; también un libro de reciente aparición: Patricia Galeana (coord.), *Historia binacional. México-Estados Unidos*, INEHRM/Secretaría de Cultura/Siglo XXI Editores, México, 2018, 418 pp. (en especial los ensayos escritos por Patricia Galeana y Walter Astié-Burgos).

a partir de la expropiación "marca el fin de una etapa de las relaciones con los Estados Unidos caracterizada por el conflicto permanente, para dar nacimiento a otra tipificada por la cooperación".[15]

Es evidente que la etapa siguiente en el tiempo no está exenta de enfrentamientos y contradicciones por visiones diferentes de ciertos acontecimientos en el escenario internacional. En el pasado, uno de los de mayor magnitud fue el de las perspectivas encontradas en torno a la Revolución Cubana. El hecho crucial es el peso guardado por Estados Unidos en el marco histórico de la política exterior mexicana.

De modo semejante al dicho "infancia es destino", es viable asegurar que "geografía es destino", y ningún estudio o evaluación general de la política exterior de México está completo sin tomar en cuenta el papel que en ella juega Estados Unidos.

La cooperación internacional en el marco de la política exterior

Aparentemente fuimos no hace demasiado tiempo un país receptor de cooperación para el desarrollo; no obstante, existe constancia desde fines del siglo XIX de acciones de cooperación realizadas por el gobierno mexicano que favorecieron a sus vecinos, no sólo del Sur, sino también a Estados Unidos.[16] Somos un país recipiendario y oferente de cooperación. Desde el siglo XX, los países destinatarios de la cooperación mexicana, como resulta lógico explicar, han sido nuestros vecinos del sur, en especial los centroamericanos. La cooperación, en particular la técnico-científica y la educativa-cultural, representa no sólo un elemento de apoyo al desarrollo de nuestros vecinos, ahora incluso a los del Caribe, sino una herramienta usada en favor del interés nacional, al servir como apoyo a la formación de amigos de México para mejorar sus relaciones bilaterales y regionales. Los conductos han sido la Comisión Centroamericana para la Cooperación con Centroamérica, en el sexenio del presidente Salinas, el Plan Puebla-Panamá instrumentado durante el periodo presidencial de Vicente Fox, la Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional y el Proyecto Mesoamericano, en cuya estructura se encuentra el Proyecto de Integración y Desarrollo de Centroamérica.

[15] Mario Ojeda Gómez, *op. cit.*, p. 28.

[16] Bruno Figueroa Fischer, *100 años de cooperación internacional de México, 1900-2000: solidaridad, intereses y geopolítica*, IMR-SRE/Acervo Histórico Diplomático, México, 2017, pp. 54-48. Es un estudio indispensable en el conocimiento de la historia de la cooperación otorgada por México desde un poco antes del siglo XX pues, como el autor informa en el prólogo, el primer acuerdo de cooperación de nuestro país fue firmado con El Salvador en 1885 y sigue vigente a la fecha, al menos técnicamente, pues nunca ha sido abrogado.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

No se trata sólo de cooperación para el desarrollo: hay esferas análogas en las que se ha manifestado con especial énfasis la cooperación, como la ayuda en caso de desastres, cuyos orígenes se remontan al menos a la segunda década del siglo XX, cuando el presidente Venustiano Carranza logró que el Congreso mexicano –aquel histórico Congreso que había redactado y jurado la Constitución del 5 de febrero de 1917–, aprobara un decreto autorizando al Ejecutivo de la Unión a usar, de la cantidad que tenía en el rubro "atenciones del gobierno" durante los meses de mayo y junio de ese año, la suma de 30 mil pesos oro nacional (equivalentes a 15 mil dólares de entonces) en apoyo a El Salvador, "como un auxilio para las víctimas de la reciente catástrofe ocurrida en la expresada república hermana". Poco antes el gobierno carrancista había enviado, en un acto de relevante cooperación técnica y científica, la primera estación inalámbrica de comunicación radial que tuvo El Salvador.

Y es que:

> La ayuda humanitaria, rama específica de la cooperación internacional, la practicó México desde el año 1900 (…) (Asimismo) en la primera mitad del siglo XX, fuera de la asistencia humanitaria (que incluyó la recepción de refugiados), comenzó una incipiente cooperación técnica (desde la entrega de estaciones radioeléctricas hasta la elaboración de un estudio de irrigación del valle de Cochabamba en Bolivia) y cooperación educativa y cultural (becas, donación de bibliotecas). La cooperación económica –como el otorgamiento de preferencias arancelarias a países de igual o menor grado de desarrollo–, y la financiera –otorgamiento de recursos reembolsables (préstamos bajo condiciones ventajosas) o no reembolsables (donaciones)– tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo.[17]

En esta dirección, la cooperación internacional de México, como elemento de la política exterior y herramienta diplomática, es tomada como un parámetro medible y confiable de un activismo innegable bajo ningún escenario.

El embajador Bruno Figueroa sostiene que

> quien asevere que después de la Segunda Guerra Mundial México mantenía una política exterior pasiva, reactiva, de repliegue interno, explique cómo el país fue por unos años 'uno de los diez primeros cooperantes de las Naciones Unidas', y de qué manera decidió establecer en territorio nacional, en la primera mitad de los años cincuenta, cinco centros internacionales de adiestramiento o formación técnica, en educación, ciencia, aeronáutica, pesca y finanzas.[18]

[17] *Ibidem*, pp. 25-29.
[18] *Ibidem*, p. 27. Véase *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 102, IMR-SRE, México, septiembre-diciembre 2014, dedicada a la cooperación para el desarrollo.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

La diplomacia consular: integrante indispensable de la política exterior mexicana

La política exterior de México tiene un componente fundamental al que no se la ha dado el alcance merecido.[19] Nos referimos a la práctica consular. México tiene una población migrante de casi 12 millones de personas en Estados Unidos que requiere atención, en especial la que se encuentra indocumentada, a la que hay que atender de manera constante. La mayoría se encuentra en el vecino del norte en busca de nuevos horizontes y un mejor nivel de vida, por la incapacidad de nuestros gobiernos de mantenerla en su país, ofreciéndoles mejores condiciones en su vida diaria. La realidad es que ya están en territorio estadounidense y hay que atender algunas de sus necesidades, que van desde documentación (actas de nacimiento y defunción, matrimonios, pasaportes, matrículas de identidad, actos notariales, etc.), asesoría legal y protección en diversos ámbitos, pasando por la promoción económica-comercial, turística y de *lobby* con las autoridades locales de su territorio de adscripción.

No existe ningún país que tenga la red consular que tiene México en Estados Unidos (red aumentada con los consulados instalados en terceros países) dedicada a la defensa y atención de las necesidades documentales de las comunidades mexicanas en el exterior. Si le sumamos la existencia de una dependencia como el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, que realiza quehaceres con especial énfasis en educación, salud, vínculos con los lugares de origen de las comunidades residentes en el exterior, podremos darnos cuenta de las dimensiones que alcanzan las funciones consulares en la política exterior de México. Eso sin hablar del presupuesto de la SRE que debe invertirse en la práctica consular.

La misión titánica que realizan nuestros consulados demuestra que la labor consular requiere mayor atención. Ojalá no la necesitáramos, pues eso supondría que habríamos llegado a un nivel de desarrollo que permitiera retener con trabajos bien remunerados y mejores condiciones de vida a nuestros connacionales; mientras eso sucede, es indispensable hacer mejores esfuerzos en favor de los connacionales que viven en el exterior. Conviene subrayar la experiencia de México en la práctica consu-

[19] "Aún no se han logrado transmitir de forma eficaz a la sociedad los aciertos de la diplomacia mexicana en temas como protección, tareas consulares, promoción económica y difusión cultural, por lo que no es raro que en la opinión pública permanezcan los estereotipos negativos de los diplomáticos mexicanos, que son percibidos como un grupo privilegiado que vive cómodamente en el exterior, ajenos al destino del país. Si bien pueden existir excepciones, esta no es la situación de cientos de diplomáticos que trabajan intensamente". Luz Elena Baños Rivas, "Reflexiones sobre la diplomacia pública en México. Una mirada retrospectiva" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, IMR-SRE, México, febrero 2009, pp. 148-149.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

lar. Tenemos una larga experiencia. Nuestro primer consulado se fundó en Nueva Orleans en 1824, apenas tres años después de haber logrado la independencia y desde entonces las funciones consulares se han venido enriqueciendo, en especial a partir de la necesaria defensa de los mexicanos que, por distintos motivos, se quedaron en el territorio que perdimos después de la guerra con Estados Unidos en los años 1846-1848.[20]

La búsqueda de la integración latinoamericana, prioridad de la política exterior de México

La política exterior de México ha participado sin regateos en los esfuerzos dirigidos a la integración latinoamericana desde el tiempo en que Lucas Alamán fue ministro de Relaciones Exteriores,[21] cuando se impulsó un proyecto de integración con los países hispanoamericanos, el llamado "Pacto de Familia" y, en el presente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), pasando por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, fundada en 1960 con la firma del Tratado de Montevideo, sustituida luego por la Asociación Latinoamericana de Integración, la Alianza del Pacífico, y varios intentos más (el Pacto de San José y el Grupo de los Tres, el Grupo de Río, etc.).

Contrario a lo que afirman algunas voces de que México había dejado su vocación latinoamericanista, ésta se ha mantenido presente, con mayor o menor intensidad, en las relaciones exteriores de nuestro país. No se trata sólo de la búsqueda de una integración económica, como lo demuestran la CELAC (de la que ahora México ocupa la presidencia *pro tempore*), y su antecedente, el Grupo de Río. La participación activa de México se ha hecho bajo el entendido de que si bien no son mecanismos que lleven en automático a la integración por no ser esa su vocación final, sí representan

[20] En relación con la labor consular que desarrolla de manera activa el gobierno mexicano, véase *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 101, IMR-SRE, México, mayo-agosto 2014, disponible en https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/numeros-anteriores/168-numero-101

[21] De Alamán ha dicho don Antonio Gómez Robledo: "(…) el gobierno de México apenas consolidada la primera administración de Bustamante, realizó en 1831 –y posteriormente en 1838 y 1840 por lo menos–diversas gestiones dirigidas a resucitar el Congreso de Panamá y como la primera de ellas fue emprendida desde la Secretaría de Relaciones Exteriores por el ministro Alemán, se nos excusará si nos demoramos un poco en la evocación de esta gran figura, apenas inferior a Bolívar en lo que atañe a la intuición de la unidad hispanoamericana. Fue él quien recogió la herencia del libertador y quien en el breve tiempo de que dispuso para ello, alcanzó a insuflar nueva vida en la idea del héroe". Véase Antonio Gómez Robledo, "Frustración hispanoamericana" en varios autores, *Política exterior de México. 175 años de historia* (tomo II), Cuarta Época, SRE/Archivo Histórico Diplomático, México, 1985, p. 174.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

foros multilaterales de diálogo, concertación política y cooperación que permiten llegar a posiciones comunes con base en el consenso y facilitar una mayor presencia de la agrupación en el medio internacional.

Es indiscutible que la integración y el consenso no dependen exclusivamente de México, sino de una multiplicidad de voces y voluntades, impedimento real de una integración real mínima. Nuestro país insiste a partir de proyectos subregionales, como la Alianza del Pacífico. Impulsada por el gobierno de Felipe Calderón, la administración del presidente Enrique Peña Nieto se empeñó en conseguir logros en materia de aranceles, a partir de lo cual obtuvo un aumento, si no sustancial, sí significativo en el intercambio comercial de los países participantes (México, Chile, Perú y Colombia). El gobierno de Andrés Manuel López Obrador continúa con su desarrollo inscribiéndolo en el marco de los proyectos de integración latinoamericana.[22]

La política exterior de México y la perenne presencia del multilateralismo

Desde el de Porfirio Díaz, los gobiernos mexicanos se han mostrado interesados en los organismos internacionales, en tener presencia y estar en condiciones de hacer valer sus posiciones apegadas al derecho internacional. Primero fue la integración de México a la Unión Postal Universal desde 1878. Luego vino la participación de los delegados mexicanos en las conferencias de paz de La Haya de 1899 y 1907.[23] Los

[22] "La Alianza del Pacífico se establece con el objetivo explícito de construir, de manera consensuada y gradual, un área de integración profunda que permita la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; que contribuya a mejorar la competitividad internacional de sus miembros y a través de ello, a un mayor crecimiento económico y a la inclusión social, y constituirse como plataforma de articulación política y de proyección al mundo, con especial énfasis en el área Asia-Pacífico. Este esquema revive el modelo de 'regionalismo abierto' del decenio de los noventa a partir de los acuerdos 'Sur-Norte' de libre comercio con Estados Unidos y la UE que ya han firmado todos los miembros de este grupo. En 2010 se inició el proceso de integración de los mercados financieros y las bolsas de valores de este grupo, estableciendo el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA). En lo que se refiere al comercio intragrupo, en febrero de 2014 culminó un proceso de negociaciones por el que se ha acordado la supresión de aranceles para el 92% de los bienes y servicios, con un 8% restante –en su mayoría productos agrícolas– a liberalizar gradualmente en un plazo de 17 años. Se han adoptado medidas para promover la libre circulación de personas –supresión de visas para turismo y actividad de negocios, el establecimiento de representaciones diplomáticas conjuntas, y se han iniciado programas de cooperación educativa". Véase José Antonio Sanahuja, "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC" en *Pensamiento Propio*, núm. 39, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua, 2014, p. 84.

[23] Sobre este tema vale la pena consultar el libro de Alberto Quiroz Ávila, *Los inicios de una política exterior multilateral. México en las Conferencias de Paz de La Haya de 1899-1907*, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, SRE, México, 2014, 294 pp.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

dos eventos representan las primeras incursiones mexicanas en el ámbito multilateral.

Posteriormente, fue en la Sociedad de Naciones en donde se explayó con toda claridad la relevancia que México daría a los organismos multilaterales como mecanismos de cooperación y mantenimiento de la paz, así como de desarrollo, difusión y aplicación del derecho internacional.

Recuérdese que México no estuvo en la lista de países fundadores de la Sociedad de Naciones en 1919 por la abierta negativa de algunas potencias. El argumento fue que nuestro país carecía de la suficiente gobernabilidad debido a la reciente revolución armada, acaecida en el territorio nacional en el periodo 1910-1919, y por rebeliones que afectaron el desarrollo normal de los procesos democráticos nacionales. Tal vez no les faltaba razón a esas potencias, lo que sí les hacía falta era autoridad moral en sus censuras, cuando ellas habían estado involucradas en la terrible conflagración de 1914-1918.

Sea como fuere, el hecho real fue la ausencia de México en los trabajos iniciales de ese gran experimento multilateral destinado, decían, a garantizar la paz y evitar la repetición de la gran guerra mundial.[24] No fue sino hasta el 9 de septiembre de 1931

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

[24] Hay que señalar la reticencia del gobierno de don Venustiano Carranza a participar en la Sociedad de Naciones, en particular por su rechazo al reconocimiento de la Doctrina Monroe dentro de la nueva organización. En su informe de gobierno presentado ante el Congreso el 1 de septiembre de 1919 decía lo siguiente: "Al finalizar la contienda, los gobiernos de los países aliados se agruparon para construir la Liga de las Naciones, a la que se dijo tendrían acceso, bajo ciertas condiciones, casi todos los Estados, invitándoseles, con exclusión, entre otros, el de México, cuyo gobierno por su parte no ha hecho ni hará gestión alguna para ingresar en esa sociedad internacional, toda vez que las bases que la sustentan no establecen ni en cuanto a su organización, ni en cuanto a su funcionamiento, una perfecta igualdad para todas las naciones y todas las razas, y el gobierno mexicano ha proclamado como principios capitales de su política internacional, que todos los Estados del globo deben tener los mismos derechos y las mismas obligaciones, así como que ningún individuo, dentro del Estado, puede invocar situación o protección privilegiada a título de extranjería o cualquier otro. Como en la Conferencia de Paz de París se trató sobre la aceptación de la Doctrina de Monroe, el gobierno de México se vio en el caso de declarar públicamente y de notificar oficialmente a los gobiernos amigos, que México no había reconocido ni reconocía esa doctrina, puesto que ella establece, sin la voluntad de todos los pueblos de América, un criterio y una situación que no se les ha consultado y por los mismo esa doctrina ataca a la soberanía e independencia de México y constituirá sobre todas las naciones de América una tutela forzosa". Venustiano Carranza, *Tercer informe de gobierno***,** 1 de septiembre de 1919**,** Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 136-137, disponible en http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-01.pdf No es un rechazo a la organización multilateral *per se*. Está su negativa a reconocer como válidas la Doctrina Monroe y la conformación interna de la Sociedad de Naciones que, tal cual lo preveía Carranza, no impidió un nuevo enfrentamiento de las grandes potencias, empeñadas en imponer sus intereses en el nuevo organismo internacional. Véase Fabián Herrera León, "La Sociedad de Naciones y el problema del distanciamiento mexicano: la misión internacional de Julián Nogueira en México, agosto-diciembre de 1923" en *Tzintzun*, núm. 5, Instituto de Investigaciones Históricas/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, enero/junio-diciembre 2013, pp. 125-153.

cuando, a instancias de países como Alemania, Japón, Italia, Francia, Inglaterra y España, se adoptó una resolución para invitar a México al Pacto y que aportara a la Sociedad su colaboración, contando con el privilegio de que lo hiciera como si hubiese sido invitado desde su origen.[25]

A partir de ahí, el gobierno mexicano desplegó una gran actividad en el seno de la Sociedad de Naciones, manifestando su gran confianza en ese organismo internacional como el garante adecuado de la paz bajo el uso del derecho. De ahí, como se indicó, su protesta por la invasión japonesa a China, origen de la efímera Manchuria, la invasión italiana a Abisinia (Etiopía) y la anexión de Austria por el régimen nazi de Hitler y la férrea defensa de la República Española.

Ulteriormente, obligado a participar en la Segunda Guerra Mundial, México participó con los Aliados, y en esta condición intervino de manera activa en la formación de la nueva organización internacional, antes de la finalización del conflicto. En 1945 presentó iniciativas de conformación de la ONU, como un Proyecto de Constitución de una Unión Permanente de Naciones (en septiembre de 1944, un año antes de la creación de la ONU) y promovió la realización de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, conocida como Conferencia de Chapultepec.

Al respecto, don Alfonso García Robles señaló que:

> la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en el histórico Castillo de Chapultepec del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, ocupará un lugar destacado en los anales de las Asambleas de los Estados de América, principalmente por los trascendentales instrumentos en ella adoptados para perfeccionar la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, entre los que merecen sin duda ocupar los dos primeros lugares la Resolución IX sobre "Reorganización, Consolidación y Fortalecimiento del Sistema Interamericano" y el "Acuerdo Regional acerca de la Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana" conocido con el nombre de Acta de Chapultepec (…) la Conferencia de México aportó también una contribución de considerable importancia en lo que se refiere a la organización mundial al aprobar la Resolución XXX "Sobre Establecimiento de una Organización Internacional General" basada en las observaciones que le fueron sometidas por quince de las Repúblicas americanas participantes (…) respecto a las Propuestas de Dumbarton Oaks que posteriormente sirvieron de base a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, efectuada en San Francisco del 25 de abril al 26 de junio de 1945, para la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas.[26]

[25] Con lo que no contaban esos países era que la acción de México iba a ser, de manera recurrente, en su contra por las continuas violaciones cometidas al derecho internacional.

[26] Alfonso García Robles, *Obras 3. Parte 1. El mundo de la postguerra*, El Colegio Nacional, México, 2014, p. 175. Los países firmantes de las observaciones contenidas en la Resolución XXX fueron Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

En años recientes, el impulso de México al multilateralismo se ha mostrado con toda claridad en el decidido apoyo y liderazgo en la discusión en el foro de Naciones Unidas de cuestiones como el desarme, el cambio climático o las migraciones internacionales. Sólo basta recordar los esfuerzos orientados a eliminar del planeta y América Latina las armas nucleares, culminando con el Tratado de Tlatelolco y el Premio Nobel de la Paz a Alfonso García Robles en 1982. El trabajo realizado alrededor del cambio climático queda demostrado de manera plena con la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 16) en Cancún, en diciembre de 2010. De ella emanaron los denominados "Acuerdos de Cancún",[27] un programa de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero legalmente vinculante y un "Fondo Verde", integrado por 100 mil millones de dólares anuales, a partir de 2020, como medidas de adaptación y mitigación en países en desarrollo del efecto invernadero.

En cuanto al tercero, el gobierno mexicano fue un actor interesado y promotor del Pacto Mundial para una Migración Ordenada Regular y Segura, aprobado en julio de 2018, con 23 objetivos para una mejor gestión de la migración a nivel local, nacional, regional y global, así como de los derechos humanos de los migrantes.

El regreso a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz[28] se suma a esta lista de medidas favorecedoras del multilateralismo mexicano.

No pasamos por alto hablar del decidido impulso que el gobierno mexicano le ha dado a la cooperación en el seno de Naciones Unidas, esfuerzo dirigido a que la comunidad internacional enfrente de manera conjunta y solidaria la catástrofe mundial adjunta a la pandemia de la COVID 19. Es uno de los proyectos principales incluidos en la agenda de México, en su nueva aparición en el Consejo de Seguridad como miembro no permanente en el bienio 2021-2022 y en su elección como integrante del Consejo Económico y Social de la ONU durante el trienio 2021-2023.

Diferentes grupos multilaterales originados en la ONU, no dependientes del organismo, como el MITKA (México, Indonesia, Turquía, Corea y Australia), encarnan:

[27] Un resumen de la COP 16 celebrada en Cancún y de los Acuerdos de Cancún se encuentra en Socorro Flores Liera, "La cooperación internacional contra el cambio climático. El papel de México en el marco de la COP 16 de Cancún" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 28, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, primavera-verano 2011, pp. 145-156.

[28] México había participado en la Comisión de Investigación de la ONU en los Balcanes (ONUSB) 1947-1950, el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en Cachemira (UNMOGIP, 1949), Ejército y Fuerza Aérea, en la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), de febrero de 1992 a marzo de 1993, y mediante asistencia electoral en Timor Leste en 1999 y en Haití en 2004.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

> un espacio informal en el que México participa con tres objetivos fundamentales: fortalecer las relaciones bilaterales y el diálogo político; fomentar proyectos conjuntos de intercambio y cooperación, y llevar a cabo consultas y promover la coordinación en programas globales de interés común –incluidos foros como las Naciones Unidas y el Grupo de los Veinte (G20)– para contribuir mediante soluciones constructivas a atender los desafíos globales y mejorar la gobernanza mundial.[29]

O el "Grupo de Amigos" de la ONU, dirigido a promover la reforma igualitaria y democrática de la organización.

Al tiempo que el gobierno de México participaba en la conformación de la ONU, era un activo promotor de la unidad y de faenas multilaterales conjuntas de las repúblicas americanas, traducidas pocos años después en la OEA, en donde la presencia mexicana ha sido permanente y muy activa, en varias ocasiones en contra de la voz mayoritaria encabezada desde Estados Unidos.

Es decir, México no sólo ha sido sujeto de la actividad multilateral a escala mundial, sino que la ha impulsado a escala continental tanto en la OEA y fuera de América, en foros con objetivos menores. Podemos evocar la Conferencia de Estados Iberoamericanos, integrada a partir de una iniciativa de los gobiernos de México y España, como:

> un mecanismo que no pretende presentar una solución unificada frente a (la) nueva agenda mundial. Iberoamérica no es la instancia donde habrán de solucionarse los problemas mundiales. Sin embargo, sí es un espacio regional que cuenta con la capacidad y el derecho de participar en el debate y en la configuración de un nuevo orden, con una voz conjunta que podría perderse si cada uno de los países lo hiciera en forma individual. De esta manera, la Conferencia Iberoamericana viene a complementar las expresiones que se están logrando en otros foros y en otros niveles políticos.[30]

En tal sentido, la política multilateral ha sido uno de los socorridos instrumentos de política exterior en la política exterior de México hacia Latinoamérica. El gobierno mexicano se ha destacado:

> por ser el constructor de una serie de esquemas multilaterales de geometría variable, distinto grado de institucionalidad y variedad temática (…) De hecho, en las etapas en las que México ha demostrado mayor interés por el escenario latinoamericano, la construcción

[29] Héctor Ortega Nieto y Luis Ángel Castañeda Flores, "MIKTA: ampliar los alcances de la política exterior mexicana" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 108, IMR-SRE, México, septiembre-diciembre 2016, p. 212.

[30] Jorge Chen, "La Conferencia Iberoamericana: retos y perspectivas" en Lilia Bermúdez y Guadalupe González (eds.), *La Primera Cumbre Iberoamericana. Balance y perspectivas*, CIDE, México, 1993, p. 237.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

de mecanismos de concertación multilateral –más o menos exitosos– ha sido una pieza clave. Dicho de otra manera: aunque en el arco del tiempo México ha proyectado un liderazgo errático en América Latina, en general los puntos altos del mismo han estado asociados a la gestación de formaciones multilaterales para la coordinación y la cooperación entre Estados.[31]

Un paradigma de esta naturaleza, aludido en atención al peso político adquirido en un momento histórico, es el Grupo Contadora, un eficaz contribuyente en la consecución de la paz en Centroamérica en los años convulsos y revolucionarios de las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX. El Grupo Contadora, ya se dijo, derivó en el Grupo de Río, origen, a su vez, de la CELAC.[32]

La idea subyacente en la propuesta mexicana era dar nacimiento a un foro multilateral basado en los principios constitucionales de la política exterior de México y fundar un nuevo modelo de organismo multilateral latinoamericano, sin una secretaría general permanente ni burocracia, en el que pudieran discutirse ideas sin la presencia e influencia de Estados Unidos. Lo trascendente era resaltar su plena voluntad política de discutir y actuar de manera conjunta, de frente a la agenda internacional.

En suma,

Por sus características, los foros internacionales han sido el escenario ideal para presentar nuestras iniciativas y defender los intereses de México en los más variados campos: el mantenimiento de la paz, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. No cabe duda

[31] Natalia Saltalamacchia, "Las virtudes de jugar en equipo: el multilateralismo latinoamericano y hemisférico en la política exterior de México" en *Pensamiento Propio*, núm. 33, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua, junio 2011, p. 68, disponible en http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/PP33-web-25-061.pdf

[32] "En el año 2008, el gobierno de México expresó su interés por conformar una Unión Latinoamericana y del Caribe (ULC) y lo ratificó en el año 2009. Dicha propuesta parte de que el Grupo de Río sirva de base para la constitución de la nueva organización regional. Los principios que orientarían las acciones de la ULC, siguiendo lo establecido en la Declaración de Salvador de Bahía son: solidaridad, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones, participación voluntaria en las iniciativas. Además, se enmarcaría en la búsqueda de un desarrollo regional integrado, no excluyente y equitativo. De igual manera, en la formación de un orden internacional más justo, equitativo y armónico; así como del aseguramiento de la igualdad soberana de los Estados, del respeto a la integridad territorial y a la no intervención. Todo esto englobado en la promoción de la democracia, los derechos humanos, la transparencia y la representatividad. Como premisas generales de la Unión Latinoamericana y Caribeña proponían que la nueva instancia: a) no genere burocracias adicionales; b) defina una agenda propia; c) no duplique esfuerzos; d) no se conciba como un mecanismo excluyente sino complementario de otros foros; e) alta flexibilidad; f) bajo las reglas del consenso (no objeción); y g) autonomía e independencia". Francisco Rojas Aravena, "Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo" en *Pensamiento Propio*, núm. 33, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua, junio 2011, pp. 217-236, disponible en http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/PP33-web-25-061.pdf

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

> de que México tiene una importante tradición multilateral y su historia es un buen punto de partida para entender esta vocación. México es miembro fundador de los principales foros multilaterales y un país que cree profundamente en sus virtudes.[33]

Diplomacia pública y diplomacia cultural en la política exterior de México

Elementos suplementarios utilizados en el logro de los objetivos de la política exterior de México se integran bajo la denominada diplomacia pública y en la diplomacia cultural (cuyo sustento es el poder suave o blando, como se le conoce). La primera se define como:

> el intento de un actor internacional de gestionar el entorno internacional mediante el compromiso con un público extranjero. En el plano histórico, la diplomacia pública ha adquirido la forma de contacto entre un gobierno y la población de otro Estado. No siempre busca de manera directa a su público de masas, sino que suele tener individuos cultivados dentro del público que se ha trazado como objetivo. Además, la diplomacia pública no siempre adquiere la forma de un intento inmediato de influir en un público extranjero. "Es parte también de la diplomacia pública escuchar a un público extranjero y cambiar de enfoque, y hasta de cambiar la política como consecuencia de este intercambio". Asimismo, el contacto no es necesario que esté relacionado con la imagen del actor internacional, podría ser la promoción de una idea (como la de la cooperación internacional relativo al cambio climático) que el actor considera que es un elemento importante en la política exterior. En todos los casos, el método es alguna forma de compromiso con un público extranjero y el objetivo es el mismo, "la gestión del entorno internacional".[34]

La diplomacia pública, en su origen concebida como propaganda, ha tenido una evolución antes de llegar a su actual definición. A partir de esta forma de diplomacia, naciones con una destacada cultura de características civilizatorias universales, defensoras de una causa justa en la comunidad internacional, basan su acción en el escenario mundial en el derecho y la dirigen al logro de sus objetivos en materia de política exterior, buscando el apoyo de la comunidad mundial.

En México podemos identificar los primeros intentos de diplomacia pública o propaganda desde la segunda invasión francesa a México. Matías Romero y Jesús Terán, enviados del gobierno juarista a Estados Unidos y Europa, respectivamente, hacían labores de difusión dirigidas al público en general y agentes públicos, de la

[33] Miguel Ruiz Cabañas Izquierdo y María Paulina Rivera Chávez, Miguel y María Paulina Rivera Chávez, "En defensa del multilateralismo" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 110, IMR-SRE, México, mayo-agosto 2017, p. 10.

[34] Nicholas J. Cull, "Diplomacia pública: consideraciones teóricas" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, IMR-SRE, México, 2009, p. 57.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

legitimidad de la administración encabezada por Benito Juárez, contraria a la ilegitimidad del Imperio de Maximiliano y de lo injusto de la presencia de tropas francesas en territorio mexicano.

Jesús Terán con gran ahínco se dedicó a desmentir las falsas noticias que se publicaban en los periódicos europeos sobre la situación en México.

> La prensa extranjera aseguraba que el gobierno republicano se encontraba en vías de extinguirse o ya había desaparecido, y que el emperador se encontraba en México de una manera pacífica. Las cartas que enviaba Terán a los periódicos (…) algunas veces lograron influir en la opinión pública de Londres y de Madrid.[35]

A pesar de que dichas misivas muchas veces llegaban con tardanza o no se entendían.

Posteriormente, el gobierno de Venustiano Carranza llevó a cabo una tarea similar, con enviados especiales a Europa y América Latina, desplegando una intensa tarea de divulgación de los logros de la Revolución Mexicana y disminución de la mala imagen difundida, desde trincheras auspiciadas por el gobierno de Estados Unidos, en desprestigio de México:

> A diferencia de otras vertientes revolucionarias, la encabezada por Carranza publicitó su existencia sin ahorrar esfuerzos ni recursos; así, en el mismo proceso de reconocimiento de una lucha que debía librarse a escala nacional, el constitucionalismo proyectó su propaganda en el extranjero. Este "núcleo" de revolucionarios supo, desde un principio, que alcanzar la victoria dependía tanto de una adecuada estrategia militar como de un eficaz trabajo propagandístico. Se trataba de acrecentar adhesiones restando apoyos a sus enemigos internos y externos, y en este último terreno destaca la rapidez en la puesta en marcha de una "política exterior". Estos revolucionarios descubrieron que la guerra debía ganarse en los campos de batalla, pero los triunfos, para serlos de verdad, necesitaban el reconocimiento del mundo de los negocios y la política internacional.[36]

[35] Patricia Galeana, *La disputa por la soberanía (1848-1876)*, Colección México y el mundo III, Senado de la República, El Colegio de México, México, 2000, p. 194. Terán es uno de los artífices de la Doctrina Juárez: fue él quien propuso abstenerse de establecer cualquier relación con las potencias extranjeras valedoras de Maximiliano y esperar a que ellas las reclamaran.

[36] Pablo Yankelevich, "América Latina en la agenda diplomática de la Revolución Mexicana" en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE/SRE, México, 2006, pp. 277-312; y Pablo Yankelevich, "En la retaguardia de la Revolución Mexicana. Propaganda y propagandistas mexicanos en América Latina. 1914-1920" en *Boletín Americanista*, núm. 49, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1999, pp. 245-278, disponible en https://revistes.ub.edu/index.php/BoletinAmericanista/article/view/13022/16250

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

Es decir, Carranza, los integrantes de su gobierno y sus enviados, estaban conscientes de la legitimidad de su causa y de la necesidad de la propaganda dirigida no a los gobiernos, sino a la opinión pública internacional. Don Venustiano se encargaba de trazar las líneas maestras de esta estrategia, bajo el entendido de que la cooperación latinoamericana se fortalecería con el arquetipo de las políticas nacionalistas desarrolladas por la Revolución Mexicana. Los gobiernos herederos de ésta llevaron a cabo disímbolas acciones de política exterior en defensa de la imagen de México y de los logros sociales de ese movimiento.

La diplomacia cultural se integra por todas aquellas acciones que realiza un Estado para difundir internacionalmente todos aquellos elementos que definen su identidad. Su objetivo es hacer del conocimiento en el exterior los valores históricos, culturales (valga la redundancia) y artísticos. Es una exposición ante identidades diferentes con la intención de resaltar los elementos que hacen que una comunidad pueda reconocerse a sí misma y mostrarse ante la sociedad de la que forma parte, es decir, la sociedad internacional.

La diplomacia cultural se ha dirigido en México a fortalecer su presencia en el mundo mediante la promoción de actividades universitarias, programas de intercambio cultural, artístico y académico, exposiciones de arte antiguo y contemporáneo, fomento del turismo cultural, intercambios académicos de profesores y alumnos, apoyo a creadores para que su obra sea conocida en el extranjero e impulso al cine realizado por cineastas mexicanos. Con estas acciones, el gobierno pretende que la riqueza artística y cultural de México sea de manera permanente artilugio fundamental y vital de política exterior, que sea útil en el posicionamiento de nuestro país con una imagen positiva a nivel internacional.[37]

El uso de la diplomacia cultural como factor de la política exterior de los gobiernos mexicanos lo podemos encontrar en la presencia en exposiciones universales desde tiempos de Porfirio Díaz, que lo hizo como un mecanismo que mostrara "el avance alcanzado como nación independiente. El objetivo del gobierno era abrir mercados a las industrias extractivas y fabriles, y atraer capitales e inmigrantes como fuerza de trabajo".[38] La primera de esas exposiciones en las que se tuvo una participación mexicana bien estructurada[39] fue la de París de 1889; luego fueron las de 1884 en

[37]Alberto Fierro Garza, "La diplomacia cultural como instrumento fundamental de la política exterior de México" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, IMR-SRE, febrero 2009, pp. 23-28.
[38] Consuelo Sáizar, "Presentación" en *México en los pabellones y las exposiciones internacionales (1889-1929)*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Bellas Artes, México, 2010, p. 8.
[39] Al parecer hubo una participación mexicana en la Exposición Universal de 1851 en Londres con una muestra muy precaria a decir de Manuel Payno, quien fue uno de los asistentes. Véase Marco Marín Amezcua, "Exposiciones universales: una travesía arquitectónica de 160 años" en *Obras por*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

Nueva Orleans, París de nuevo en 1900, la de Búfalo (Estados Unidos) en 1901, la de San Luis Missouri en 1904, la de Río de Janeiro en 1922 y la de Sevilla en 1929.

El objetivo principal era que la opinión pública internacional y los gobiernos tuvieran imágenes de primera mano de México y sus avances en el considerado "proceso civilizatorio". México había entrado a la modernidad y el mundo debía conocerlo, no sólo con ese fin, sino como un vehículo de atracción de inversiones que apoyaran el proceso de desarrollo ya iniciado. Las exposiciones universales constituían el mejor vehículo en la conquista de ese objetivo.[40]

En tal dirección,

> México inauguró su presencia en el mundo moderno a fines del siglo XIX y a partir de ahí su desarrollo y sus problemas serían, en lo fundamental, los del mundo moderno. Aprender las lecciones culturales o intelectuales del mundo moderno decimonónico era relativamente fácil, ya que, después de todo, el cosmopolitismo no era que un conjunto de rasgos provincianos vueltos universales. Lo difícil era ser poderoso, porque el poder era es cuestión de competencia, explotación y de ventajas comparativas.[41]

Al menos desde los años del régimen de Lázaro Cárdenas, México empezó a utilizar las diplomacias pública y cultural con mayor dedicación y ahínco, ya fuera por la voz de intelectuales, artistas o exposiciones culturales que buscaban dar una cara amable de México. Con esa meta, se hizo uso intensivo del acervo cultural mexicano prehispánico, virreinal revolucionario y moderno contemporáneo.

Así ha sido y así es en un momento de la historia en el que la imagen de México resulta seriamente dañada por los terribles efectos de la presencia del narcotráfico y el crimen organizado en ella. La diplomacia cultural y la diplomacia pública representan hoy por hoy los mejores instrumentos con los que cuenta México en su meta de decirle al orbe que aparte de sus problemas tiene una nación que no cesa de crear y de esforzarse a fin de que se redescubra un país que cuenta con heterogéneas pertenencias culturales, y se sustenta en una riqueza cultural centenaria.[42]

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

---

expansión, disponible en http://obrasweb.mx/arquitectura/2015/07/10/exposiciones-universales-una-travesia-arquitectonica-de-160-anos fecha de consulta: 1 de mayo de 2020.

[40] Mauricio Tenorio Trillo, *Artilugio de la nación moderna. México en las exposiciones universales, 1880-1930*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 28.

[41] *Ibidem*.

[42] Luz Elena Baños, *op. cit.*, p. 104. Véanse los artículos contenidos en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 111, IMR-SRE, México, septiembre-diciembre 2017; Marisol Ortiz Guillén, *La diplomacia cultural de México: antecedentes, situación actual y retos futuros*, Proyecto de Investigación Aplicada, Maestría en Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, 2011, p. 64, disponible en https://repositorio.tec.mx/handle/11285/629327

La diversificación: preocupación permanente en la política exterior de México

El gobierno de Porfirio Díaz fue el primero en preocuparse por una verdadera diversificación de los contactos externos de México. Antes de él, en las presidencias de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, las relaciones se centraban en Estados Unidos y los países latinoamericanos. Era lógico que su política exterior fuera de esa manera. Después de la invasión francesa y la ruptura con todos los países europeos que apoyaron a Maximiliano de Habsburgo, no quedaba mucho espacio hacia dónde voltear. De ahí la concentración de los vínculos con el continente americano.

Porfirio Díaz afrontó poco a poco un escenario diferente. Con el paso de los años, los países europeos empezaron a solicitar el restablecimiento de relaciones diplomáticas, pues veían en México un terreno favorable a sus inversiones. Díaz lo veía como una oportunidad de disminuir la dependencia de los vecinos del norte, acaparadores ya de la mayoría de las inversiones extranjeras y de las exportaciones e importaciones mexicanas. Europa aparecía como una alternativa factible en la apertura de nuevos mercados a estas últimas. Algo se consiguió, si bien la cercanía geográfica y el desarrollo económico-comercial e industrial hacían de Estados Unidos un centro de negocios benigno para empresas, productores, comerciantes, industriales, compradores y vendedores.

A partir de entonces, casi todos los gobiernos mexicanos han planteado en el marco de sus respectivos planes de trabajo avanzar en favor de la diversificación.

> Los regímenes de la Revolución poco a poco estructuran un modelo de desarrollo fincado en la nacionalización de recursos y servicios, la sustitución de importaciones y la limitación del capital extranjero. La diversificación se da en el terreno político, aprovechando el surgimiento de la diplomacia multilateral que le significa a México la oportunidad de hacer oír su voz y de entrar en contacto con países y regiones lejanos.[43]

Los países europeos fueron considerados la primera alternativa a la diversificación y hubo verdaderos avances. Se abrieron los mercados de ida y vuelta y se firmaron acuerdos, de los cuales uno de los más importantes se acaba de renovar: el Acuerdo de Libre Comercio, enmarcado en un acuerdo más amplio, el Acuerdo Global México-Unión Europea, en proceso de modernización, al igual que el comercial. Las partes esperan firmarlo a fines de 2020.

En la Cuenca del Pacífico se encontraron nuevos nichos de diversificación,

[43] Antonio de Icaza, "La política de diversificación. Una apreciación global" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño 1994, p. 79.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

esencialmente China, Japón y Corea del Sur, con esfuerzos encaminados a otros países, como Singapur, Malasia, Indonesia, Filipinas. Oceanía, Australia y Nueva Zelanda, se encuentran en la mira de la diversificación. Se desea aumentar su relevancia en el marco de la construcción de nuevos destinos de la mirada mexicana hacia afuera de su territorio. Según los especialistas, todavía no se alcanza una verdadera diversificación de la política exterior mexicana en estas regiones.

África y Medio Oriente esperan, mientras tanto, su turno. Los gobiernos posrevolucionarios han marcado las dos regiones como metas destacadas en la diversificación y se han hecho planes y visitas presidenciales, sin lograr nada sobresaliente. Son pendientes en dicha tarea.

Ahora bien, la diversificación no se estriba sólo en mercados o relaciones diplomáticas. De conformidad con el citado embajador Antonio de Icaza, la diversificación se localiza en la diversidad de actores, internos y externos, debido a la multiplicación de los protagonistas de las relaciones internacionales del siglo XXI, en la diversidad de campos de acción, de la oferta exportable, de los instrumentos o mecanismos utilizados y diversificación por regiones. El conjunto resultante debería dar como resultado principal una menor dependencia del eternamente presente vecino norteamericano. No ha sido así. En sentido contrario a la diversificación, se sitúa la firma del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá –TLCAN primero y ahora TMEC– con efectos concentradores antes que diversificadores de los mercados mexicanos, en ambas direcciones.[44]

Todavía, poco antes de iniciar el sexenio del presidente López Obrador, uno de sus ideólogos en la asignatura de política externa decía que "el próximo gobierno (apostaría) a diversificar sus relaciones exteriores y no sólo concentrarse en estrechar sus vínculos con Estados Unidos y Canadá" con la intención de ir:

> hacia otras regiones del mundo. El próximo gobierno tiene la intención de diversificar la política y las economías. Se pretende dar una importancia mayor a la que ha tenido en los últimos años nuestra membresía en toda la comunidad de América Latina y el Caribe. Hay la intención del próximo gobierno de multiplicar los intercambios comerciales de México con otras regiones, incluyendo Asia-Pacífico. Las posibilidades que hay para desarrollar nuestras relaciones económicas con China, la India, con el sureste asiático son muy grandes y creo que han sido pocos exploradas, pero todo eso es la parte que corresponde al poder ejecutivo.[45]

[44] *Ibidem*, pp. 80-91.

[45] Lidia Arista, "Apostaremos por diversificar las relaciones exteriores: Héctor Vasconcelos" en *El Economista*, 27 de octubre de 2018, disponible en https://www.eleconomista.com.mx/politica/Apostaremos-por-diversificar-las-relaciones-exteriores-Hector-Vasconcelos-20181027-0020.html fecha de consulta: 20 de septiembre de 2020.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

Estas son las razones de que la diversificación sea un factor histórico de la política exterior de México y que influya en el trazo de sus estrategias.

Conclusiones

A la hora de estudiar la política exterior de México se han ensayado interpretaciones desde diversas ópticas o perspectivas teóricas.[46] La intención en el trabajo ha sido presentar una serie de factores, a mi entender, indispensables en la elaboración de tales interpretaciones. Se trata de elementos que, desde hace tiempo, algunos desde el surgimiento de México como Estado independiente, están presentes en las relaciones de nuestro país con su entorno externo y no es posible dejarlos de lado cuando de estudiar esta interacción se trata. Son factores históricos o datos fundamentales en la historia diplomática de México y se sustentan en los elementos teóricos que los estudiosos franceses Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle llaman "fuerzas profundas y hombre de Estado".

La acción contenida en la política exterior, llevada a la práctica vía la diplomacia, no se hace en el vacío ni responde a la intención de única de los deseos del hombre de Estado. Puede suceder que, en algún momento de la historia, uno de ellos no tenga como preocupación prioritaria la política exterior, lo cual desde luego tendrá consecuencias en la forma de conducirla, sin ser el exclusivo componente que la explique. Interesa tomar en cuenta las fuerzas profundas, su definición en ese momento, su impacto, y luego ir a otros elementos integrantes de la política exterior en el periodo en el que se encuentra el hombre de Estado desinteresado en su rumbo general pues, con todo, mantiene influencia en ella.

La relación con Estados Unidos en no pocas ocasiones ha sido determinante, bien o mal, en el rumbo seguido por la política exterior mexicana, como se prueba con facilidad leyendo los periódicos o viendo y escuchando los medios masivos de comunicación. Son de primera línea la perspectiva y la relevancia dadas por cada gobierno a los principios constitucionales de la política exterior, en especial los correspondientes a la no intervención y la promoción y defensa de los derechos humanos. En el sexenio pasado, el principio de mayor peso, encima de los demás, era el segundo, y el gobierno de Enrique Peña Nieto actuaba en consecuencia.

[46] Véase Francisco Gil Villegas, "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica" en *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 4 (116) abril-junio, El Colegio de México, México, 1989, pp. 662-692; Roberto Domínguez Rivera, "Teorías contemporáneas sobre política exterior" en María del Consuelo Dávila Pérez y Rubén Cuéllar Laureano (coords.), *La política de México y sus nuevos desafíos*, Plaza y Valdés/UNAM, México, 2008, pp. 25-44.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

Los factores históricos influyen y llegan a determinar el rumbo a seguir en las relaciones de México con el exterior. Dependiendo de las circunstancias y las coyunturas nacionales e internacionales, su fuerza y peso son flexibles. Tienen permanente presencia en la política exterior mexicana, como aquellos a los que no se les ha dado la debida relevancia, dígase la diplomacia pública o la consular, encargada de la relación con las comunidades mexicanas en el exterior o la protección de las mismas desde el lugar en donde están inmersas.

En resumen, los factores históricos enumerados a lo largo del ensayo configuran elementos fundamentales en la comprensión del rumbo de la política exterior mexicana del siglo XXI y son relevantes a la hora de estudiar las distintas formas que el Estado y los gobiernos, en dos siglos de historia independiente, han diseñado para establecer, mantener y aumentar sus contactos con la diversidad de sujetos participantes en el escenario internacional.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

Fuentes consultadas

APRO, "Castro y Zedillo: historia de desencuentros" en *El Imparcial*, Hermosillo, Sonora, México, 6 de diciembre de 2000, disponible en https://www.cubanet.org/htdocs /CNews/y00/dec00/06o6.htm

Arista, Lidia, "Apostaremos por diversificar las relaciones exteriores: Héctor Vasconcelos" en *El Economista*, 27 de octubre de 2018, disponible en https://www.eleconomista.com.mx/politica/Apostaremos-por-diversificar-las-relaciones-exteriores-Hector-Vasconcelos-20181027-0020.html

Baños Rivas, Luz Elena, "Reflexiones sobre la diplomacia pública en México. Una mirada retrospectiva" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, IMR-SRE, México, febrero 2009.

Carranza, Venustiano, *Tercer informe de gobierno*, 1 de septiembre de 1919, Cámara de Diputados, México, 2006, disponible en http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-01.pdf

Cull, Nicholas J., "Diplomacia pública: consideraciones teóricas" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, IMR-SRE, México, 2009.

Chen, Jorge, "La Conferencia Iberoamericana: retos y perspectivas" en Lilia Bermúdez y Guadalupe González (eds.), *La Primera Cumbre Iberoamericana. Balance y perspectivas*, CIDE, México, 1993.

Domínguez Rivera, Roberto, "Teorías contemporáneas sobre política exterior" en María del Consuelo Dávila Pérez y Rubén Cuéllar Laureano (coords.), *La política de México y sus nuevos desafíos*, Plaza y Valdés/UNAM, México, 2008.

Figueroa Fischer, Bruno, *100 años de cooperación internacional de México, 1900-2000:*

solidaridad, intereses y geopolítica, IMR-SRE/Acervo Histórico Diplomático, México, 2017.

Flores Liera, Socorro, "La cooperación internacional contra el cambio climático. El papel de México en el marco de la COP 16 de Cancún" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 28, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, primavera-verano 2011.

Galeana, Patricia (coord.), *Historia binacional. México-Estados Unidos*, INEHRM/Secretaría de Cultura/Siglo XXI Editores, México, 2018.

Galeana, Patricia, *La disputa por la soberanía (1848-1876)*, Colección México y el mundo III, Senado de la República, El Colegio de México, México, 2000.

García Robles, Alfonso, *Obras 3. Parte 1. El mundo de la postguerra*, El Colegio Nacional, México, 2014.

Gaytán, Rosa Isabel, *La Doctrina Carranza. Práctica internacional y legado doctrinario*, INEHRM/Secretaría de Cultura, México, 2018.

Gil Villegas, Francisco, "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica" en *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 4 (116) abril-junio, El Colegio de México, México, 1989.

Gómez Robledo, Antonio, "Directrices fundamentales de la política exterior de México" en *Foro Internacional*, vol. VI, 2-3 (22-23) octubre-diciembre 1965, enero-marzo 1966.

Gómez Robledo, Antonio, "Frustración hispanoamericana" en varios autores, *Política exterior de México. 175 años de historia* (tomo II), Cuarta época, SRE/Archivo Histórico Diplomático, México, 1985.

Heredia Zubieta, Carlos, "La relación con Estados Unidos: la prueba de ácido de la política exterior mexicana" en Jorge Eduardo Navarrete (coord.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM, México, 2006.

Herrera León, Fabián, "La Sociedad de Naciones y el problema del distanciamiento mexicano: la misión internacional de Julián Nogueira en México, agosto-diciembre de 1923" en *Tzintzun*, núm. 5, Instituto de Investigaciones Históricas/Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, enero/junio-diciembre 2013.

Marín Amezcua, Marco, "Exposiciones universales: una travesía arquitectónica de 160 años" en *Obras por expansión*, disponible en http://obrasweb.mx/arquitectura/2015/07/10/exposiciones-universales-una-travesia-arquitectonica-de-160-anos.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

Ojeda Gómez, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976.

Ortega Nieto, Héctor y Luis Ángel Castañeda Flores, "MIKTA: ampliar los alcances de la política exterior mexicana" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 108, IMR-SRE, México, septiembre-diciembre 2016.

Ortiz Guillén, Marisol, *La diplomacia cultural de México: antecedentes, situación actual y retos futuros*, Proyecto de Investigación Aplicada, Maestría en Estudios Internacionales, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, 2011, disponible en https://repositorio.tec.mx/handle/11285/629327

Petrich, Blanche, "El 'comes y te vas' de Vicente Fox que dañó las relaciones con la isla" en *La Jornada*, 27 de noviembre de 2016, disponible en http://www.jornada.com.mx /2016/11/27/politica/012n2pol

Quiroz Ávila, Alberto, *Los inicios de una política exterior multilateral. México en las Conferencias de Paz de La Haya de 1899-1907*, Dirección General del Acervo Histórico Diplomático, SRE, México, 2014.

Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 101, IMR-SRE, México, mayo-agosto 2014.

Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 102, IMR-SRE, México, septiembre-diciembre 2014.

Rojas Aravena, Francisco, "Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo" en *Pensamiento Propio*, núm. 33, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua, junio 2011, disponible en http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/PP33-web-25-061.pdf

Ruiz Cabañas Izquierdo, Miguel y María Paulina Rivera Chávez, "En defensa del multilateralismo" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 110, IMR-SRE, México, mayo-agosto 2017.

Sáizar, Consuelo, "Presentación" en *México en los pabellones y las exposiciones internacionales (1889-1929)*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Bellas Artes, México, 2010.

Saltalamacchia, Natalia, "Las virtudes de jugar en equipo: el multilateralismo latinoamericano y hemisférico en la política exterior de México" en *Pensamiento Propio*, núm. 33, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua, junio 2011, disponible en http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/PP33-web-25-061.pdf

Sanahuja, José Antonio, "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC" en *Pensamiento Propio*, núm. 39, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Nicaragua, 2014.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

Sepúlveda, Bernardo, "Los intereses de la política exterior de México" en *Nexos*, México, noviembre 1994, disponible en https://www.nexos.com.mx/?p=7217

Tello Díaz, Carlos, "México frente a la expulsión de Cuba de la OEA" en *Politeja*, núm. 38, 2015, disponible en www.jstor.org/stable/24919963

Tenorio Trillo, Mauricio, *Artilugio de la nación moderna. México en las exposiciones universales, 1880-1930*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Vázquez, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-1980*, El Colegio de México, México, 1982.

Velázquez, Rafael *et al.*, "Introducción" en Oscar Santamaría Casas, Jessica Lillian de Alba Ulloa y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Para entender la política exterior de México. La experiencia del pasado para planear el futuro*, AMEI/Universidad Autónoma de Baja California, México, 2017.

Violante Navarrete, Arely, *La política exterior de México en su relación con la República de Cuba. Un análisis del periodo de 2000 a 2014*, tesis de maestría, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México, octubre 2018.

Varios autores, *La diplomacia bilingüe. Intereses y principios de la política exterior mexicana*, IMR-SRE/UNAM/CIDE, México, 2016.

Yankelevich, Pablo, "América Latina en la agenda diplomática de la Revolución Mexicana" en Jorge A. Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olivera (eds.), *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, CIDE/SRE, México, 2006.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 69-99.

El discurso petrolero: identidad nacional mexicana y política exterior

Oil discourse from the Mexican national identity and foreign policy

Einer David Tah Ayala[1]

Resumen

El petróleo en México forma la identidad nacional de un modo diferente al de otros símbolos. El objetivo en este artículo es analizar el discurso nacionalista alrededor del petróleo desde una visión simbólica como elemento de identidad nacional y el desgaste que ha sufrido el recurso desde su aparición en México hasta el sexenio de Enrique Peña Nieto. Metodológicamente, retoma el discurso gubernamental y encuestas de opinión y percepción ciudadana y de políticos sobre diversos tópicos alrededor de los hidrocarburos, Petróleos Mexicanos y su papel en la política exterior de México. Al mismo tiempo, concluye que las reformas cambiaron la visión simbólica del petróleo en la élite empresarial y política pero no en la colectividad, que mantuvo una percepción de propiedad sobre el recurso.

Palabras clave: Petróleo mexicano, identidad nacional, política exterior de México, reformas energéticas, relaciones internacionales.

Abstract

Petroleum in Mexico has been an important element in the conformation of its national identity in a different way than other identity symbols. The objective is to analyze Mexico's nationalist discourse around oil as a symbolic element of national identity and its erosion, from its appearance in the country until the administration of Enrique Peña Nieto. Methodologically, utilizes discourse analysis, and the opinions of citizens and politicians about petroleum, Petróleos Mexicanos and its role in Mexico's foreign policy. At the end, it concludes that the reforms applied by the government helped to change the perception that businessmen and the political elite have around oil but citizens in general maintain a perception of ownership over the resource.

Key words: Mexican petroleum, national identity, foreign policy of Mexico, energy reforms, international relations.

[1] Doctor en Estudios del Desarrollo Global por la Universidad Autónoma de Baja California, maestro en Antropología Aplicada por la Universidad de Quintana Roo y licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Quintana Roo. Profesor-investigador de tiempo completo por la Universidad del Mar, *campus* Huatulco. Correo electrónico: einer.david@huatulco.umar.mx

Introducción

México cuenta con elementos que forman parte de su identidad nacional con diferentes niveles de "profundidad" en el imaginario colectivo respecto al sistema mítico, religioso o político del país, como el nacimiento o la construcción de la ciudad de México-Tenochtitlán, la aparición de la Virgen de Guadalupe o la institucionalización de los preceptos revolucionarios con los que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) –antes Partido Nacional Revolucionario y Partido de la Revolución Mexicana– permaneció más de 80 años en el poder, incubando en su interior a los diversos sectores campesinos, sindicales y demás organismos sociales.

El petróleo forma parte del imaginario colectivo como símbolo nacional con la característica de que éste, además de ser objeto de protección soberana, ha sido un elemento económico del que había dependido gran parte de la economía nacional hasta la apertura económica y las remesas producto de la migración. De esta manera, la investigación trata de analizar el discurso nacionalista aplicado por los diferentes gobiernos mexicanos alrededor de la protección del petróleo como símbolo nacional y principal –al menos hasta hace unos años– fuente de financiamiento para el desarrollo económico del país. A pesar de que el discurso ha permanecido respecto a la protección del petróleo, en la práctica el gobierno ha realizado acciones que minimizan el control gubernamental sobre el recurso. Ejemplo de estas prácticas son las reformas realizadas después de la expropiación petrolera de 1938 hasta la reforma de 2013.

En ese sentido, en el artículo se retoma el discurso gubernamental y se hace una comparación entre las decisiones que el gobierno toma y el discurso con el que respalda tales decisiones. De igual manera, este análisis contempla la opinión pública, de la población en general y la élite política y empresarial del país, sobre Petróleos Mexicanos (PEMEX) y su papel en la política exterior y el desarrollo nacional. Asimismo, la identidad y la protección del petróleo como símbolo nacional ayuda a mantener como propios los beneficios que la explotación de ese recurso traería consigo.

México y el petróleo como símbolo de identidad nacional

Para todos los territorios que forman parte de América Latina, la identidad ha sido un elemento clave para englobar a quienes formaron parte del gobierno colonial. Con la llegada de la Independencia, los nuevos países necesitaron formar una identidad propia que los diferencie de las características que pueda compartir con otros Estados. Para el caso de México, la creación de una identidad fue parte importante en su formación como Estado-nación y, por ende, en su comportamiento al interior y exterior de sus fronteras en lo económico, político y social.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

La identidad convierte elementos de la vida, y el mundo inmediato, en símbolos mientras éstos existan en el plano social del país. El petróleo tomó relevancia al ser un elemento codiciado por la naciente industria de finales del siglo XIX y que ha permanecido vigente. Las características de la industria petrolera durante el Porfiriato –falta de especialistas, técnicos, ingenieros y científicos que vino de la mano con la explotación de empresas privadas del recurso– generó las condiciones para que la sociedad adoptara al petróleo como propio al momento de la expropiación de Cárdenas, período en el que el gobierno buscó consolidar la visión de este recurso como un camino a la modernización capitalista y humanista, fortaleciendo el simbolismo nacional-estatal de éste por medio de la reconstrucción no oligárquica de la república y no de la devastación.[2]

De esta forma, el petróleo quedó ligado a la identidad nacional del mexicano igual que cualquier otro símbolo nacional, con la diferencia que aquél es un elemento económico importante. El apego de dicho energético con la cotidianidad local fue uno de los aspectos que plantearon la necesidad de la expropiación petrolera. El Estado de bienestar, de mediados del siglo XX, consolidó al petróleo como generador de una visión del "yo" mexicano de protección a lo nacional y al nacionalismo económico, que llegó a su fin a mediados de la década de los ochenta.

El petróleo mexicano forma parte de la herencia de los desgastes sufridos frente al exterior y es un elemento importante del desarrollo del país. Si bien no puede establecerse una fecha o un suceso que plantee su transformación como símbolo nacional, sí puede leerse un indicio en la Constitución de 1917 donde queda establecida su propiedad al decir:

> […] corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos […]. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; […] el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólido, liquido o gaseoso. […] Es el interés público de los mexicanos y que necesitan de la paz y las dinámicas de los combustibles para el trabajo.[3]

En 1934, durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, el gobierno creó, con capital público y privado, la empresa Petromex –antecesor de PEMEX–, con el objetivo de competir con las empresas extranjeras en el abasto del mercado interno para

[2] Bolívar Echeverría, "El petróleo y la cultura mexicana" en *Configuraciones,* núm. 28, México, 1998, pp. 35-38.

[3] Artículo 27, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1917, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf fecha de consulta: 11 de septiembre de 2015.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

reducir los precios del petróleo y sus derivados. De igual manera, al inicio de su gobierno, el presidente Lázaro Cárdenas propuso la efectiva nacionalización del subsuelo e insistió en la realización de los principios sociales que fueron planteados en la Constitución de 1917.[4]

La nueva organización sindical del país, reforzada durante la presidencia de Cárdenas, facilitó movimientos laborales que culminaron en huelgas en gran parte del país. Con las huelgas, los empresarios buscaron la ayuda del ex presidente Calles para, por un lado, defender sus intereses frente al gobierno de Cárdenas y, por otro, detener los paros de los obreros a través de la presión. Sin embargo, el presidente Cárdenas no permitió la intervención de Calles y sentenció que, de no llegar a una solución en beneficio de los trabajadores, tomaría la propiedad de las empresas y la pondría en manos de los obreros.[5] El gobierno cardenista constituyó el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), el 15 de agosto de 1935, cuyas primeras medidas adoptadas fueron exigir a las compañías petroleras un contrato laboral colectivo y que otorgaran prestaciones sociales –vacaciones, indemnizaciones por accidentes de trabajo, servicios médicos, hospitales, etc.– a sus miembros.[6]

En los días siguientes a la resolución de la Suprema Corte de Justicia, Cárdenas intentó encontrar una solución amistosa para el cumplimiento del fallo. La negativa de los empresarios permitió que el gobierno activara los procedimientos previstos por la Ley Federal de Trabajo. El 16 de marzo, la Junta de Conciliación declaró que las compañías estaban en rebeldía por no acatar lo estipulado por la corte y que cada empleado debía ser indemnizado de manera individual. Por su parte, el Comité Ejecutivo General del Sindicato ordenó la suspensión de labores en todas las empresas aplicadas a partir del 18 de marzo de 1938. Ese mismo día, el presidente Cárdenas promulgó la expropiación de la industria.[7]

Cárdenas dirigió su discurso de expropiación por dos motivos: en primer lugar, para informar que, por incumplir un decreto judicial del Estado, las empresas petroleras pasarían a manos del gobierno, como muestra de la soberanía nacional. En segundo lugar, Cárdenas tomaba posesión de los recursos naturales del país, que reforzaron el pensamiento colectivo de posesión física del recurso al igual que los beneficios, que también serían colectivos y no para un solo sector. Con esta lógica, el gobierno promulgó un nacionalismo financiado por el Estado benefactor y la política de

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

[4] Jaime Cárdenas Gracia, *En defensa del petróleo*, UNAM, México, 2009, p. 29.

[5] Matías Gueilburt (dir.), *La era de Cárdenas*, Anima Films/The History Channel Latin America, 2010, disponible en http://www.netflix.com/watch/80008324?trackId =14170151&tctx=0%252C0%252C3b2b4acc-b66a-4955-8d15-5eed572a341e-3896491

[6] Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 29.

[7] José Rivera Castro, "La expropiación petrolera. Raíces históricas y respuesta de los empresarios extranjeros" en *Casa del tiempo*, vol. 1, núm. 7-12, 2007, p. 5.

sustitución de importaciones dando un sentido de autosuficiencia petrolera y financiera del país.[8]

La adopción de los recursos adquiridos por el Estado le da complejidad a la nacionalización, pues no sólo fue el proceso de adquisición de los activos empresariales, sino la toma de conciencia de todo lo que conllevó ese proceso. A la par, el gobierno, de manera legal, sólo tomaba posesión de los recursos tecnológicos y bienes de producción de la industria que hasta ese momento eran de capital privado y externo, pues la materia prima, el petróleo, estaba entendido como propiedad de la nación por medio de lo estipulado en la Constitución.

Como propiedad nacional, Cárdenas veía al recurso como el medio para reforzar la economía y hacer crecer al país. La adopción del petróleo como símbolo vino acompañado del sacrificio popular –para pagar las indemnizaciones a los empresarios– para hacerse dueño de su propio futuro y construir un sentido de pertenencia en torno al petróleo. El pueblo debía adueñarse del recurso para sentirse orgulloso de su trabajo con él.

El periodo de formación de PEMEX, entre 1938 y 1946, estuvo dividido en dos etapas: la primera, de 1938 a 1940, con PEMEX como parte del conglomerado de empresas creado con la expropiación. Y el segundo, de 1940 a 1946, donde PEMEX era la única empresa que manejaba todas las actividades relacionadas con la producción petrolera. De igual forma, en este periodo quedó conformado el marco legal que dio carácter público y capacidades para el cumplimiento de los objetivos de la empresa.[9]

Con la expropiación, el Estado retomó elementos de identidad como la raza, la historia y la revolución, y agregó factores económicos de crecimiento y desarrollo nacional como el Estado de bienestar y el petróleo, acompañándose de una percepción social y la representación icónica de éstos. La explotación del petróleo permitió que México ingresara al mercado mundial como proveedor de materias primas y combustibles derivados de éste.[10] Entonces, al ser propiedad nacional, los beneficios derivados de la explotación serían para la sociedad mexicana y no para el sector privado –o extranjero– consolidando el nacionalismo sobre el recurso.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

[8] Lázaro Cárdenas, "Discurso del presidente Lázaro Cárdenas con motivo de la expropiación petrolera" en *500 años de México en documentos*, México, 1938, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1938_227/Discurso_del_Presidente_L_zaro_C_rdenas_con_motivo_1442.shtml fecha de consulta: 2 de mayo de 2016.

[9] Joel Álvarez de la Borda, *Crónicas del petróleo en México. De 1863 a nuestros días*, Archivo histórico de PEMEX-PEMEX, México, 2006, p. 83.

[10] Héctor Quiroz Rothe, "Urbanismo reciente y nuevas identidades en México" en *Historia Actual Online*, núm. 9, México, invierno 2006, p. 55.

Como señala Lorenzo Meyer, la apropiación y adopción simbólica del recurso está directamente relacionado con la defensa soberana de los recursos del país.[11] La expansión industrial, de las décadas de los sesenta y setenta, ayudó a mantener una constante inyección de recursos a las ciudades que también estaban en crecimiento. Con esto, el Estado financió el Milagro Mexicano,[12] ganando credibilidad y legitimidad política ante los ciudadanos pues los recursos estaban dirigidos a costear la calidad de vida a la que aspiraba la sociedad mexicana.[13]

El embargo petrolero de la Organización de Países Exportadores de Petróleo de 1971 hizo que el petróleo mexicano fuera una opción de abastecimiento para los mercados afectados. El gobierno buscó financiamiento para invertir en los nuevos pozos descubiertos en el territorio nacional prometiendo fortalecer las finanzas internas. Sin embargo, a finales del sexenio de Luis Echeverría, finalmente llegó la crisis, prevista desde inicios del sexenio, con el déficit al alza y la necesidad de devaluar la moneda hasta un 80 por ciento.[14] Sin embargo, para el inicio del sexenio de José López Portillo, el gobierno tomó medidas para vincular la explotación de petróleo y gas natural dirigidos al mercado internacional, favoreciendo la entrada de divisas y manteniendo altas expectativas para "administrar la abundancia" que traerían el nuevo auge petrolero.

Tras la visita presidencial de López Portillo a Estados Unidos en 1977, las relaciones petroleras entre ambos países aumentaron. A pesar de que México quiso mantener el tema fuera de las negociaciones, las agendas de ambos países tendieron a "petrolizarse" trayendo para éste una sobreexplotación del recurso.[15] La bonanza petrolera llevó al gobierno a confiar de más en sus recursos y en el mercado, exportando aún más el recurso hasta convertirse en el cuarto proveedor internacional. Sin embargo, con el descenso de los precios internacionales, el gobierno no pudo mantener su posición, trayendo como consecuencia una nueva devaluación del peso, la salida de capitales extranjeros del país y la declaración de moratoria para la deuda externa en septiembre de 1982.[16]

[11] Lorenzo Meyer, "El petróleo: cuatro temas para el debate en torno a la reforma energética" en *Foro de debate de la reforma energética*, Senado de la República, México, 13 de mayo de 2008, disponible en http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica /content/foros/docs/13mayo2008_10.pdf fecha de consulta: 23 de febrero de 2017.

[12] John Tutino, "Capitalismo global, Estado nacional y los límites de la revolución: tres momentos clave en el siglo xx mexicano" en *Foro internacional*, núm. 203, El Colegio de México, México, 2011, p. 25.

[13] Ramón Martínez Escamilla, Martínez Escamilla, Ramón, "México: explotación petrolera e ideología dominante" en *Problemas del desarrollo*, núm. 37, año x, México, 1979, p. 153.

[14] Samuel del Villar, "Estado y petróleo: expectativas y perspectivas" en *Foro Internacional*, vol. 20, núm. 1, julio-septiembre, El Colegio de México, México, 1979, p. 130.

[15] Carlos Rico, *México en el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VIII. Hacia la globalización*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 75-76.

[16] Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 45.

La relación directa del petróleo con PEMEX ha permitido que los hidrocarburos permanezcan presentes en el imaginario colectivo; primero como la única opción de consumo y después como la fuente de financiamiento de los beneficios económicos. La petrolización del nacionalismo mexicano y de la mexicanidad ganó terreno gracias al discurso político y los beneficios logrados. La adopción del petróleo como símbolo de identidad no sólo tuvo importancia al interior del país, sino también en el proceso de toma de decisiones de política exterior de México, pero esa importancia pasó por un proceso amplio y complejo.

El neoliberalismo y el cambio de paradigma identitario

Con la implementación de políticas neoliberales en México, la industria petrolera veía limitados sus alcances por las restricciones que estipularon el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Como consecuencia, PEMEX debía cumplir únicamente con tres objetivos: 1) garantizar el abasto interno de combustible; 2) exportar crudo para obtener divisas por ese concepto, y 3) ser la principal fuente del presupuesto de egresos –40 por ciento del presupuesto nacional provenía de esa paraestatal–.[17] Así, la tarea principal de PEMEX ya no era el de encaminar el desarrollo nacional para beneficio de la población general, sino el de producir un bien intercambiable en la nueva visión del mercado global.

En este escenario, a partir de 1983, el presidente Miguel de la Madrid decretó la importancia para la economía nacional de diversos sectores de producción y canceló los monopolios sobre esos sectores, estableciendo la exclusividad del Estado sobre esas tareas.[18] De igual manera, la Constitución instituía que las funciones que éste realizara de manera exclusiva estarían bajo derecho de soberanía. Es decir, que las funciones exclusivas del Estado sólo podía delimitarlas el Estado mismo.

Como parte de las medidas económicas emprendidas por su administración, De la Madrid reclasificó 36 productos petroquímicos básicos, pasándolos a secundarios, y abrió su producción a empresas privadas y extranjeras. Esto inició la apertura de diversos sectores relacionados con el petróleo y filiales de PEMEX y cedió ciertas funciones de comercialización externa del petróleo, constituyendo Petróleos Mexicanos Internacional. En su nuevo esquema internacional, PEMEX inició sociedades

[17] *Ibidem*, p. 46.

[18] Miguel de la Madrid Hurtado, "Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX-F de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*" en *Diario Oficial de la Federación*, H. Congreso de la Unión, México, jueves 3 de febrero de 1983, p. 5, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206369&pagina=5&seccion=0 fecha de consulta: 10 de diciembre de 2016.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

instrumentales en paraísos fiscales, evadiendo impuestos, salseando reportes de pérdidas y manteniendo inversiones accionarias al margen de la ley.[19]

En 1987, con la adopción del neoliberalismo y la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el país abandonó la industrialización, dejando de lado al petróleo, para impulsar la manufactura. Esto originó cambios en el STPRM que, en el auge petrolero, amplió el contratismo a través de la contratación de empresas externas. Al respecto, el personal sindical tomó puestos de supervisión y vigilancia, por lo que debió ser contratado nuevo personal de confianza, agigantando la burocracia petrolera, mientras que las actividades de la industria fueron en descenso.[20]

A pesar de la entrada al GATT, el petróleo y el resto de los hidrocarburos contemplados en el artículo 27 constitucional no fueron incluidos en el protocolo de adhesión. Sin embargo, la exclusión de los hidrocarburos en dicho acuerdo o cualquier otro convenio internacional, estaba jurídicamente respaldado gracias al derecho que la nación tiene sobre éstos, a pesar de la superioridad jerárquica del GATT sobre cualquier tratado de libre comercio.[21]

Al menos en el discurso, Carlos Salinas de Gortari sentó las bases de un cambio económico estructural, pero manteniendo los aspectos importantes para el colectivo nacional. Así quedó plasmado en el *Plan Nacional de Desarrollo* de Salinas:

> Debemos cambiar para poder mantener la esencia de la Nación, la cual define nuestras lealtades, vincula nuestras aspiraciones y respeta nuestros modos de vida. De nada servirá el cambio si perdemos a la Nación que somos y heredamos, si abandonamos una historia de anhelos y luchas en común.[22]

Si bien con Salinas iniciaron las negociaciones para un cambio en los contratos comerciales, el sector energético quedaba fuera de tales negociaciones. En sus memorias, el entonces presidente escribió:

> El presidente Bush […] insistió en que no pretendía concesiones de propiedad en los mantos petroleros sino en exploración. […] Mi respuesta inmediata en materia de petróleo fue negativa […]. En el caso de la explotación y nuestras reservas, patrimonio de las generaciones futuras de mexicanos, mi decisión permanecería inquebrantable durante el resto de mi administración: no habría apertura del petróleo mexicano a los extranjeros.[23]

[19] Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 48.
[20] Manuel Aguilera Gómez, *El petróleo mexicano. Conflicto, esperanza y frustración*, Miguel Ángel Porrúa/ Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM, México, 2015, pp. 86-87.
[21] Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 49.
[22] Carlos Salinas de Gortari, "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" en *Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXXVIII,* núm. 23, Poder Ejecutivo, México, 31 de mayo de 1989, p. 13.
[23] Carlos Salinas de Gortari, *México, un paso difícil a la modernidad*, Plaza y Janés, México, 2000, pp. 83-

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

A pesar de las declaraciones del presidente, las acciones del gobierno le dieron un nuevo rumbo a PEMEX que devengaría en su reestructuración y reorganización. También significó un cambio para el resto de la sociedad y las finanzas gubernamentales. Sin embargo, la propiedad de los hidrocarburos, conforme al discurso presidencial, continuaba siendo de la nación.

En el sexenio de Ernesto Zedillo, el petróleo fincó su importancia económica con miras a una liberalización, pero sin perder su visión identitaria. Este nuevo enfoque propició reformas a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo petrolero, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1995. Esta reforma aportó el argumento de privatización del sector energético al decir, en el segundo párrafo del artículo 4º, lo siguiente:

> Salvo lo dispuesto en el artículo 3º, el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos […].[24]

De esta manera, el gobierno puso fin a su dominio sobre el sector energético y el sector privado ingresó a la industria petrolera, de manera directa y permitida, en diversas fases de la producción. Sin embargo, Zedillo enfatizó el orgullo nacional que prevalecía en el país y la responsabilidad que recaía sobre la industria petrolera mexicana.[25] Asimismo, el discurso presidencial mantuvo el papel del petróleo en el imaginario colectivo y establecía su importancia para el desarrollo nacional.

El presidente Vicente Fox continuó el proceso de apertura al sector privado iniciado por Salinas. Buscó la incursión de empresarios mexicanos en el consejo de administración de PEMEX para brindarle una visión más profesional a la paraestatal. El nuevo gobierno recurrió a los medios de comunicación para demostrar la poca capacidad de la paraestatal para incrementar las reservas, explorar y extraer hidrocarburos del subsuelo y, con esto, buscar la aceptación popular para que la iniciativa privada incursionara en la industria petrolera nacional.[26]

84, citado en Manuel Aguilera Gómez, *op. cit.*, p. 88.

[24] Secretaría de Energía, "Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo" en *Diario Oficial de la Federación*, México, jueves 11 de mayo de 1995, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4873805&fecha=11/05/1995 fecha de consulta: 20 de diciembre de 2016.

[25] Véase s/a, *Política responsable y transparente, con un amplio sentido de beneficio social*, Comunicado 2369, México, 23 de agosto de 2000, disponible en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com2369.html fecha de consulta: 7 de enero de 2016.

[26] Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 53.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

De forma directa, Fox cambió la visión sobre el petróleo, pasando de ser un elemento de protección política, social y económica a ser sólo un bien comercial de exportación. Eso significaba el cambio más drástico respecto al petróleo en más de 60 años. De igual forma, Fox evitó publicar los vaivenes del precio internacional del petróleo mientras los ingresos por este concepto ascendían de manera inédita. Sin embargo, el presidente permitió reuniones de altos funcionarios del gobierno y el sector energético nacional con empresarios estadounidenses y canadienses con intención de invertir recursos privados en el sector energético nacional, incluyendo al petróleo.[27]

Los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto son los que más cambios han introducido respecto al petróleo mexicano. En ambos periodos, la élite política y empresarial del país le restó importancia como elemento de identidad nacional y el recurso pasó a ser únicamente un producto de intercambio, disminuyendo su papel en el desarrollo nacional, sin quitarle su responsabilidad sobre las finanzas públicas nacionales.

La agonía del nacionalismo y la identidad petrolera

En 2008, el presidente Felipe Calderón reformó el sector petrolero del país a través de tres puntos para mejorar la industria: en primer lugar, el gobierno argumentaba que México sólo tendría reservas petroleras hasta el año 2017; en segundo lugar, la necesidad de realizar nuevas exploraciones y perforaciones en aguas profundas, que dada la falta de tecnología para tal tarea debía hacerse a través de alianzas con empresas internacionales y, en tercer lugar, conseguir el financiamiento e inversión necesarios para encontrar los yacimientos, compensar las reservas y mantener la extracción constante de petróleo.[28]

La principal propuesta de reforma energética de Calderón estuvo dirigida en cinco vías: reformar la Ley Orgánica de PEMEX; una iniciativa de decreto a la misma ley; una iniciativa de decreto para reformar diversos artículos de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; un decreto de reforma a la Ley Reglamentaria al artículo 27 Constitucional y una iniciativa de Ley de la Comisión del Petróleo.[29] Estas propuestas buscaban alianzas entre el gobierno y empresas internacionales.

[27] Rubén Cuéllar Laureano, "El petróleo y la política exterior de México: del auge petrolero a la privatización" en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 101-102, FCPyS-UNAM, México, mayo-diciembre 2008, p. 122.
[28] Sarahí Ángeles Cornejo, "Crónica de una muerte anunciada: la reforma energética propuesta por el gobierno de Calderón. Memoria histórica" en *Dimensión Económica, Revista Digital*, vol. 1, núm. 0, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, mayo-agosto 2009, p. 2.
[29] *Ibidem*, p. 5.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

Durante el proceso de reforma energética hubo una serie de debates sobre la viabilidad, los beneficios y los perjuicios que traerían la reforma. Los debates estuvieron enfocados principalmente en dos direcciones: por un lado, lo jurídico, argumentando la anticonstitucionalidad en la reforma y, por otro lado, en lo político y social, pues las acciones gubernamentales y el discurso que las acompañaba importancia del petróleo implicaba un cambio en la percepción del recurso como parte de la identidad nacional.[30]

Germán Martínez Cázares, entonces presidente nacional del Partido Acción Nacional (PAN), remarcó los beneficios del petróleo para el gobierno y el nacionalismo mexicano. Según el PAN, la reforma beneficiaba a la soberanía nacional al importar productos refinados de Estados Unidos, específicamente de Texas. Martínez Cázares argumentaba que llevar crudo al vecino del norte, refinarlo e importar el producto representa 40 por ciento del consumo interno mexicano y esto aumentaría con el paso del tiempo hasta alcanzar 200 por ciento para 2023.[31]

Beatriz Paredes –entonces presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del PRI– condenó las aspiraciones privatizadoras del gobierno de Calderón y propuso seis principios para complementar de manera integral la reforma energética:

1. Mantener la propiedad de los hidrocarburos en el poder de la Nación y para beneficio de todos los mexicanos.
2. Liberar a PEMEX de sus actuales crisis; establecer las condiciones que permitan sea una gran empresa que disponga de los recursos y la autonomía de gestión necesarios para desplegar todo el potencial que México tiene en la materia.
3. Que la renta petrolera y el usufructo del valor agregado del mercado interno sea para los mexicanos de ésta y las siguientes generaciones.
4. Que PEMEX garantice la seguridad energética y apoye la competitividad de la economía, mediante el abasto oportuno, suficiente y de calidad de los combustibles requeridos.
5. Lograr mayor crecimiento económico y creación de empleos; para ello tenemos en el petróleo, en la proveeduría nacional de bienes y servicios, en la industrialización de los hidrocarburos, un potencial que hasta el momento se ha desperdiciado; nuestro partido va luchar para que esto no continúe así.
6. Defender los legítimos intereses de México en sus reservas petroleras, frente

[30] Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 124.

[31] Germán Martínez Cázares, *Palabras de Germán Martínez Cázares, presidente nacional del PAN, durante los foros sobre la reforma energética*, México, 13 de mayo de 2008, disponible en http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/13mayo2008_3.pdf fecha de consulta: 19 de marzo de 2017.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

a los riesgos que enfrenta en las zonas fronterizas, particularmente del golfo de México.[32]

El PRI proponía la defensa nacional y establecía como punto importante de la reforma la garantía de un suministro permanente de combustibles y buen manejo de PEMEX. La paraestatal debía ser la encargada de proveer bienes y servicios en todo el territorio para generar un crecimiento económico y la creación de nuevos empleos en torno a ese proceso.

Por su parte, Cuauhtémoc Cárdenas argumentó la poca claridad del origen y destino de los recursos solicitados y en la forma en la que esos recursos llegarían a manos de la paraestatal –por créditos, Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS), inversiones particulares o de otro tipo–.[33] Así, Cárdenas dejaba claro que, con las décadas, el desgaste y las malas planeaciones de prospectiva, hicieron de PEMEX una empresa dedicada y limitada a la exportación de crudo y con la única función de nutrir las arcas financieras del gobierno, olvidando su papel de impulsadora y generadora del desarrollo nacional. En ese sentido, PEMEX debía encaminarse hacia el rumbo para el que fue pensado, como generador de desarrollo y crecimiento económico e industrial, proveedor de energéticos capaces de competir a nivel internacional en precio y calidad para aumentar su valor y capacidad empresarial.[34]

De igual forma, Lorenzo Meyer señaló la relación entre el petróleo y la identidad nacional que no existe en ninguna otra industria paraestatal. Desde el nacionalismo, el imaginario político colectivo ve a la soberanía nacional como un agente constante en el país, no sólo por medios políticos, sino también económicos y sociales.[35] Así, el petróleo mexicano es –o al menos lo era– un símbolo directamente relacionado con la soberanía nacional y, de igual manera, es el único símbolo nacional que repercute en aspectos económicos, políticos y sociales por igual.

Por su parte, Porfirio Muñoz Ledo argumentaba que, en el ámbito social, considerar al petróleo como símbolo de identidad nacional fue resultado de la

[32] Beatriz Paredes, *Intervención de la C. Beatriz Paredes, Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, en el Primer Foro de Debate sobre la Reforma Energética*, México, 13 de mayo de 2008, disponible en http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/13mayo2008_7.pdf fecha de consulta: 19 de marzo de 2017.

[33] Cuauhtémoc Cárdenas, *Principios de la reforma energética*, México, 2008, disponible en http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/13mayo2008_5.pdf fecha de consulta: 20 de marzo de 2017.

[34] *Idem.*

[35] Lorenzo Meyer, "Intervención pública en el Primer Foro de los debates sobre los principios que debe regir la reforma energética" en *Senado de la República*, México, 13 de mayo de 2008, citado en Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 125.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

construcción social a partir de la institucionalización de la Revolución.[36] En lo económico, el petróleo impulsó una industria que utilizó los recursos de las empresas petroleras, desarrollando al país a lo largo de 40 años. Y en lo político, como principal fuente de financiamiento de las políticas de desarrollo, por un lado, y del "petropresidencialismo" que existió en el país hasta la década de los ochenta, por otro.

Héctor Aguilar Camín argumentaba que, si bien el artículo 27 no había sido modificado en sus años de existencia, tampoco había cumplido con los argumentos dispuestos en él. En ese sentido, Aguilar Camín planteó que la "privatización" del petróleo no lo ha sido de manera plena, pues no ha mantenido la misma tendencia de venta hacia el sector privado como en el caso de teléfonos y bancos. Sin embargo, para el sector petrolero, la privatización ha sido parcial –para actividades que son importantes para el correcto y complejo funcionamiento de PEMEX–, siempre y cuando estas empresas ayuden a cumplir con eficiencia las funciones que la paraestatal necesita y cumpliendo con parámetros de transparencia para que la corrupción no genere ineficiencia.[37]

Según Javier Jiménez Espriú –ex secretario general de la UNAM, ex subdirector comercial de PEMEX y ex secretario de Comunicaciones y Transportes–, PEMEX no era una empresa común y corriente, sino que tenía a su cargo el desarrollo del país e hizo posible la factibilidad financiera y enfatizó la identidad mexicana como nación independiente. Jiménez Espriú también dejó claro que la paraestatal es una "entidad símbolo" que está enraizada en el alma o imaginario colectivo de los mexicanos por ser una empresa emblemática de la soberanía nacional.[38]

Lo anterior alimentaba el planteamiento de que tanto PEMEX como el petróleo en concreto son aspectos del nacionalismo y de la identidad nacional. Sin embargo, la aparición del proceso de privatización –a pesar de la negativa por hablar directamente de ella– fue planteada como una necesidad para el sector, para beneficio de un pequeño grupo de empresarios que siempre estuvieron inmersos en el tema petrolero, pero que eso generaría un perjuicio para la mayoría que, ante la ley la constitución y la costumbre son los legítimos dueños del recurso.[39]

[36] Porfirio Muñoz Ledo, *El hambre y las ganas de comer*, México, jueves 15 de mayo de 2008, disponible en http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/15mayo2008_9.pdf fecha de consulta: 19 de marzo de 2017.

[37] Héctor Aguilar Camín, *Ponencia al foro "Principios que debe regir la reforma energética"*, Senado de la República, México, jueves 15 de mayo de 2008, disponible en http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/15mayo2008_4.pdf fecha de consulta: 20 de marzo de 2017.

[38] Javier Jiménez Espriú, *Intervención en el Foro 2: los principios que deben regir la Reforma energética en México*, México, jueves 15 de mayo de 2008, p. 2, disponible en http://www.senado.gob.mx / reforma_energetica/content/foros/docs/15mayo2008_6.pdf fecha de consulta: 25 de marzo de 2017.

[39] *Ibidem*, p. 3.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

En el mismo tenor, la constante aplicación de políticas en detrimento de los beneficios alcanzados por medio de la expropiación petrolera perjudicó la supervivencia del sector petrolero nacional y, por ende, atentó la autodeterminación tecnológica y el desarrollo de ciencia y tecnología.[40] En ese sentido, quienes han tomado las decisiones en el tema petrolero son los que han obstaculizado y frenado el desarrollo financiado por la industria nacional aplicando procesos equívocos.

La expropiación de 1938 buscó minimizar la dependencia e influencia del exterior en los asuntos concernientes al petróleo –producción, explotación, petroquímica, distribución, almacenamiento, etc.– y fue ese mismo espíritu el que impidió un mayor avance de la reforma de 2008. Sin embargo, la búsqueda de minimizar la injerencia del exterior en el tema petrolero no impidió la idea de abrir ciertos sectores de la industria nacional a empresas privadas y tampoco que la toma de decisiones incorpore y beneficie, en mayor medida, a un pequeño grupo y no a todos los intereses colectivos.[41]

Los especialistas propusieron la necesidad de un cambio tecnológico para enfrentar el agotamiento de las energías fósiles; diseñar un plan estratégico para el desarrollo del sector energético; romper con el vínculo que existe entre el presidencialismo y el "petropresidencialismo" que financió el desarrollo del país y el autoritarismo con que el Poder Ejecutivo financió la permanencia partidista por tanto tiempo.[42]

Por esta razón, la aceptación colectiva fue un factor de importancia al momento de aprobar la reforma energética de 2008. El sentido de pertenencia sobre el petróleo está arraigado en el inconsciente colectivo mexicano, por lo que a partir de octubre de 2007 PEMEX y el gobierno lanzaron una campaña de convencimiento de la opinión pública sobre la necesidad de adecuar a la paraestatal a las nuevas exigencias del sistema internacional. El costo de tal campaña fue de 160 millones de pesos, tomados del presupuesto total de 206.3 millones de comunicación social.[43]

Los comerciales lanzados por radio, periódicos y televisión fueron constantes y mostraron el interés del gobierno por influir en la opinión pública en la aceptación y necesidad de una reforma energética. Sólo la primera semana de marzo del 2008 –momento del lanzamiento del comercial conocido como "el tesoro escondido"– fueron transmitidos 10 mil 101 mensajes de radio y 794 en televisión en todo el país. Para 2008, el gobierno federal presentó el mayor gasto en propaganda de medios para PEMEX desde el año 2000. Sólo entre marzo y julio de 2008, PEMEX distribuyó 256 millones 525 mil 563 pesos para financiar diversas campañas para convencimiento

[40] *Ibidem*, p. 9.
[41] Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 127.
[42] Cuauhtémoc Velasco Oliva, "La batalla por el petróleo en México" en *La batalla por el petróleo y el gas natural en América Latina*, Energía y Desarrollo A. C., México, 2009, pp. 13-15.
[43] S/a, *El Universal*, México, 11 de agosto de 2008, citado en Cuauhtémoc Velasco Oliva, *op. cit.*, 2009, p. 18.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

colectivo para aceptar la reforma, principalmente para "el tesoro escondido".[44] De esta manera, el gobierno federal demostró su interés en que la población conociera y aceptara una reforma en materia energética. Sin embargo, los resultados de las propuestas del presidente Calderón no recibieron la aceptación ni los alcances esperados.

Enrique Peña Nieto, el "Pacto por México" y su visión para el petróleo

La elección de Enrique Peña Nieto estuvo envuelta en un contexto de cuestionamiento. Tras esto, el nuevo gobierno decidió aplicar una estrategia de alianza política entre el PRI, el PAN y el PRD. Con ésta, el gobierno federal promulgó el "Pacto por México" como un acto de legitimidad política, dirigido a cinco vertientes: 1) la política social; 2) el empleo y el desarrollo económico; 3) la seguridad y la justicia; 4) la gobernabilidad democrática, y 5) la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción.[45] El Pacto por México sirvió como foro no sólo para la discusión de los cambios que el país requiere a nivel constitucional en términos sociales, económicos y políticos, sino también como medio legitimador hacia las discusiones y sospechas que las elecciones levantaron.

Con Peña Nieto en la presidencia, la reforma energética parecía ser la menos probable no sólo por el papel que el petróleo tiene en el imaginario colectivo del país –lo que lo hace un tema delicado en sí–, sino por el costo político que tendría para el impulsor de una iniciativa de tal naturaleza.[46] En ese sentido, la búsqueda por la aprobación de la reforma tuvo que ser rápida y los argumentos formaron parte del proceso cerca de concluir con la reforma.

A diferencia de lo sucedido en 2008, en 2013 no hubo un foro de debate dentro del seno del gobierno para discutir los puntos en favor y en contra de la reforma energética. Los debates fueron públicos y muchos sectores opinaron al respecto. Esa fue una muestra de que el tema petrolero estuvo y está presente en el imaginario social y político de México. La reforma representaría un cambio en la visión del recurso y también tendría implicaciones más allá de las fronteras.

Los principales argumentos en apoyo de la reforma energética fueron en dos direcciones: desde una visión política y económica y, desde el nacionalismo y/o soberanía-propiedad del recurso. Conforme a la primera, preocupaba la poca o nula capacidad de PEMEX por aumentar la producción de crudo y de sus reservas. Desde esta perspectiva, el hecho de que México fuera un país productor –y el tercer

[44] Cuauhtémoc Velasco Oliva, *op. cit.*, pp. 18-19.
[45] Fernando Barrientos del Monte y Daniel Añorve, "México 2013: acuerdos, reformas y desacuerdos" en *Revista de Ciencias Políticas*, vol. 34, núm. 1, Guanajuato, 2014, p. 226.
[46] *Ibidem*, p. 230.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

exportador a Estados Unidos– de petróleo atenta contra la lógica de importación, necesaria para el funcionamiento energético del país desde hace casi una década. En el mismo sentido, la cada vez mayor importación de hidrocarburos traería consigo un escenario desilusionador en términos monetarios, pues si México se transformaba en un país netamente consumidor de combustible ocasionaría la pérdida de casi 40 por ciento de los ingresos que el país adquiere de PEMEX.[47]

El segundo argumento hacía referencia a la propiedad y soberanía nacional sobre el petróleo. Los impulsores determinaron que, más allá de una afrenta, la reforma beneficiaba los intereses del país, pues por medio de su aplicación podría favorecer a la totalidad de la población. En el mismo sentido, el hecho de aferrarse a las "viejas prácticas nacionalistas" referentes al petróleo recaía más en un chovinismo que en un planteamiento de productividad efectiva.[48]

La reforma energética que propuso reforzar la industria petrolera nacional, a final de cuentas, no supone una verdadera defensa del petróleo mexicano y tampoco supone un beneficio sobre la incursión del sector privado a la exploración y explotación del petróleo. Reforzar la industria mexicana por medio de extracción y refinamiento a través de PEMEX podría generar más ganancias que exportar producto crudo a precio de mercado. En México, la protección de los recursos ha llegado únicamente al límite del discurso, pues los actos pocas veces reflejan lo que plantean los argumentos y eso pone en riesgo el futuro de los recursos del país.[49]

A pesar de que el gobierno dejó de destinar recursos al sector industrial, PEMEX aumentó su inversión para producción. Sin embargo, los resultados no reflejaban la productividad de esa inversión. PEMEX pasó de invertir 12 mil millones de dólares, a principios del presente siglo, para producir 3 o 3.4 millones de barriles diarios; a destinar 23 o 24 mil millones de dólares en 2015 y generar 33 por ciento menos.[50] Así, la baja producción, como resultado de un aumento de inversión, significaría que el modelo petrolero, que dio tantos beneficios para el desarrollo del país, había terminado.

La reforma energética, la opinión política y popular

La discusión popular en torno a la reforma energética ocasionó que su aprobación tuviera que ser rápida por todo lo que estaba en juego alrededor del recurso. El proceso

[47] Gary Sistos García, "Reforma energética: es tiempo de dejar atrás el miedo al cambio y apostar por un mejor futuro para nuestro país" en *Etsákupani Internacional*, año 3, núm. 21, Morelia, septiembre 2013, pp. 4-6.
[48] *Ibidem*, p. 6.
[49] Dolores Padierna y Javier Treviño *et al*., "El impacto de la reforma energética. Foro de discusión" en *El Cotidiano,* vol. 30, núm. 190, México, marzo-abril 2015, pp. 12-13.
[50] *Ibidem*, pp. 14-17.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

pasó por un tiempo récord de aprobación: fue aprobada en lo general por la Cámara de Senadores el 10 de diciembre y por la Cámara de Diputados el 11 de diciembre de 2013. La aplicación también fue inmediata, al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013, sólo 10 días después de la aprobación en el Congreso, y entró en vigor al día siguiente de su publicación el 21 de diciembre. Por ser una reforma que trascendería a diversas disposiciones constitucionales, requería de la aprobación por parte de la mayoría de las legislaturas estatales. 83 horas después de la aprobación por parte del Congreso, 17 legislaturas estatales aprobaron la reforma energética y para el 20 de diciembre ya había sido aprobada por 26 de las 32 legislaturas estatales.[51]

Las votaciones en el Congreso para la aprobación de la reforma fueron las siguientes:

Tabla 1
Votaciones en el Congreso sobre la reforma energética, 2013

	Senado				*Diputados* [52]			
Partido	*A favor*	*En contra*	*Abstenciones*	*Comisión Oficial*[53]	*A favor*	*En contra*	*Abstenciones*	*Ausente*
PRI	51	1	0	0	209	1	0	3
PAN	36	0	0	0	107	3	0	4
PRD	0	18	0	1	0	95	0	6
PVEM	7	0	0	0	28	0	0	0
PT	0	6	0	0	0	13	0	1
PANAL	ð	ð	ð	ð	10	0	0	0
MC	ð	ð	ð	ð	0	19	0	1
S/p[54]	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	94	25	0		354	131	0	15

Fuente: elaboración propia con base en información del Senado de la República[55] y la Cámara de Diputados.[56]

[51] Fernando Barrientos del Monte y Daniel Añorve, *op. cit.*, 2014, p. 238.
[52] Votaciones en lo general.
[53] Senadores ausentes por estar en comisión oficial.
[54] Sin partido.
[55] Senado de la República, "Listado de votaciones por periodo legislativo. Primer periodo ordinario" en *LXII legislatura*, México, martes 10 de diciembre de 2013, disponible en http://www.senado.gob.mx/index.php? watch=36&sm=2&ano=2&tp=O&np=1&lg=62&id=1951 fecha de consulta: 20 de abril de 2017.
[56] Cámara de Diputados, "Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de energía" en *Gaceta Parlamentaria*, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 11 de diciembre de 2013, disponible en http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/62/tabla2or1-136.php3 fecha de consulta: 20 de abril de 2017.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

La iniciativa de reforma energética del presidente Peña Nieto tuvo aceptación, al menos en las élites políticas del Congreso. Lógicamente, la mayoría de los votos provino de las bancadas del PRI –partido al que pertenecía el presidente– tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados con 51 y 209 votos en favor, de manera respectiva, y sólo un voto en contra en cada cámara. El PAN votó con 36 senadores en favor y ninguno en contra, y 107 diputados en favor y tres en contra. Los últimos votos favorables fueron otorgados por el Partido Nueva Alianza, que dio 10 votos y ninguno en contra. Por su parte, la izquierda nacional, representada por el PRD, votó exclusivamente en contra, con 18 senadores y 95 diputados; el PT, con seis senadores y 13 diputados; y Movimiento Ciudadano, que otorgó 19 votos en contra.

De esta manera, la reforma planteaba cambios significativos en la Constitución, los cuales estaban centrados en tres rubros principales: el primero, relacionado con el artículo 25, establecía que el control y la propiedad de la producción petrolera y los organismos necesarios para ellos continuarían siendo propiedad y estarían bajo el dominio único del gobierno federal. Sin embargo, el gobierno mismo impulsaría y protegería las actividades económicas que serían realizadas por empresas particulares, por lo que promovería condiciones favorables para que el sector privado desarrollara sus actividades productivas y contribuyera al desarrollo económico nacional, siempre cuidando la equidad social, la productividad y sustentabilidad de los recursos nacionales.[57]

En segundo lugar, referente al artículo 27 constitucional, la reforma estableció la propiedad de los recursos, que seguirían siendo de la nación de manera inalienable e imprescindible. Sin embargo, el Ejecutivo podría otorgar contratos con empresas particulares o sociedades para aprovechar o hacer uso de los recursos que estableciera la ley. En el mismo sentido, el gobierno también reafirmaba su facultad para establecer sus reservas nacionales y suprimirlas. De igual manera, conforme a los minerales radiactivos, no habría concesiones por parte del gobierno.[58]

En tercer lugar, conforme al artículo 28, la reforma establecía que en el país no habría monopolios en las áreas que el Estado ejercería de manera exclusiva –áreas estratégicas–. De igual manera, quedó establecida la creación de un fideicomiso que recaudaría todos los ingresos derivados de la explotación de petróleo por medio de asignaciones y contratos, pero sin tomar en cuenta los impuestos. De este modo, la reforma constitucional, en términos de hidrocarburos, estipulaba que el mineral seguiría

[57] Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de energía" en *Diario Oficial de la Federación*, México, 2013, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha =20/12/2013 fecha de consulta: 15 de marzo de 2017.

[58] *Idem.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

siendo propiedad de la nación, pero también establecía que existirían contratos para hacer más eficiente al sector.[59]

Conforme estas propuestas tomaron forma y fueron aplicándose, la población adoptó una posición respecto al tema. De 2003 hasta 2013, la evolución de la opinión pública respecto a la participación del capital privado en PEMEX no sufrió grandes cambios. En 2003, 55 por ciento de los encuestados por Parametría estaba en contra de abrir la participación privada en PEMEX; 18 por ciento no estaba ni en favor ni en contra de la apertura y sólo cuatro por ciento de los encuestados estaba en favor. En 2008, en medio de la reforma de Calderón, 42 por ciento de los encuestados estaba en contra de la apertura, 30 por ciento estaba en favor y 12 por ciento no mostraba una opinión positiva o negativa al respecto. En 2013, la opinión pública mostraba un descenso conforme al positivismo de la apertura de PEMEX a la opinión pública: 16 por ciento estaba de acuerdo con ampliar la participación del sector privado en la paraestatal, 49 por ciento estaba en contra y 25 por ciento no tenía una opinión conforme a esa apertura.[60]

La aprobación de la apertura de PEMEX al sector privado mantuvo una estabilidad conforme a la opinión pública. El número de personas que no estaban ni en favor ni en contra aumentaron en los 10 años analizados al pasar de 18 a 25 por ciento. Por su parte, la opinión en favor sólo aumentó dos puntos porcentuales en ese mismo periodo (de 14 a 16 por ciento). En cambio, la opinión en contra de la apertura descendió al pasar de 55 a 49 por ciento. Sin embargo, la distancia entre los que están en favor de la apertura y los contrarios a la propuesta sigue siendo amplia –la diferencia es de 33 por ciento–.[61] Planteado de otra manera, si bien hubo un descenso en el descontento por la apertura de PEMEX, aún sigue en el imaginario colectivo la imposibilidad de insertar el tema petrolero en los asuntos de la economía neoliberal nacional.

En el mismo tenor, la opinión pública al interior del país mantenía una oposición a la incursión de la iniciativa privada al terreno petrolero y más aún si el sector privado era de origen extranjero. Así lo demostró la encuesta que levantó el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados en noviembre de 2013. El CESOP pidió la opinión de la población mexicana conforme a si la incursión de la inversión extranjera en materia petrolera era un ataque a la soberanía nacional. 51 por ciento de los encuestados estaba de acuerdo con que la inversión extranjera era un ataque a la soberanía nacional y seis por ciento no estaba ni de acuerdo ni en

[59] *Idem.*

[60] Parametría, "Reforma energética, las líneas del debate" en *Parametría*, México, encuesta levantada entre el 13 y el 16 de julio de 2013, citado en José de Jesús González Rodríguez, *Reforma energética, refinerías y opinión pública. Datos para el examen legislativo*, núm. 64, CESOP, México, marzo 2014, pp. 21-22.

[61] *Idem.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

desacuerdo con tal afirmación; sin embargo, 35 por ciento no creía que la inversión extranjera fuera un ataque contra el país.[62]

De igual manera, el CESOP preguntó cuál debería ser la mejor opción para resolver el problema de la cada vez mayor importación de combustible. Las tres opciones fueron: continuar importando gasolinas con cuatro por ciento; que el gobierno permitiera la inversión privada para la construcción de refinerías dentro del país con 12 por ciento, y que quien debería construir las refinerías era el gobierno con 70 por ciento.[63] Asimismo, la opinión pública se manifestaba por reavivar la inversión del gobierno al sector petrolero nacional, tema que se había frenado desde la década de los noventa.

Respecto a la opinión sobre PEMEX y qué tan orgullosos se sentían los mexicanos en relación con la paraestatal, los resultados son un tanto contradictorios. Por un lado, 39 por ciento consideró tener una buena o muy buena opinión de la empresa y 32 por ciento señaló tener una mala o muy mala opinión. Conforme al orgullo mexicano sobre PEMEX, 54 por ciento dijo sentirse poco o nada orgulloso, mientras que quienes dijeron tener alguno o mucho orgullo ascendía a 44 por ciento. Entretanto, 60 por ciento de los mexicanos considera que PEMEX es una empresa gubernamental, mientras que 34 por ciento piensa que es una empresa propiedad de los mexicanos, en contraste directo con los resultados de años anteriores, donde 66 por ciento de los mexicanos consideraba que el petróleo es propiedad de todos los mexicanos.[64]

La sociedad mexicana no fue la única que vertió su opinión sobre la reforma energética que fue aplicada en el país. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) opinó sobre los beneficios que traería la aplicación de la medida al mediano y largo plazo. Según esta institución, la reforma generaría nuevos organismos reguladores que ayudarían a supervisar la apertura del sector energético a la competencia y, de esa manera, hacer uso eficaz de la riqueza de los recursos naturales. De igual forma, la apertura atraería nuevas inversiones del sector privado –más de los que ya realizaban tareas de exploración, producción y transporte de petróleo y gas–, lo que impulsaría la producción anual de hidrocarburos hasta en 75 por ciento.[65]

Otro argumento que abonó en favor de la apertura económica fue referente a las implicaciones que la reforma tendría en la seguridad energética. Los especialistas han sostenido que en las aguas profundas del golfo de México existen reservas por más de 27 mil millones de barriles, sólo en el lado mexicano. Mientras que la parte estadounidense del golfo de México ha sido fuertemente explotada, la mexicana no lo ha sido. Por ese motivo, un acuerdo de exploración transfronteriza en las aguas

[62] José de Jesús González Rodríguez, *op. cit.*, pp. 23-24.
[63] *Ibidem*, pp. 25-26.
[64] Fernando Barrientos del Monte y Daniel Añorve, *op. cit.*, 2014, p. 239.
[65] OCDE, *Estudios económicos de la* OCDE. *México. Visión general*, OCDE, México, enero 2015, pp. 17-18.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

profundas del golfo implicaba un acuerdo de seguridad. Por ende, la seguridad petrolera fue un factor a considerar debido a las importantes cantidades de dinero invertido ya que atentaba contra el abasto de hidrocarburos del país en regiones como Chicontepec, Veracruz, no sólo para consumo interno, sino para venta internacional.[66] Es decir, invertir en la extracción de crudo en aguas profundas ayudaría a mantener el abasto de combustible de México y sus principales compradores.

El arraigo de los mexicanos conforme a sectores económicos es muy positivo. La población en general ve con buenos ojos que México mantenga relaciones con otros países y la percepción de su beneficio ha aumentado con los años. Sin embargo, la aceptación por la incursión del sector privado extranjero en el tema petrolero sigue siendo un tema sensible. Así lo demostró la encuesta realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en 2010, en la cual la aceptación de inversión extranjera era positiva para 79 por ciento de la población en general,[67] mientras que para 2017 sólo lo era para 72 por ciento.[68]

Sin embargo, la población mostró un rechazo a la inversión extranjera en ese sector energético. En 2010, 62 por ciento de la población mexicana estaba en contra de que los extranjeros invirtieran en exploración y distribución del petrolero –sectores claves para la inversión extranjera en la reforma de 2008– mientras que 33 por ciento de la población mostró estar en favor de este tipo de inversión. En contraste con la posición de la población, los líderes demostraban estar más abiertos a la inversión de empresas extranjeras en el sector petrolero con 64 por ciento en favor y 34 por ciento en contra. Así, en el tema petrolero, la opinión del grueso de la población fue de rechazo y no hubo variación respecto a analizar de manera específica a sectores de la población como la edad, el nivel de escolaridad o el ingreso –como sí hubo variación en otros sectores encuestados–.[69] Para 2017, 64 por ciento de la población mexicana no aceptaba la inversión extranjera en el sector petrolero –y 62 por ciento lo hacía para las gasolineras–, mientras que los líderes sí la aceptaban en sectores energéticos como el petróleo –con 61 por ciento– y en gasolineras –con 64 por ciento–.[70]

[66] Tim Samples, "A new era for energy in Mexico? The 2013-14 energy reform" en *Texas International Law Journal. Special Issue*, vol. 50, 2016, pp. 608-611.

[67] Guadalupe González González y Jorge A. Schiavon *et al.*, *México, las Américas y el mundo 2010. Política exterior. Opinión pública y líderes*, División de Estudios Internacionales-CIDE, México, 2011, pp. 43-44.

[68] Gerardo Maldonado, Karen Marín, Guadalupe González y Jorge Schiavon, *Los mexicanos ante los retos del mundo: opinión pública, líderes y política exterior. México, las Américas y el mundo 2016-2017*, División de Estudios Internacionales-CIDE, México, 2018, pp. 71-72.

[69] Otros sectores encuestados fueron electricidad, telefonía y medios de comunicación. En éstos la población en general demostraba mayor rechazo conforme aumentaba la edad del encuestado, pero disminuía mientras el nivel de escolaridad e ingreso. Véase Guadalupe González González y Jorge A. Schiavon *et al.*, *op. cit*, pp. 44-45.

[70] Gerardo Maldonado, Karen Marín, Guadalupe González y Jorge Schiavon, *op. cit.*, pp. 74-75.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

Estas medidas fueron consistentes con las recomendaciones que la OCDE realizó en 2013 y consideró factores como la participación de utilidades, la producción compartida y acuerdos de licencia. Conforme a los argumentos positivos de la reforma, era de esperarse que el gobierno eliminara subsidios a los combustibles fósiles, al tiempo que tendrían gravámenes para gasolina y diésel. Como resultado, los precios quedarían a expensas del libre mercado y eso generaría un aumento gradual de precio. Esto tendría una repercusión considerable en la emisión de gases contaminantes –que es alta respecto al resto de los países miembros de la organización– y traería una mejor eficiencia energética al país.[71]

Conclusión

Uno de los principales objetivos de México es el desarrollo del país a través de la explotación de sus recursos tangibles naturales, como el petróleo. Los recursos con los que cuenta el país y la capacidad de manejarlos han sido los principales medios para impulsar el desarrollo nacional. La necesidad de impulsar el desarrollo nacional hizo que los diferentes gobiernos accedieran a que las ganancias que tuviera el país por la explotación de hidrocarburos fueran únicamente por la cesión de sus propios recursos, a pesar de que esto vulneraba la soberanía nacional.

En el siglo XIX, México contaba con el recurso, pero carecía de los medios para explotarlos. Para realizar la explotación, y dada la incapacidad legal y práctica para ésta, el Estado debió realizar reformas para aprobar la cesión de la producción petrolera y, con eso, cambió la propiedad de los yacimientos subterráneos del país, causando descontento y malestar entre los sectores nacionalistas prerrevolucionarios del país. Si bien introducir el articulo 27 a la Constitución de 1917 fue el detonante para eliminar la cesión de tierras a las empresas petroleras y cambiarlas por concesiones con temporalidad limitada, esa acción propició un proceso de descontento entre los empresarios, quienes rehusaban aceptar las estipulaciones y comenzaron negociaciones para que los gobiernos posteriores a la Constitución de 1917 no hicieran válido lo indicado en dicho artículo.

La protección de la integridad del país y la adopción del recurso como símbolo de identidad le dio legitimidad y aceptación al proceso de expropiación de 1938. El gobierno Cardenista generó un proceso de expropiación marcado por el hartazgo popular sobre la influencia de los petroleros –y los extranjeros en general– sobre las decisiones al interior de país, calificándolas como violatorias a la soberanía nacional. Bajo estos argumentos, el presidente Cárdenas, y gran parte del país, vio a la

[71] OCDE, *op. cit.*, pp. 18-19.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

nacionalización de los energéticos como un acto soberano de defensa y protección de una fuente de riqueza que por décadas había sido negada para el resto de los mexicanos. Esta argumentación apoyó y legitimó las acciones del gobierno, facilitando la adopción de políticas petroleras que fueron de la mano con el impulso de la industria y el desarrollo del país en general.

La mexicanidad, en sentido cultural, político y económico, estuvo ligada con la búsqueda del desarrollo y la explotación del petróleo para conseguirlo. La creación de PEMEX y la industrialización del país ofreció la posibilidad de un desarrollo nacional conocido como "Milagro Mexicano" o "Desarrollo Estabilizador", basado en la política de protección de la industria a través de la sustitución de importaciones para así llevar el desarrollo del país por medio de la exportación de petróleo. Las políticas nacionalistas fueron benéficas para el país al impulsar el consumo interno y las empresas paraestatales fueron las principales abastecedoras de las demandas de productos nacionales.

El objetivo común de los sexenios posteriores al cardenismo fue convertir a PEMEX en la palanca del desarrollo económico e industrial que atendiera los intereses generales de los diversos sectores del país. Por más de 40 años, presidente tras presidente buscaron el fortalecimiento de la industria petrolera, valiéndose de las facilidades que el medio internacional ofrecía hasta que esas ventajas fueron convertidas en desventajas que debían minimizarse a través de reformas, pero sin perder el discurso de protección soberana del petróleo.

Con la llegada a la presidencia de José López Portillo, las pretensiones de consolidar a México como una de las principales industrias petroleras del mundo quedaron diluidas por la sobreexplotación del subsuelo, el derroche y el gasto irresponsable de la riqueza petrolera, el endeudamiento del país, las corruptelas alrededor del sector, entre otros asuntos que generaron una crisis económica que perjudicó la industria y abrió de nueva cuenta las puertas para que el capital privado, local e internacional, pudiera incursionar en temas petroleros. Es en ese nuevo escenario que los argumentos neoliberales estuvieron cada vez más presentes en el imaginario político y económico mexicano poniendo en tela de juicio, por primera vez en casi 50 años, el papel estatal sobre el petróleo.

El neoliberalismo marcó un nuevo rumbo en la forma de llevar la economía internacional y el gobierno mexicano vio en éste el medio para subsanar las crisis que había sufrido. La aplicación del neoliberalismo no fue un factor de desgaste de la imagen del petróleo como símbolo nacional, pero sí restringió su papel a un tono meramente económico. A pesar de que ha sido un recurso negociable, los argumentos de los gobiernos proteccionistas estuvieron centrados en mantener la imagen del petróleo como el medio central del desarrollo mexicano y mantuvieron la participación privada en términos más esporádicos y bajo supervisión de PEMEX.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

No obstante, los gobiernos neoliberales, si bien continuaron con la protección en ámbitos comerciales de petróleo –como en las negociaciones del TLCAN–, permitieron la incursión de empresas privadas a mayor cantidad de sectores productivos de la industria por medio de contratos con la paraestatal, pero no necesariamente al mando de ésta.

El neoliberalismo trajo un motor de desarrollo alterno al petróleo. La inversión en diversos sectores nacionales propició un ambiente de competencia en México que disparó el consumo interno. La protección del Estado sobre la economía poco a poco limitó las opciones en las que el gobierno pudiera interferir, pero el sector petrolero permaneció como un tema mítico. La población en general ve con buenos ojos que exista inversión privada en diversos sectores de la economía y la percepción de competencia comercial es recibida con optimismo por los mexicanos, pero conforme a la competencia en la producción petrolera genera incomodidad y descontento generalizado.

El Estado también ha disminuido su inversión en el sector petrolero, lo que lo ha hecho menos eficiente. Por esta razón, desde inicios del siglo XXI, el gobierno buscó una reforma que permitiera una participación más activa de la iniciativa privada en el sector. Y, por otro lado, existen movimientos sociales importantes para frenar esas políticas, calificadas como "privatizadoras", y que el gobierno mantenga control sobre los recursos sin necesidad de intermediarios. La posición social de desconfianza está debidamente formada por la historia de poca claridad en las finanzas nacionales. Aunado a esto, aspectos como los constantes aumentos del precio de los combustibles generan descontento en la opinión popular y desconfianza en los manejos de los recursos.

Las políticas de apertura del gobierno han sido tan amplias que, por un lado, PEMEX termina siendo un clúster de actividades petroleras y no el principal actor en esas tareas. La reforma energética de 2013 dio fin a una política gubernamental de protección de los recursos petroleros que inició con Lázaro Cárdenas y que adoptó al petróleo como principal medio de desarrollo del país. El imaginario colectivo mantiene una visión de apropiación del recurso, pero la élite gubernamental y empresarial le otorga únicamente el papel de un recurso económico.

Sin embargo, el país está en un proceso coyuntural en términos políticos, sociales y económicos que reflejan esa visión en diferentes aspectos, incluido el petrolero. Desde esta visión, los futuros análisis deberían ir encaminados sobre el discurso y acciones del nuevo gobierno lopezobradorista respecto al tema petrolero y las implicaciones respecto a la percepción identitaria y nacionalista colectiva.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

Fuentes consultadas

Aguilar Camín, Héctor, *Ponencia al foro "Principios que debe regir la reforma energética"*, Senado de la República, México, jueves 15 de mayo de 2008, disponible en http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/15mayo2008_4.pdf

Aguilera Gómez, Manuel, *El petróleo mexicano. Conflicto, esperanza y frustración*, Miguel Ángel Porrúa/Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM, México, 2015.

Álvarez de la Borda, Joel, *Crónicas del petróleo en México. De 1863 a nuestros días*, Archivo histórico de PEMEX-PEMEX, México, 2006.

Ángeles Cornejo, Sarahí, "Privatización monopólica y desnacionalización de PEMEX, ¿hasta dónde?" en *Problemas del desarrollo*, vol. 21, núm. 81, México, 1990.

Articulo 27, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Congreso de la Unión, México, 1917, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/ CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf

Barrientos del Monte, Fernando y Daniel Añorve, "México 2013: acuerdos, reformas y desacuerdos" en *Revista de Ciencias Políticas*, vol. 34, núm. 1, Guanajuato, 2014.

Cámara de Diputados, "Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de energía" en *Gaceta Parlamentaria*, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 11 de diciembre de 2013, disponible en http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/62/tabla 2or1-136.php3

Cárdenas, Cuauhtémoc, *Principios de la reforma energética*, México, 2008, disponible en http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/13mayo2008_5.pdf

Cárdenas, Lázaro, "Discurso del presidente Lázaro Cárdenas con motivo de la expropiación petrolera" en *500 años de México en documentos*, México, 1938, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1938_227/Discurso_del_Presidente_L_zaro_C_rdenas_con_motivo_1442.shtml

Cárdenas Gracia, Jaime, *En defensa del petróleo*, UNAM, México, 2009.

Cuéllar Laureano, Rubén, "El petróleo y la política exterior de México: del auge petrolero a la privatización" en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 101-102, FCPyS-UNAM, México, mayo-diciembre 2008.

De la Madrid Hurtado, Miguel, "Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX-F de la

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en *Diario Oficial de la Federación*, H. Congreso de la Unión, México, jueves 3 de febrero de 1983, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=206369&pagina=5&seccion=0

Del Villar, Samuel, "Estado y petróleo: expectativas y perspectivas" en *Foro Internacional*, vol. 20, núm. 1, julio-septiembre, El Colegio de México, México, 1979.

Echeverría, Bolívar, "El petróleo y la cultura mexicana" en *Configuraciones*, núm. 28, México, 2008.

González González, Guadalupe y Jorge A. Schiavon *et al.*, *México, las Américas y el mundo 2010. Política exterior. Opinión pública y líderes*, División de Estudios Internacionales-CIDE, México, 2011.

González Rodríguez, José de Jesús, *Reforma energética, refinerías y opinión pública. Datos para el examen legislativo*, núm. 64, CESOP, México, marzo 2014.

Gueilburt, Matías (dir.), *La era de Cárdenas*, Anima Films/The History Channel Latin America, 2010, disponible en http://www.netflix.com/watch/80008324?trackId =14170151&tctx=0%252C0%252C3b2b4acc-b66a-4955-8d15-5eed572a341e-3896491

Jiménez Espriú, Javier, *Intervención en el Foro 2: los principios que deben regir la reforma energética en México*, México, jueves 15 de mayo de 2008, disponible en http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/15mayo2008_6.pdf

Maldonado, Gerardo, Karen Marín, Guadalupe González y Jorge Schiavon, *Los mexicanos ante los retos del mundo: opinión pública, líderes y política exterior. México, las Américas y el mundo 2016-2017*, División de Estudios Internacionales-CIDE, México, 2018.

Martínez Cázares, Germán, *Palabras de Germán Martínez Cázares, presidente nacional del PAN, durante los foros sobre la reforma energética*, México, 13 de mayo de 2008, disponible en http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs /13mayo2008_3.pdf

Martínez Escamilla, Ramón, "México: explotación petrolera e ideología dominante" en *Problemas del desarrollo*, núm. 37, año X, México, 1979.

Meyer, Lorenzo, "El petróleo: cuatro temas para el debate en torno a la reforma energética" en *Foro de debate de la reforma energética*, Senado de la República, México, 13 de mayo de 2008, disponible en http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica /content/foros/docs/13mayo2008_10.pdf

Meyer, Lorenzo, "Intervención pública en el Primer Foro de los debates sobre los principios que debe regir la reforma energética" en *Senado de la República*, México, 13 de mayo de 2008.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

Muñoz Ledo, Porfirio, *El hambre y las ganas de comer*, México, jueves 15 de mayo de 2008, disponible en http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs /15mayo2008_9.pdf

OCDE, *Estudios económicos de la OCDE. México. Visión general*, OCDE, México, enero 2015.

Padierna, Dolores y Javier Treviño *et al.*, "El impacto de la reforma energética. Foro de discusión" en *El Cotidiano*, vol. 30, núm. 190, México, marzo-abril 2015.

Paredes, Beatriz, *Intervención de la C. Beatriz Paredes, Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, en el Primer Foro de Debate sobre la Reforma Energética*, México, 13 de mayo de 2008, disponible en http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/13mayo2008_7.pdf

Quiroz Rothe, Héctor, "Urbanismo reciente y nuevas identidades en México" en *Historia Actual Online*, núm. 9, México, invierno 2006.

Rico, Carlos, *México en el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VIII. Hacia la globalización*, El Colegio de México, México, 2010.

Rivera Castro, José, "La expropiación petrolera. Raíces históricas y respuesta de los empresarios extranjeros" en *Casa del tiempo*, vol. 1, núm. 7-12, 2007.

S/a, *Política responsable y transparente, con un amplio sentido de beneficio social*, Comunicado 2369, México, 23 de agosto de 2000, disponible en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/vocero/boletines/com2369.html

Salinas de Gortari, Carlos, "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" en *Diario Oficial de la Federación Tomo CDXXVIII,* núm. 23, Poder Ejecutivo, México, 31 de mayo de 1989.

Salinas de Gortari, Carlos, *México, un paso difícil a la modernidad*, Plaza y Janés, México, 2000.

Samples, Tim, "A new era for energy in Mexico? The 2013-14 energy reform" en *Texas International Law Journal. Special Issue*, vol. 50, 2016.

Secretaría de Energía, "Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo" en *Diario Oficial de la Federación*, México, jueves 11 de mayo de 1995, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4873805&fecha=11/05/1995

Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de energía" en *Diario Oficial de la Federación*, México, 2013, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 101-128.

Senado de la República, "Listado de votaciones por periodo legislativo. Primer periodo ordinario" en *LXII legislatura*, México, 10 de diciembre de 2013, disponible en http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=36&sm=2&ano=2&tp=O&np=1&lg=62&id=1951

Sistos García, Gary, "Reforma energética: es tiempo de dejar atrás el miedo al cambio y apostar por un mejor futuro para nuestro país" en *Etsákupani Internacional*, año 3, núm. 21, Morelia, septiembre 2013.

Tutino, John, "Capitalismo global, Estado nacional y los límites de la revolución: tres momentos clave en el siglo XX mexicano" en *Foro internacional*, núm. 203, El Colegio de México, México, 2011.

Velasco Oliva, Cuauhtémoc, "La batalla por el petróleo en México" en *La batalla por el petróleo y el gas natural en América Latina*, Energía y Desarrollo A. C., México, 2009.

Biocomercio y servicios ambientales: una aproximación a la realidad ecuatoriana

Biocommerce and environmental services: an approach to the Ecuadorian reality

Darwin Ordoñez-Iturralde[1]
Jorge González-Sarango[2]
Arturo Morales Castro[3]

Resumen

La sociedad transita hacia una creciente conciencia socioeconómica ambiental, lo que da lugar a que el tema del desarrollo económico como propuesta de política pública adicione, como eje obligado, al componente de prácticas ambiental y socialmente sostenibles, sumado a los conceptos de soberanía y suficiencia alimentaria. El desarrollo económico ambiental sostenible añade la necesidad de proteger la categoría de país megadiverso que Ecuador ostenta; empero, la biodiversidad aparece como un componente de desarrollo social y económico ausente en la gestión de la economía nacional. En el presente trabajo, desde la metodología bibliográfica, documental y exploratoria, uno de los propósitos es identificar, por aproximaciones sucesivas, los avances observados en lo relativo al biocomercio y pago por servicios ambientales, desde la óptica de que algunos de los requisitos del desarrollo ambientalmente sostenible son la erradicación de la pobreza, modificar las prácticas no sostenibles de producción y consumo, la protección y ordenación de las bases de los recursos naturales del desarrollo económico y social. La evidencia documental deja al descubierto que biocomercio y pago por servicios ambientales, aparecen como prácticas casi desconocidas en la nación, pese a que Ecua-

[1] Ph. D. en Educación, magister en Negocios Internacionales y Gestión de Comercio Exterior. Director del Departamento de Investigación Científica, Tecnológica e Innovación de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil. Ingeniero comercial, consultor e investigador independiente y docente universitario. Correo electrónico: dordonezy@ulvr.edu.ec

[2] Magister en Desarrollo y Economía Socio Comunitaria Productiva y magister en Evaluación de Modelos Educativos. Director de Planificación en ManglarEditores. Economista, analista económico e investigador independiente. Correo electrónico: jorgegonzalez.manglareditores@gmail.com

[3] Doctor en Ciencias de la Administración y profesor en la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. Correo electrónico: amorales@fca.unam.mx

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

dor, a más de megadiverso, es signatario de una serie de acuerdos que impulsan el desarrollo ambiental sostenible.
Palabras clave: Ecosistema, conservación ambiental, economía medioambiental, diversidad biológica, desarrollo sostenible, relaciones internacionales.

Abstract
The society moves towards a growing socioeconomic awareness, which gives rise to the issue of economic development as the bets/proposal of public policies add as a mandatory axis the component of environmental and socially sustainable practices, are added concepts/actions of sovereignty and food sufficiency. Sustainable environmental economic development adds the need/obligation to protect the quality/category of mega diverse country that Ecuador boasts; however, biodiversity appears as a component of social and economic development that is absent in the management of the national economy. The present work from the bibliographical, documentary and exploratory methodology, has as one of its purposes to identify, by successive approximations, the observed advances in relation to biotrade and payment for environmental services, from the perspective that one of the requirements of environmentally sustainable development are the eradication of poverty, changes in unsustainable production and consumption practices, protection and management of the natural resource base of economic and social development. The bibliographical/documentary evidence reveals that biotrade and payment for environmental services appear as practices almost unknown in the nation, although Ecuador, more than mega diverse, is a signatory of a series of agreements that promote sustainable environmental development.
Key words: Ecosystems, environmental conservation, environmental economics, biological diversity, sustainable development, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

Introducción

El presente trabajo bibliográfico, documental y exploratorio, tiene como propósito identificar los avances observados en lo relativo al biocomercio y pago por servicios ambientales, basados en la óptica de que uno de los requisitos del desarrollo sostenible son la erradicación de la pobreza, la modificación de las prácticas no sostenibles de producción y consumo y la protección y ordenación de las bases de los recursos naturales del desarrollo económico y social.

En años recientes, en Ecuador ha cobrado notoriedad el tema de la biodiversidad o diversidad biológica, para mencionar a todos los seres vivos que habitan sobre el planeta Tierra. En efecto, la protección al medio ambiente –junto a prácticas sostenibles– es una demanda mundial a cuya dinámica la nación adscribe, pues se afirma que el país es megadiverso.

La biodiversidad es el conjunto de todos los seres vivos y especies que existen en la Tierra y su interacción, así como un sistema dinámico en evolución constante. El término "biodiversidad" es una contracción de la expresión "diversidad biológica",

sugerido por Walter G. Rosen en 1985, durante la Primera Conferencia del Foro Nacional sobre Biodiversidad.[4] En sentido más amplio, biodiversidad es una aproximación a sinónimo de "vida sobre la Tierra".[5]

El Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992) realiza una de las definiciones más extensas de diversidad biológica, entendida como:

> La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.[6]

La *Estrategia global sobre biodiversidad* realiza la definición más breve de biodiversidad, al identificarla como la "totalidad de genes, especies y ecosistemas en una región".[7] Es decir, la variedad de ecosistemas y los mapas genéticos de las distintas formas de vida, el número de especies de plantas y animales, de los ambientes naturales en que viven y sus relaciones y de las formas biológicas, constituyen en su conjunto la biodiversidad de un país o región.[8] Al inventariar continentalmente la presencia de las distintas formas biológicas, América representa el territorio continental con mayor biodiversidad en el mundo, seguido por Asia.

La publicación de la obra *Biodiversity*,[9] en principio marca la eclosión de artículos sobre el tema.[10] Un fenómeno similar se aprecia en la cantidad de definiciones que sobre el concepto han aparecido, entre ellas la de megadiversidad y biocomercio.

La palabra "megadiverso" utilizada por primera vez por Mittermeier, Robles-Gil y Mittermeier[11] implica un ejercicio de estimar el número de especies de distintos

[4] Celebrada en Washington, Estados Unidos, bajo los auspicios de la Academia Nacional de Ciencias y el Instituto Smithsoniano. La memoria de ese evento fue editada por Wilson y Peter en 1988 bajo el título *Biodiversidad*, lo que propició la difusión de esta categoría para su utilización general.

[5] Edward Wilson, *La diversidad de la vida*, Crítica, Barcelona, 2003, p. 45.

[6] United Nations, *Convention on Biological Diversity*, 1992, p. 3, disponible en https://bit.ly/3d96lmx

[7] Instituto de Recursos Mundiales (WRI), Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Estrategia global para la biodiversidad. Guía para quienes toman decisiones*, 1992, p. 2, disponible en https://bit.ly/2Y2YYZn

[8] Irama Núñez, Édgar González Gaudiano y Ana Barahona, "La biodiversidad: historia y contexto de un concepto" en *Interciencia*, vol. 28, núm. 7, Asociación Interciencia, Caracas, pp. 9-14, julio 2003, disponible en https://bit.ly/2UL1SzT

[9] Edward Wilson y Frances Peter, *Biodiversity,* National Academy Press, Washington, D.C., 1988.

[10] John Harper y David Hawksworth, "Biodiversity. Measurement and estimation" en *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, vol. 345, núm. 1311, 29 de julio de 1994, pp. 5-12, disponible en https://bit.ly/2Y5VlC9

[11] Rusell Mittermeier, Patricio Robles-Gil y Cristina Mittermeier, *Megadiversity: Earth's Biologically Wealthiest Nations*, CEMEX-Agrupación Sierra Madre, México, México, 1997.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

grupos taxonómicos, como plantas angiospermas, anfibios, reptiles, aves, mamíferos y mariposas, en los países del mundo para obtener un listado de aquellos con mayor diversidad. Los 17 países de mayor diversidad ocupan menos de 10 por ciento de la superficie del planeta, pero albergan siete de cada diez especies reconocidas. El Ecuador forma parte de esta lista.[12]

De acuerdo al listado de países megadiversos del mundo realizado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza,[13] el continente americano alberga el mayor número de países megadiversos, siete en total (Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Perú y Venezuela), seguido de Asia, con cinco (China, Filipinas, Indonesia, India y Malasia), tres en África (Madagascar, República Democrática del Congo y Sudáfrica) y los dos restantes en Oceanía (Australia y Papúa Nueva Guinea).

En 1992, en Río de Janeiro, Brasil, se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la Cumbre de la Tierra. En esta reunión se firmaron dos instrumentos jurídicos de importancia ambiental, jurídicamente vinculantes: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).[14] El último, concebido como el acuerdo mundial más importante sobre la vinculación entre el medio ambiente y desarrollo sostenible de los países en vías de desarrollo, genera el reemplazo del conocido concepto de soberanía por el de patrimonio común de la humanidad de la biodiversidad, al argumentar "que una de las principales ventajas de este cambio era que permitiría a los países del Sur, en los que se encuentra la mayor parte de la biodiversidad del planeta, beneficiarse más de esos recursos".[15]

En dicho contexto, la firma del Convenio ha generado diversos cambios, entre ellos, el criterio de conservación se une al concepto de desarrollo sostenible y distribución equitativa de los beneficios por el acceso a los recursos genéticos, con participación justa y equitativa.[16] Es decir, la cumbre en cuestión da paso a lo que años más tarde se denominaría biocomercio. También recuerda a los encargados de la toma de decisiones público/privadas que los recursos naturales no son infinitos y

[12] Santiago Burneo, *Megadiversidad*, Letras Verdes, Quito, 2019, p. 6, disponible en http://hdl.handle.net/10469/201

[13] UICN, *Biodiversidad terrestre y la lista de patrimonio mundial. Identificación de vacíos y potenciales sitios candidatos a ser incluidos en la red de Patrimonio Mundial Natural*, UICN, Gland, 2013, p. 6, disponible en https://bit.ly/2XYTI93

[14] El acuerdo mundial fue suscrito en 1992 por 175 países. Tiene tres objetivos fundamentales: 1) conservación de la biodiversidad; 2) uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica, y 3) distribución equitativa de los beneficios derivados de la explotación de los recursos genéticos.

[15] EcuRed, *Biocomercio. Surgimiento y desarrollo*, 2016, párrafo 7, disponible en https://bit.ly/3e3UTtk

[16] The Union for Ethical BioTrade, *Distribución justa y equitativa de beneficios Un manual para la evaluación de políticas y prácticas en cadenas de valor de ingredientes naturales*, 2013, pp. 3-4, disponible en https://bit.ly/2S1Eko1

establece la importancia del uso sostenible. Reconoce que los ecosistemas, las especies y los genes deben utilizarse en beneficio de la humanidad, siempre y cuando se realicen a un ritmo que no afecte a largo plazo la diversidad biológica.

Adicional, la VI Reunión de la Conferencia de Partes del CDB,[17] en 1996, lanzó la Iniciativa *BioTrade*,[18] presentada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo-UNCTAD,[19] acuñó de manera formal el concepto de Biocomercio, definido como "el conjunto de actividades de recolección, producción, transformación y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa (recursos genéticos, especies y ecosistemas), desarrolladas de conformidad con criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica".[20] La iniciativa de biocomercio, en gran parte, se alinea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Protocolo de Nagoya y las Metas Aichi.[21]

Surge entonces una diferencia radical entre comercio tradicional con las actividades de biocomercio: el primero busca maximizar ganancias y utilidades, en tanto que las segundas se enmarcan en el CDB; es decir, tienen como fin la conservación de la biodiversidad, promover el desarrollo humano y económico de la población local que depende de estos recursos. El biocomercio utiliza especies que no están amenazadas a nivel local, nacional e internacional, a la par que promueve el interés y consentimiento de las comunidades indígenas y locales para participar en las iniciativas o los beneficios. Las actividades del biocomercio son ejecutadas involucrando al mayor número de actores del sector privado, público y sociedad civil.

Por tanto, el biocomercio constituye:

> Una alternativa a través de la cual se trata de impulsar la inversión y el comercio de productos y servicios de la biodiversidad o amigables con ella y promuevan el desarrollo sostenible para contribuir a la conservación del medio ambiente en general, hecho que lleva a la constitución de un sector en expansión en el contexto mundial para aquellos países dotados de capital natural.[22]

[17] La Conferencia promueve la iniciativa para el biocomercio surgida en la III Conferencia de las Partes (COP3) del CDB, Buenos Aires, 1996.

[18] UNCTAD, Iniciativa BioTrade, *Principios y criterios de biocomercio*, marzo 2006, disponible en https://bit.ly/2XkLftn

[19] Más información acerca de la conferencia ingresando al siguiente enlace http://www.biotrade.org

[20] Secretaría General de la Comunidad Andina, Corporación Andina de Fomento y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Biocomercio en la subregión andina. Oportunidades para el desarrollo*, Lima, marzo 2005, p. 12, disponible en https://bit.ly/3d0ynQT

[21] Las Metas Aichi son parte de los cinco objetivos del *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020*, el marco de referencia para el establecimiento de los objetivos nacionales y regionales para la aplicación del Convenio de Diversidad Biológica, y compromete a los países a proteger la diversidad biológica.

[22] Wilfrido Primo, "Biocomercio: oportunidad de desarrollo empresarial" en *Cuadernos de Estudios Empresariales*, vol. 27, 2017, p. 108, disponible en https://bit.ly/3cYS7UZ

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

En el contexto analizado surge la necesidad de abordar el concepto de desarrollo sostenible asociado –fuertemente– en las últimas décadas del siglo XX a una recurrente y creciente preocupación en la comunidad internacional, al considerar el vínculo existente entre el desarrollo económico y social y sus efectos más o menos inmediatos sobre el medio natural.

En efecto, la toma de conciencia mundial de la "estrecha relación existente entre el desarrollo económico y el medio ambiente" tiene su máxima expresión en la creación, por parte de Naciones Unidas, de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente en 1983. La Comisión en cuestión publicó, en 1987, el informe *Nuestro futuro común* (*Our common future*), conocido también como *Informe Brundtland*, el cual introduce el concepto de desarrollo sostenible bajo los términos siguientes: "Está en manos de la humanidad asegurar que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias".[23]

Vale destacar que el desarrollo sostenible aparece como alternativa válida/viable de desarrollo económico, pues pasa del criterio de que la política económica debe converger hacia la obtención de elevadas tasas de crecimiento de la economía (Producto Interno Bruto) y, a la par, mejoras en las condiciones de vida, como acceso a la vivienda, educación, salud, vialidad, entre otros bienes y servicios, a proponer integrar a las personas, sus necesidades y capacidades, sobre la base del empoderamiento.[24] Según el *Informe de Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "el desarrollo sostenible implica la expansión de las libertades fundamentales de las actuales generaciones mientras realizamos esfuerzos razonables para evitar el riesgo de comprometer gravemente las libertades de futuras generaciones".[25]

En el contexto señalado aparecen alternativas de desarrollo sustentable atadas a la biodiversidad y la denominada economía verde, a la cual se identifica como:

> Un sistema de actividades económicas relacionadas con la producción, distribución y consumo de bienes y servicios que resulta en mejoras del bienestar humano en el largo plazo, sin, al mismo tiempo, exponer las generaciones futuras a riesgos ambientales y escasez ecológicas significativas.[26]

[23] Gro Brundtland, *Nuestro futuro común*, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Naciones Unidas, Ginebra, 1987, p. 3.
[24] Rafael Domínguez, *Economía política del desarrollo*, Quito, 2015.
[25] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, Nueva York, 2011, p. 2, disponible en https://bit.ly/3e1UTKp
[26] Claudia Herrán, *El camino hacia una economía verde*, 2012, p. 2, disponible en https://bit.ly/3fpwxL8

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la economía verde se define como aquella que se traduce en "la mejora del bienestar humano y la equidad social, reduciendo significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas".[27] Cabe indicar que el concepto de economía verde ha estado presente desde hace varios años. No obstante, el tema fue introducido de manera oficial a la mesa de discusión cuando, en 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas procedió a organizar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro, Brasil, con el objetivo de:

> Obtener un compromiso político renovado en favor del desarrollo sostenible, evaluando los avances logrados hasta el momento y las lagunas que aún persisten en la aplicación de los resultados de las principales cumbres en materia de desarrollo sostenible y haciendo frente a las nuevas dificultades que están surgiendo.[28]

En tanto que para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el crecimiento verde significa:

> Fomentar el crecimiento y el desarrollo económicos y al mismo tiempo asegurar que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar. Para lograrlo, debe catalizar inversión e innovación que apuntalen el crecimiento sostenido y abran paso a nuevas oportunidades económicas.[29]

Es decir que, según la economía verde, las leyes de la oferta y demanda de bienes y servicios deben coadyuvar –entiéndase, tienen el propósito– a mejorar el medio ambiente, lograr sostenibilidad y erradicar la pobreza; no obstante los patrones de acumulación de crecimiento económico y liberación del comercio internacional se consideran como el mayor obstáculo para alcanzar estos objetivos. Por dicha razón aparecen propuestas de desarrollo sustentable atadas a la biodiversidad, destacando, entre otros, el biocomercio, identificado como una oportunidad (nicho de mercado) de desarrollo socioempresarial productivo comunitario que favorece la preservación del medio ambiente.

Una economía verde es aquella que emite bajos niveles de carbono, usa los recursos de manera eficiente y es socialmente incluyente. La categoría en cuestión apareció por primera vez en 1989, para resurgir como reacción a la crisis financiera y económica de finales de la primera década del siglo XXI.

[27] PNUMA, *Economía verde*, Oficina Regional del PNUMA para América Latina y el Caribe, párrafo 1, disponible en https://bit.ly/2MYgRCi

[28] Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Taller preparatorio para la Cumbre Río +20. Documento base, resumen ejecutivo*, 2011, p. 2, disponible en https://bit.ly/3cZrLSH

[29] OCDE, *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*, 2011, p. 4, disponible en https://bit.ly/2Xowfe3

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

A manera de propuesta

En este contexto, partimos de aceptar que la biodiversidad y los recursos naturales se convierten en elementos estratégicos para el desarrollo de los países, son fuente de materias primas para la obtención de bienes necesarios para la vida humana y son determinantes para el equilibrio de los ecosistemas. Ecuador dispone de una alta diversidad biológica y cultural, es un país megadiverso, según la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre,[30] pues posee 139 especies de aves, 21 de mamíferos, 13 de peces, cinco de reptiles y una de invertebrados, riqueza que podría ser explotada, siempre y cuando se conjuguen los derechos de la naturaleza con prácticas sustentables de producción, democracia, participación, derechos culturales, cohesión social y sostenibilidad que posibiliten de manera cierta transmitir a las futuras generaciones bienestar al menos igual al actual, en términos de *stock* de capital natural, físico y acumulado.[31] Todo ello debe ubicarse bajo el paraguas del desarrollo sostenible, que priorice prácticas como el biocomercio y los pagos por servicios ambientales, para con ello dar lugar a la expansión de las libertades fundamentales de las actuales generaciones, mientras realizamos esfuerzos razonables para evitar el riesgo de comprometer gravemente las libertades y derechos socioeconómicos culturales de las futuras generaciones.

La biodiversidad *per se* contribuye en muchos aspectos del bienestar humano, por ejemplo, al proporcionar materias primas, alimentos y favorecer la salud humana. Sin embargo, "la acción del hombre contribuye con frecuencia a la pérdida irreversible de biodiversidad de la vida en la Tierra, pérdida que en los últimos 50 años se ha producido a un ritmo nunca visto en la historia de la humanidad".[32]

No podemos negar que la biodiversidad del planeta está siendo severa y seriamente afectada por las modificaciones, sin precedentes, inducidas por las actividades humanas sobre los ecosistemas, entre las cuales destacan el agresivo cambio de usos del suelo, la ampliación de la frontera agrícola, la urbanización acelerada, la alteración de los ciclos biogeoquímicos, la destrucción y la fragmentación de hábitats, la introducción de especies exóticas y la alteración de las condiciones climáticas.[33]

Vale la pena destacar que existen varias propuestas para proteger la biodiversidad,

[30] Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, *Lista de especies CITES. Ecuador*, disponible en https://bit.ly/2JqrXh6

[31] Enrique Leff, *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*, Siglo XXI Editores, México, 2009, pp. 84-86, disponible en https://bit.ly/2Bb3egd

[32] GreenFacts, *Biodiversidad-el Consenso Científico. Resumen del informe de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio*, 2005, p. 2, disponible en https://bit.ly/2MZRqQE

[33] Millenium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being*, Island Press, Washington D.C., 2005, p. 3.

entre ellas la denominada *Evaluación de ecosistemas del milenio*, proceso que parte de generar estrategias en cuatro escenarios posibles para intentar conocer el futuro de la biodiversidad y el bienestar humano hasta 2050, e incluso más allá de esta fecha. "Los diferentes escenarios parten de un aumento de la globalización o un aumento de la regionalización y de un enfoque reactivo o un enfoque preventivo a la hora de hacer frente a los problemas medioambientales".[34]

En efecto, bien se puede afirmar que existe una relación bicondicional entre biocomercio (sostenible) y los denominados mercados verdes convertidos en una importante prioridad dentro de los planes y políticas de desarrollo local, regional, nacional e internacional, puesto que se considera que constituyen una gran oportunidad de negocio para generar ingresos sostenibles con base en la alternativa de protección al medio ambiente, aprovechando el potencial abundante de capital natural con ricos ecosistemas y abundante riqueza biodiversa.

Algo de historia del biocomercio en Ecuador

En el 2000, Ecuador inició conversaciones y acciones concretas para realizar el diagnóstico de la situación del biocomercio y diseñar un programa, a ser implementado por un punto focal o Coordinador del Programa (país) de Biocomercio (IC) en Ecuador, una propuesta de suma importancia que aparece como parte de una estrategia de desarrollo de la nación, inclinada hacia una visión de Desarrollo Sustentable,[35] pues se trata de un programa para apoyar el desarrollo sustentable de Ecuador, bajo la figura de Iniciativa Biocomercio (IB), financiado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), el PNUMA y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). En Ecuador, la entidad ejecutora fue la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) y el Ministerio del Ambiente del Ecuador.[36]

[34] GreenFacts, *Consenso científico sobre la desertificación*, 2005, p. 4, disponible en https://bit.ly/30TCyf9

[35] Desde 2011, en el marco del Programa Nacional de Biocomercio, se ejecutó el proyecto "Facilitación de financiamiento para negocios basados en la biodiversidad y apoyo a actividades de desarrollo de mercados en la región andina" o, en su nombre corto, Proyecto Biocomercio Andino. Este es un programa regional que se desarrolló en Ecuador, Perú y Colombia, fue financiado por el GEF e implementado por el PNUMA. La CAF es la entidad ejecutora a nivel regional y responsable de la administración de los recursos. En Ecuador, la Unidad Ejecutora Nacional es CORPEI, en estrecha colaboración con el Ministerio de Ambiente del Ecuador, según señala el *Quinto Informe Nacional para el Convenio sobre la Diversidad Biológica*.

[36] Corporación Andina de Fomento, Secretaría General de la Comunidad Andina y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Biocomercio en la subregión andina. Oportunidades para el desarrollo*, Lima, marzo 2015, pp. 29-30, disponible en https://bit.ly/2UJdFyS

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

Empero, inexplicablemente, la propuesta IB, choca con la visión oficial reprimarizadora de la economía. Ecuador, al igual que varios países de la región,[37] sigue la ruta del pasado, esto es, exportar y comercializar productos minerales y biológicos primarios, con mediano, poco o ningún grado de componente de valor agregado, mucho menos científico. Al margen del discurso, la propuesta de los últimos años está atrapada en la concesión/explotación minera a cielo abierto.

En efecto, por un lado, la gestión gubernamental de la década de los noventa definió un marco legal e institucional atractivo/permisivo para la inversión extranjera en el sector minero ecuatoriano; por otro, el régimen de la autodenominada Revolución Ciudadana aparece como el primero que apuesta por la gran minería como una actividad estratégica para el modelo económico de Ecuador.[38]

La recurrente dependencia de la exportación de materias primas con cuasi nulo valor agregado ha dado paso a que la economía nacional sufra los efectos o síntomas de la "Enfermedad Holandesa",[39] es decir:

> Las consecuencias de poseer una riqueza inesperada producto de la explotación de un recurso natural. Al terminarse la fuente de recursos se producen desequilibrios macroeconómicos en la balanza de pagos, incremento de la deuda externa, movilización no deseada de factores, desequilibrios en las cuentas fiscales, entre los más importantes efectos.[40]

Las exportaciones de Ecuador, excluido el petróleo, en su mayoría tienen génesis en los recursos biológicos, pero con poco valor agregado. Entre ellos destacan los siguientes: banano, camarón, flores, café, cacao, madera, entre otros.[41] Adicionalmente, el sistema de comercialización mundial de estos productos ha sido harto volátil y, en muchos casos, los productores han recibido la peor parte de los beneficios, dando lugar a mayores niveles de concentración del control de estos negocios en manos de los exportadores y comercializadores, dejando de lado la potencialidad que implica fomentar la producción/exportación de bienes de biocomercio.

[37] Países como Perú, Chile, Argentina, Brasil, México, Colombia y Bolivia siguen basados, en gran parte, en los ingresos provenientes de las exportaciones de materias primas, en especial las de origen minero.

[38] William Sacher y Alberto Acosta, *La minería a gran escala en Ecuador. Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador*, Abya Yala, Quito, 2012, p. 45.

[39] La "Enfermedad Holandesa" es el término utilizado para nombrar a los efectos negativos del incremento de los recursos naturales dentro de una nación debido a la utilización de los mismos.

[40] Leonardo Ocampo, "El manejo óptimo de la 'Enfermedad Holandesa' para Ecuador" en *Cuestiones Económicas*, vol. 21, núm. 3, 2005, p. 6, disponible en https://bit.ly/2XoApSY

[41] Banco Central del Ecuador, *Información estadística mensual No. 1979*, enero 2017, disponible en https://bit.ly/2LzKfPS

El escenario referido no ha permitido establecer una sólida fuente de desarrollo económica/sustentable. El biocomercio ha sido posible gracias al desarrollo de iniciativas empresariales privadas que involucran principios y criterios de sostenibilidad en sus actividades productivas y comerciales, basadas en la generación de beneficios económicos, ambientales y sociales, sumada la creciente concienciación de la importancia y urgencia de gestar propuestas productivo/comerciales sustentadas en los principios del desarrollo ambiental/socialmente sostenible que promocionan y aúpan las iniciativas de biocomercio, emprendimientos basados:

> En el comercio de productos o servicios provenientes de la biodiversidad nativa (…) que cumplen criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica. Incluyen los sectores público y privado, comunidades locales e indígenas, asociaciones, empresas formalmente constituidas, incluyendo micropymes y minipymes, proyectos o emprendimientos, ONGS (…) otras instituciones y actores de las cadenas productivas, que trabajan por el uso sostenible de la biodiversidad.[42]

La conciencia ambiental desarrollada a nivel mundial posiciona a los países andinos como región de privilegio por la incuantificable biodiversidad y las diversas características geográficas y ambientales que poseen, las que conducen a nivel nacional a enfrentar, asumir nuevos retos y tener grandes responsabilidades con la sociedad y la comunidad mundial.[43]

No obstante, existe incapacidad para el aprovechamiento sustentable de las riquezas naturales y límites a la participación ciudadana de las comunidades ancestrales, la cual no es vinculante, así como dificultades en la socialización y concienciación de la incidencia e importancia de temas de biocomercio, pago por servicios ambientales, transmisión de conocimientos, tecnología, información, interdependencia ecológica y asistencia financiera, desde la agenda política y comunidad científica, investigadora, entes internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, hechos que limitan el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, por ser cuasidesconocidos.

Es importante destacar que, para la agenda política, las amenazas ambientales no son prioridad, puesto que el discurso no aterriza en ejecuciones y un compromiso –claro– que permita la materialización de herramientas político/legales/culturales que contribuyan a sentar las bases para promover políticas públicas de incentivo al biocomercio y pagos por servicios ambientales.

[42] Naciones Unidas, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.* UNCTAD *Iniciativa Bio Trade. Principios y criterios de biocomercio*, 2007, pp. 1-2, disponible en https://bit.ly/2B3dcjT

[43] Julio Prado, "Productos orgánicos y biocomercio: ¿puede el Ecuador aprovecharlos?" en *Perspectiva*, núm. 9, diciembre 2006, p. 10, disponible en https://bit.ly/2UN03Tc

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

En efecto, acercar la gestión y producción de bienes del biocomercio como pagos por servicios ambientales desde la investigación e inclusión del tema en la agenda de la comunidad educativa/científica/política/empresarial/productiva, resulta inaplazable, pues al momento son escasas las investigaciones, experiencias y documentación sobre el tema, en especial de bienes agroexportables con alto valor agregado de biocomercio y pagos por servicios ambientales. En este sentido, el presente trabajo intenta una aproximación relativa al avance del tema en la nación, desde la socialización de los principios y criterios básicos, experiencias empresariales y comunitarias de biocomercio dadas en la nación.

Diversas voces sobre biocomercio en Ecuador

El tema del calentamiento global y el déficit alimenticio, entre otros, forman parte del debate relativo a la necesidad de manejo sostenido de los recursos naturales; empero, a nivel nacional entra en juego la manipulación del concepto de derecho soberano del Estado, para explotar sus recursos naturales de acuerdo con la política pública ambiental/económica, manejada –en gran parte– en términos electorales, como se observa en el documento elaborado por el colectivo YASunidos[44] en 2016;[45] al contrario, las comunidades rurales y ancestrales reconocen la importancia de la biodiversidad en sus valores culturales, ecológicos, económicos y científicos, teniendo como objetivo la conservación, uso sostenible y la distribución justa y equitativa de los beneficios provenientes de dicho uso.

Los valores ambientales citados exasperan el discurso de la clase política al chocar con la visión extractivista minera estatal, producto de la ausencia de conciencia medioambiental, un menosprecio a la importancia del biocomercio, al pago por servicios ambientales, estrategias de desarrollo sustentable que no tienen el carácter de interés nacional,[46] pues a la luz de las ejecutorias públicas realizadas terminan

[44] YASunidos es un colectivo de colectivos y personas organizados en defensa de los derechos humanos y la naturaleza, la protección y conservación del Yasuní. Quiere que el Ecuador esté preparado para enfrentar la crisis de la civilización petrolera y exige una solución efectiva, coherente y optimista. Busca contribuir a un Ecuador primordialmente ecológico para alcanzar una sociedad intercultural, diversa, equitativa, participativa, democrática, comunitaria, sustentable y post extractiva. Véase www.yasunidos.org

[45] YASunidos, *7 puntos para Yasunizar el debate presidencial 2017*, 28 de septiembre de 2016, disponible en https://bit.ly/2ePwT35

[46] La Función Ejecutiva ha desarrollado toda una campaña planificada en todos los niveles para posicionar la decisión de explotar petróleo en el Parque Nacional Yasuní, zona de la cuenca amazónica protegida, llegando a hacer aparecer a quienes defienden la flora y fauna en la amazonia como "infantiles ecológicos", al tiempo de dejar al descubierto el interés de obtener recursos monetarios

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

invisibilizadas y excluidas ante la urgencia de recursos económicos para alimentar el gasto público, déficit solventado con aquellos provenientes de la minería a cielo abierto, por su fácil acceso, de efectos negativos en la biodiversidad.

En Ecuador los proyectos de apoyo y fortalecimiento al biocomercio como estrategia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad son de reciente data; antaño no figuraban como política estratégica de desarrollo. La intervención del Programa Nacional de Biocomercio (Sostenible) –primera década del actual milenio–, posibilita incluir el concepto en el *Plan Estratégico de Desarrollo-Buen Vivir*, como "un modelo de negocios válido para el desarrollo sostenible (…) un modelo coherente con las políticas de adaptación al cambio climático, prioridad global en la actualidad, y efectivo para el desarrollo sostenible".[47]

Pese a la importancia del tema no es común encontrar iniciativas o empresas de biocomercio, es decir, propuestas basadas en el comercio de productos o servicios provenientes de la biodiversidad nativa que cumplan criterios de sostenibilidad ambiental, socioeconómica. El entramado empresarial, en su mayoría, deja de lado las iniciativas de biocomercio, pese a constituir una propuesta de desarrollo económico que implica incluir en las empresas: la responsabilidad ambiental, lo cual deja poco espacio para acceder a los beneficios del biocomercio al sector público y privado.

En tanto, comunidades locales e indígenas, empresas, sean pequeñas, grandes o emprendimientos microempresariales, organizaciones no gubernamentales, otras instituciones y actores de las cadenas productivas que trabajan por el uso sostenible de la biodiversidad, en los términos que señalan las normas internacionales y nacionales de protección, quedan fuera de los beneficios del biocomercio, los pagos/cobros por servicio ambiental, al no contar con los apoyos, socialización, asistencia y coordinación legal/estatal requeridos.

Existe una limitada ejecución o concienciación de la importancia del biocomercio.[48] La Iniciativa Bio Trade plantea como complementarios los denominados enfoques del biocomercio: de cadena de valor, de manejo adaptativo, y el ecosistémico, los que son casi desconocidos:

> El enfoque de cadena de valor constituye un mecanismo para la articulación de diversos actores en la cadena productiva, implementación de prácticas sostenibles y la distribución

para ejecutar su agenda política. Además, endilga a la comunidad internacional no haber aportado para la conservación de la diversidad biológica que debe ser una preocupación común para la humanidad y forma parte del proceso de desarrollo de los países. Adicional, ha dado vía libre al tema de la minería a cielo abierto.

[47] Corporación Andina de Fomento, *Biocomercio. Principales avances, lecciones aprendidas y retos futuros para la región*, Lima, 2015, p. 5, disponible en https://bit.ly/2YzuNrF

[48] Manuel Martínez, comunicación personal, 12 de abril de 2017.

de los beneficios tanto económico, ambiental y social/cultural. El enfoque de manejo adaptativo contribuye a la implementación de prácticas sostenibles, la identificación de impactos sobre especies, ecosistemas y el mejoramiento continuo de las prácticas y manejo productivo privado. El enfoque ecosistémico impone una visión integrada de aspectos sociales y ecológicos, las interacciones y procesos que los sistemas productivos involucran. Las empresas de biocomercio deben seguir el enfoque ecosistémico con el objetivo de cumplir con las responsabilidades sociales y ambientales de acuerdo con el impacto generado sobre las especies, los hábitats, los ecosistemas y las comunidades locales.[49]

En efecto, los enfoques de cadena de valor, ecosistémico y de manejo adaptativo que implementa el biocomercio son bastante desconocidos, pues no forman parte del léxico productivo, empresarial, estatal y privado, corroborado en la información contenida en el estudio Sistema de Evaluación del Impacto de Biocomercio, UNCTAD Línea Base en Ecuador, año 2010, en la que aparecen, pese a la importancia del tema, cerca de 11 iniciativas beneficiarias del Programa Nacional de Biocomercio Sustentable (PNBSE), las que cumplen con los principios rectores del biocomercio, establecidos por la UNCTAD Iniciativa BioTrade, que se exponen a continuación:

Principio 1	**Criterios**
Conservación de la biodiversidad	Se mantienen las características de los ecosistemas y hábitats naturales de las especies aprovechadas. Mantenimiento de variabilidad genética de flora, fauna y microorganismos (para uso y conservación). Mantenimiento de los procesos ecológicos. Enmarcarse en planes de manejo en áreas que sean protegidas o no, en coordinación con las autoridades competentes y actores involucrados.

Principio 2	**Criterios**
Uso sostenible de la biodiversidad	La utilización de la biodiversidad debe resultar en un plan de manejo que incluya entre otros, tasa de aprovechamiento, menor a la tasa de regeneración, sistemas de monitoreo (estado poblacional) e índices de rendimientos. El aprovechamiento de la agrobiodiversidad debe incluir prácticas agrícolas que contribuyan a la conservación de la biodiversidad.

[49] Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 2-3.

	Cumplimiento de estándares técnicos para el desarrollo de iniciativas de servicios ambientales. Generar información y documentar las experiencias de las empresas como aporte al conocimiento sobre la biodiversidad.

Principio 3	**Criterios**
Repartición equitativa de beneficios derivados del uso de la biodiversidad	Interacción e inclusión de actores en los diferentes eslabones de la cadena de valor. Generación y distribución de ingresos a los eslabones primarios y siguientes de las cadenas, por el posicionamiento de productos con valor agregado, en los mercados, bajo condiciones transparentes. Información y conocimiento de los mercados.

Principio 4	**Criterios**
Sostenibilidad socioeconómica (de gestión, productiva, financiera y de mercado)	Existencia de potencial de mercado. Rentabilidad financiera. Generación de empleo y mejoramiento de la calidad de vida. Prevenir impactos negativos eventuales sobre prácticas productivas y culturales locales, que afecten la diversificación y la seguridad alimentaria. Capacidad organizativa y de gestión.

Principio 5	**Criterios**
Cumplimiento de la legislación e internacional	Conocimiento y cumplimiento de la legislación nacional y local, aplicable para el uso de la biodiversidad y el comercio de productos y servicios derivados (manejo de vida silvestre, legislación laboral, fitosanitaria, comercial, estudio de impacto ambiental, etc.). Conocimiento y cumplimiento de legislación internacional aplicable para el uso de la biodiversidad y el comercio de sus productos y servicios derivados.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

Principio 6	**Criterios**
Respeto por los derechos de los actores involucrados en las actividades de biocomercio	Respeto a los derechos humanos, generacionales y de género. Respeto a los derechos de propiedad intelectual. Respeto a los derechos de comunidades locales y pueblos indígenas (territorio, cultura, conocimiento, prácticas). Mantenimiento y rescate de conocimientos y prácticas tradicionales. Seguridad laboral y adecuadas condiciones de trabajo.

Principio 7	**Criterios**
Claridad sobre la tenencia de la tierra, el uso y acceso a los recursos naturales y a los conocimientos	Tenencia de la tierra de acuerdo con la normativa correspondiente. Acceso a los recursos biológicos y genéticos para su uso sostenible, previo derecho otorgado. Acceso al conocimiento tradicional, con consentimiento informado previo.

De igual modo, la Política Nacional de Gobernanza del Patrimonio Natural para la Sociedad del Buen Vivir, según el Acuerdo Ministerial N° 131, el Programa Nacional de Incentivos a la Conservación y Uso Sostenible del Patrimonio Natural busca "integrar las iniciativas de incentivos en un sólo programa nacional procurando una intervención integral en el territorio y promoviendo una mejora en las condiciones de vida de los habitantes en apego al Buen Vivir",[50] en el que se incluye como uno de sus componentes fundamentales al biocomercio.

En dicho contexto, los sectores, sin excluir el trabajo con iniciativas productivas en otros, priorizados por la gestión pública son:

1) ingredientes naturales y productos terminados para la industria farmacéutica y cosmética;
2) ingredientes naturales y productos terminados para la industria alimenticia (con énfasis en cacao), y
3) turismo sostenible.

[50] Ministerio del Ambiente del Ecuador, *Programa Nacional de Incentivos a la Conservación y Uso Sostenible del Patrimonio Natural "Socio Bosque"*, Acuerdo 131, 19 de diciembre de 2013, p. 3, disponible en https://bit.ly/2YAAh5x

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

La iniciativa de promoción al biocomercio toma impulso en la nación a partir de la gestión de la cooperación internacional, otorgada por la Comunidad Andina de Naciones (CAN), destacando el Proyecto Biocomercio Andino, una iniciativa que busca promover el fortalecimiento de iniciativas empresariales que se encuentran trabajando con "productos y/o servicios derivados de la biodiversidad nativa de Ecuador, bajo criterios mínimos de sostenibilidad, para fomentar la implementación de los Principios de Biocomercio en su gestión empresarial",[51] apoyados en la figura de Proyectos Piloto,[52] para abordar las diferentes temáticas de fortalecimiento de las cadenas de valor.

La ejecución de incentivo al biocomercio ha tenido una cobertura geográfica en 17 provincias del Ecuador:

> En pilotos ubicados en las cuatro regiones del país, abarcando una extensión de 71,695 hectáreas de influencia directa, bajo manejo sostenible. Los ecosistemas con influencia del Proyecto abarcaron hábitats tales como: el marino costero, bosque seco, bosque tropical y bosques amazónicos; de esta manera, se obtuvo una representatividad en la intervención sobre diversos ecosistemas y regiones en el país (…) [desarrollados] en la zona de influencia de Áreas Nacionales Protegidas y Reservas.[53]

La experiencia nacional ha dado lugar al desarrollo de dos programas importantes, el PNBSE, periodo 2001-2008, ha beneficiado a 40 iniciativas y el Programa de Biocomercio Andino, periodo 2009-2014, ha dado lugar a 51 alternativas.

No obstante, los resultados en empleo como producción/exportación, son limitados y agravados en el hecho de que la conciencia ambientalmente responsable, como la creación de pautas culturales y de valores de fomento al biocomercio son casi nulas; es decir, el biocomercio no está posicionado como una alternativa de sostenibilidad ambiental que posibilite, por ejemplo, el comercio de especies y ecosistemas, bajo parámetros de sostenibilidad ambiental. El tema de las cadenas de

[51] Ministerio del Ambiente, *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2013*, Quito, 2016, p. 116, disponible en https://bit.ly/3e5D25i

[52] El Proyecto "Facilitación de financiamiento para negocios basados en la biodiversidad y apoyo a actividades de desarrollo de mercados en la Región Andina "ha realizado una inversión de algo más de 1 300 000 dólares para incentivar a cerca de 51 iniciativas y empresas de los sectores alimenticio, farmacéutico y cosmético, turismo sostenible y otros sectores (textiles, zoocría, artesanías, bioinsumos, etc.).

[53] Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones y Ministerio de Ambiente, *Biocomercio Andino. Biocomercio Andino. Proyecto Facilitación de financiamiento para negocios basados en la biodiversidad y apoyo a actividades de desarrollo de mercados en la Región Andina*, memoria final, sistematización de experiencias y resultados en proyectos piloto, Quito, octubre 2014, pp. 16-25, disponible en https://bit.ly/2Y1rHhl

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

valor, un proceso de concienciación orientado a que el biocomercio sea entendido y asumido como la solución para generar recursos sostenibles y detener la pérdida de biodiversidad aún es lejano.

Los pagos por servicios ambientales

La producción de bienes de biocomercio, junto a los pagos/cobros por servicios ambientales, se sustenta en el funcionamiento óptimo de los diferentes ecosistemas; es decir, parten de aceptar que el biocomercio es la solución para generar recursos y detener la pérdida de éstos. A su vez, los grandes ecosistemas están compuestos por una gran cantidad de grupos y subgrupos hasta llegar a niveles de organización microscópica. Todos, en lo individual y en conjunto, presentan muy variados elementos y funciones, dando lugar a los servicios ambientales. Entendemos por biodiversidad al conjunto de todos los seres vivos y especies que existen en la Tierra y a su interacción, por un lado; por otro, los Servicios Ambientales (SA), incluyen los bienes y servicios que las personas obtenemos a partir de nuestro entorno natural. "Los servicios ambientales se definen como todos aquellos beneficios que de los ecosistemas la población humana obtiene –directa e indirectamente– para su bienestar y desarrollo (aún los habitantes de los habitantes de las ciudades)".[54]

Lamentablemente, tanto los SA como el tema de pago por SA, al igual que el biocomercio en Ecuador, a duras penas llegan al discurso; es decir, no forma parte de la agenda política, pese a que la clase política se vanagloria de haber escrito "la Constitución más moderna y garantista de la historia nacional y regional". La realidad choca con las propuestas de protección y generación de servicios ambientales que proponen las comunas y comunidades indígenas y rurales, al tiempo de existir en el país una limitada discusión en torno al artículo 74 de la Constitución, que ordena "los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado".

El desarrollo de la normativa para regular el biocomercio y pagos por servicios ambientales permitiría al Estado no sólo normar su aprovechamiento, sino administrar los servicios ambientales de forma centralizada y acceder a los fondos y mercados de reducción de emisiones y captura de carbono por medio de bosques.[55] En este aspecto

[54] Jorge González, Edgar Rivadeneira y Galo Vascónez, "Propuesta para proteger el agua (Ecosistema Páramo) desde un modelo de gestión de servicios ambientales (fondos de agua). Caso de la provincia de Bolívar, Cuenca Alta del Guayas, Ecuador" en *Enfoque Administrativo*, 7(2), Facultad de Administración, Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, Guayaquil, diciembre 2016, p. 39.

[55] Manuel Martínez, *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

se ha dado lugar el auspicio o incentivo a la generación de externalidades positivas, mismas que van en la línea de los servicios ambientales y el cobro o pago por los mismos.

A la fecha, los pagos por servicios ambientales no constan en la agenda pública, empero se ha discutido el tema desde la óptica y el principio de "quien contamina paga", precepto, según el cual "el agente que cause daños al medio ambiente debe responder por los costes que implican la remediación (…) prevención de tales acciones (…) influencia que ha tenido el principio en la normativa europea, su aplicación (…) no es completamente satisfactoria",[56] sin que implique una patente de corso para contaminar, más bien se ha logrado incentivar a comunidades o propietarios de bosques sean amnistiados con el pago de impuestos, como una forma de retribución por el servicio ambiental de mantener un bosque o generar externalidades positivas: oxígeno y reducción del calentamiento global, básicamente.

Por otro lado, al margen de las limitaciones anotadas, existen/subsisten esquemas de pago por servicios ambientales en marcha, la experiencia nacional apunta en su mayoría a la gestión y experiencia dada en varios gobiernos locales. Experiencias de las que, lamentablemente, la población beneficiada no está ni ha sido informada como se debe. En efecto, el caso del denominado Fondo de Agua para Quito (FONAG), el cual tiene como fin recibir pagos por el servicio ambiental, entiéndase la conservación de la cuenca hidrográfica, mismos que forman parte de la estructura de la tarifa de consumo de agua potable de cada habitante del Distrito Metropolitano de Quito, puesto que éste recibe o capta el recurso agua de Papallacta, una zona de elevada biodiversidad, entre ellas las Reservas Ecológicas Cayambe Coca y Antisana, formalmente protegidas para la conservación, enfrentan numerosas amenazas (Zona Andina y Amazonía); en resumen, es un pago por los servicios ambientales que prestan los ecosistemas. Cabe destacar la importancia del papel que juegan en biocomercio y pago por servicios ambientales los municipios, mismos que en calidad de gobiernos descentralizados por estar más cerca de los ciudadanos pueden y deben dar respuestas a sus mandantes, orientada a la mejora de la calidad de vida de la población y la garantía de la sustentabilidad del medio ambiente.[57]

El FONAG, un fondo patrimonial privado con una vida útil de 80 años, a través de un fideicomiso mercantil, opera desde enero del 2000, regulado por la Ley de Mercados de Valores. Tiene la misión de rehabilitar, cuidar y proteger las cuencas hídricas desde donde se abastece de agua el Distrito Metropolitano de Quito y su entorno. A la fecha se le desconoce en gran parte de la nación.

[56] Rafael Valenzuela, "El que contamina, paga" en *Revista de la CEPAL*, núm. 45, pp. 78-79, diciembre 1991, disponible en https://bit.ly/2MWHFmp

[57] Jorge González, Edgar Rivadeneira y Galo Vascónez, *op. cit.*, pp. 45-46.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

La experiencia en cuestión, desconocida por el común de los habitantes, es un avance en el tema de pago por servicios ambientales, siendo importante la delimitación final que tome el Estado como el municipio, respecto del manejo de los servicios ambientales. Cabe indicar que una debilidad del biocomercio y del pago de servicios ambientales está relacionada con la nula socialización y concienciación de la importancia del tema.

El fideicomiso FONAG, con base en su gestión y manejo, ha demostrado ser un instrumento válido y práctico que apoya de forma directa la construcción de la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca alta del Guayllabamba, empero la asistencia técnica y social por parte del Estado es nula.

Adicionalmente, los beneficios de este tipo de prácticas son:

a) ambientales: prevención de la emisión de 2.8 millones de toneladas de CO_2 por deforestación evitada; protección de hábitat de más de 400 especies de aves y conservación de las cuencas de varios ríos de importancia para el municipio;
b) sociales: mayor autonomía territorial y recuperación de la identidad cultural, empleo directo/productivo y conocimiento generado por las actividades de medición, monitoreo e investigación, y
c) cohesión social: comunicación entre socios y demás partes interesadas es de suma importancia; mantener la paciencia y tomar pasos pequeños para poder aprender haciendo y optimización económica, ya que con poca infraestructura hasta en zonas de conflicto los proyectos de pago por servicios ambientales son posibles de ejecutar.

Destacan en la actualidad cuatro tipos de servicios ambientales:

1) secuestro y almacenamiento de carbono: por ejemplo, una empresa eléctrica ubicada en la Cuenca Baja del Guayas paga a campesinos/agricultores de la Cuenca Alta del Guayas (páramos) por plantar y mantener los pajonales y flora de la zona y por ejecutar prácticas productivas ambientalmente responsables;
2) protección de la biodiversidad: por ejemplo, empresas de bebidas de todo tipo ubicadas en zonas industriales financian fondos de agua o se convierten en donantes que pagan a los pobladores locales por proteger y restaurar áreas para crear/mantener un corredor biológico;
3) protección de cuencas hidrográficas: por ejemplo, los usuarios aguas debajo de una cuenca hidrográfica, sean productores agrícolas o industriales incluidas plantas potabilizadoras de agua, pagan a los dueños de fincas aguas arriba por adoptar/ejecutar usos de la tierra que limiten la deforestación, la erosión

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

del suelo, riesgos de inundación, prácticas no responsables productivas, entre otras, y

4) belleza escénica: por ejemplo, una empresa de turismo paga a una comunidad local por no destruir la fauna y flora, dejar de cazar en un bosque usado para turismo de observación de la vida silvestre.

De igual modo, además de la Iniciativa de Biocomercio de la UNCTAD en el país, subsisten programas relacionados con la biodiversidad y/o el comercio, entre los que podemos mencionar el Programa de Reducciones de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques REDD+, el cual se ejecutó en Ecuador como Programa Socio Bosque, mismo que es un Programa Nacional de Incentivos a la Conservación y Uso Sostenible del Patrimonio Natural, pero con bajos niveles de socialización de la importancia del mismo. Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, ejecuta proyectos como Manejo de los Recursos Naturales de la provincia de Chimborazo (periodo 2011–2016) y Manejo Integrado de Espacios Marinos y Costeros de Alto Valor para la Biodiversidad en el Ecuador Continental. Así mismo, la CAN labora en programas vinculados con el biocomercio, como el Programa Regional de Biodiversidad en las Regiones Andino Amazónicas de los Países Miembros de la Comunidad Andina (BioCAN).

Por tanto, queda al descubierto que tanto el biocomercio como el pago por servicios ambientales están ligados a prácticas empresariales modernas compatibles con las formas de organización económica de las comunidades rurales e indígenas, mismas que tienen como fin último la conservación de la tierra y los recursos naturales, pues para ellos es parte de su vida, su madre (Pachamama).

En efecto, queda en evidencia que la sostenibilidad de toda forma de vida y el desarrollo sostenible en los países megadiversos dependen en un futuro cercano de la capacidad de los gobiernos y la sociedad de lograr acuerdos para implementar/desarrollar políticas institucionales/públicas de largo aliento para conjugar/conciliar explotación con preservación de recursos naturales destinados al uso/consumo humano desde la producción de bienes y servicios que por una parte dinamicen el crecimiento económico y por otro sustenten políticas de desarrollo y bienestar con equidad socioeconómica productiva en las comunidades locales y zonas de influencia en donde se encuentren los recursos naturales a ser explotados.

En el contexto señalado, el reto de Ecuador, Bolivia y Perú, por citar unos pocos, por su condición de Estados ricos en biodiversidad y, por ende, con amplias perspectivas de desarrollar biocomercio, constituye el definir e implementar un marco jurídico e institucional acorde con los fines de conservación/beneficio de los recursos naturales, teniendo como eje transversal la explotación/uso sostenible de éstos.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

En el contexto señalado surge la interrogante: ¿es el biocomercio una estrategia para el desarrollo sostenible? La respuesta estaría enmarcada en el hecho de que todo proyecto de biocomercio *de facto* debe garantizar la vida de las comunidades involucradas, la rentabilidad de los emprendedores y la conservación/sostenibilidad de los recursos naturales explotados. En este escenario aparece la propuesta de explotación minera como una posibilidad cierta de afectar las potencialidades del biocomercio, puesto que la minería a cielo abierto constituye, al margen de la tecnología que se utilice, una amenaza a la sostenibilidad de los recursos naturales, comprobada.

Conclusiones

Analizada gran parte de la experiencia nacional se destaca que, para la agenda política, las amenazas ambientales no son la prioridad. El discurso no aterriza con ejecuciones y un compromiso claro que permita la consecución de herramientas político/legales/culturales que contribuyan a sentar las bases para gestar políticas públicas de incentivo al biocomercio y pagos por servicios ambientales.

Existe una pugna por ajuste ambiental,[58] cuya génesis es la vigencia de una política extractivista/minera que enfrenta la visión andina/ancestral de sustentabilidad y protección al medio ambiente que se enmarca en el interés por constituir esta nueva alternativa de vida y negocios biocomerciales como fuente de ingresos que sea sostenible en el tiempo y, de esta manera, promover la competitividad y la capacidad de innovación tanto de los recursos naturales como de los negocios y servicios vinculados al biocomercio.

Lo señalado se agrava con la ejecución de una política de restricción y anulación de la cooperación internacional bajo el concepto de defensa de la soberanía nacional, dejando fuera temas clave como seguridad humana, institucionalidad, desarrollo humano y competitividad sostenible, razón por la que urgen cambios en la visión gubernamental de ver o suponer a la cooperación internacional como invasión o intromisión en los intereses nacionales, y no como lo que es: un instrumento de

[58] A la fecha producto de protestas y reclamos de parte de las comunidades indígenas y colectivos ciudadanos por el derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente sustentable que está en contra de la explotación petrolera y minera en zonas protegidas o páramos existen enjuiciamientos por terrorismo, por parte del Ejecutivo, actuación que se denomina "criminalización de la protesta social", resultando paradójico el hecho de que Ecuador, como país que respeta la libre determinación de los pueblos, se niega a calificar como grupos guerrilleros a los ciudadanos levantados en armas en la vecina Colombia, pero a nivel interno existen algo más de 100 ciudadanos, en especial indígenas, enjuiciados por terrorismo, sólo por defender desde la protesta social el medio ambiente y los recursos naturales, sobre todo el agua.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

intercambios de experiencias y conocimientos, para sentar las bases del desarrollo social/económico/sustentable.

El sistema educativo nacional no incorpora el tema dentro del currículo educativo; es decir, no garantiza la concienciación ciudadana y posicionamiento del biocomercio y el pago por servicios ambientales como parte del acervo de bienes públicos estratégicos. Por tal razón debe el sistema introducir como eje transversal el tema de la sustentabilidad ambiental y en ese contexto incentivar el biocomercio y los pagos por servicios ambientales.

Las universidades deben realizar alianzas estratégicas conducentes a crear un círculo virtuoso empresa/universidad/comunidad para implementar o asesorar emprendimientos o iniciativas de biocomercio y/o de pago por servicios ambientales dentro de los programas de vinculación con la comunidad.

Adicionalmente, los municipios deben apuntar hacia el fortalecimiento de los programas de vinculación con la comunidad orientados al biocomercio y pago de servicios ambientales, mismos que deben estar en concordancia con las normas y fines de mejora de las condiciones de vida de la población y el incremento de oportunidades para las generaciones presentes y futuras, teniendo como pivote el medio ambiente y los emprendimientos de biocomercio.

Fuentes consultadas

Banco Central del Ecuador, *Información estadística mensual No. 1979*, enero 2017, disponible en https://bit.ly/2LzKfPS

Brundtland, Gro, *Nuestro futuro común*, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Naciones Unidas, Ginebra, agosto 1987.

Burneo, Santiago, "Megadiversidad" en *Letras Verdes*, núm. 3, Quito, abril 2009, disponible en http://hdl.handle.net/10469/201

Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, *Lista de especies CITES. Ecuador*, disponible en https://bit.ly/2JqrXh6

Corporación Andina de Fomento, *Biocomercio. Principales avances, lecciones aprendidas y retos futuros para la región*, Lima, 2015, disponible en https://bit.ly/2YzuNrF

Corporación Andina de Fomento, Secretaría General de la Comunidad Andina y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Biocomercio en la subregión andina. Oportunidades para el desarrollo*, Lima, marzo 2015, disponible en https://bit.ly/2UJdFyS

Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones y Ministerio de Ambiente, *Biocomercio Andino. Proyecto Facilitación de financiamiento para negocios basados en la biodiversidad y apoyo a actividades de desarrollo de mercados en la Región*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

Andina, memoria final, sistematización de experiencias y resultados en proyectos piloto, Quito, octubre 2014, disponible en https://bit.ly/2Y1rHhl

Domínguez, Rafael, *Economía política del desarrollo*, Quito, 2015.

EcuRed, *Biocomercio. Surgimiento y desarrollo*, 28 de octubre de 2016, disponible en https://bit.ly/3e3UTtk

Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Taller preparatorio para la Cumbre Río +20, Documento base, resumen ejecutivo*, octubre 2011, disponible en https://bit.ly/3cZrLSH

González, Jorge, Edgar Rivadeneira y Galo Vascónez, "Propuesta para proteger el agua (Ecosistema Páramo) desde un modelo de gestión de servicios ambientales (fondos de agua). Caso de la provincia de Bolívar, Cuenca Alta del Guayas, Ecuador" en *Enfoque Administrativo*, 7(2), Facultad de Administración, Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, Guayaquil, diciembre 2016.

GreenFacts, *Biodiversidad-el Consenso Científico. Resumen del informe de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio*, 2005, disponible en https://bit.ly/2MZRqQE

GreenFacts, *Consenso científico sobre la desertificación*, 2005, disponible en https://bit.ly/30TCyf9

Harper, John y David Hawksworth, "Biodiversity. Measurement and estimation" en *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, vol. 345, núm. 1311, 29 de julio de 1994, disponible en https://bit.ly/2Y5VlC9

Herrán, Claudia, *El camino hacia una economía verde*, 2012, disponible en https://bit.ly/3fpwxL8

WRI, UICN y PNUMA, *Estrategia global para la biodiversidad. Guía para quienes toman decisiones*, 1992, disponible en https://bit.ly/2Y2YYZn

Leff, Enrique, *Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*, Siglo XXI Editores, México, 2009, disponible en https://bit.ly/2Bb3egd

Millenium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being*, Island Press, Washington D.C., 2005.

Ministerio del Ambiente del Ecuador, *Programa Nacional de Incentivos a la Conservación y Uso Sostenible del Patrimonio Natural "Socio Bosque"*, Acuerdo 131, 19 de diciembre de 2013, disponible en https://bit.ly/2YAAh5x

Ministerio del Ambiente, *Estrategia Nacional de Biodiversidad 2015-2013*, Quito, 2016, disponible en https://bit.ly/3e5D25i

Mittermeier, Rusell, Patricio Robles-Gil y Cristina Mittermeier, *Megadiversity: Earth's Biologically Wealthiest Nations*, CEMEX-Agrupación Sierra Madre, México, 1997.

Naciones Unidas, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. UNCTAD Iniciativa Bio Trade. Principios y criterios de biocomercio*, 2007, disponible en https://bit.ly/2B3dcjT

Núñez, Irama, Édgar González Gaudiano y Ana Barahona, "La biodiversidad: historia y contexto de un concepto" en *Interciencia*, vol. 28, núm. 7, Asociación Interciencia, Caracas, julio 2003, disponible en https://bit.ly/2UL1SzT

Ocampo, Leonardo, "El manejo óptimo de la 'Enfermedad Holandesa' para Ecuador" en *Cuestiones Económicas*, vol. 21, núm. 3, 2005, disponible en https://bit.ly/2XoApSY

OCDE, *Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas*, mayo 2011, disponible en https://bit.ly/2Xowfe3

PNUMA, *Economía verde*, Oficina Regional del PNUMA para América Latina y el Caribe, disponible en https://bit.ly/2MYgRCi

Prado, Julio, "Productos orgánicos y biocomercio: ¿puede el Ecuador aprovecharlos?" en *Perspectiva*, núm. 9, diciembre 2006, disponible en https://bit.ly/2UN03Tc

Primo, Wilfrido, "Biocomercio: oportunidad de desarrollo empresarial" en *Cuadernos de Estudios Empresariales*, vol. 27, 2017, disponible en https://bit.ly/3cYS7UZ

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, Nueva York, 2011, disponible en https://bit.ly/3e1UTKp

Sacher, William y Alberto Acosta, *La minería a gran escala en Ecuador. Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador*, Abya Yala, Quito, febrero 2012.

Secretaría General de la Comunidad Andina, Corporación Andina de Fomento y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Biocomercio en la subregión andina. Oportunidades para el desarrollo*, Lima, marzo 2005, disponible en https://bit.ly/3d0ynQT

The Union for Ethical BioTrade, *Distribución justa y equitativa de beneficios. Un manual para la evaluación de políticas y prácticas en cadenas de valor de ingredientes naturales*, 2013, disponible en https://bit.ly/2S1Eko1

UNCTAD, Iniciativa BioTrade, *Principios y criterios de biocomercio*, marzo 2006, disponible en https://bit.ly/2XkLftn

UICN, *Biodiversidad terrestre y la lista de patrimonio mundial. Identificación de vacíos y potenciales sitios candidatos a ser incluidos en la red de patrimonio mundial natural*, UICN, Gland, 2013, disponible en https://bit.ly/2XYTI93

United Nations, *Convention on Biological Diversity*, 1992, disponible en https://bit.ly/3d96lmx

Valenzuela, Rafael, "El que contamina, paga" en *Revista de la CEPAL*, núm. 45, diciembre 1991, disponible en https://bit.ly/2MWHFmp

Wilson, Edward y Frances Peter, *Biodiversity*, National Academy Press, Washington, D.C., 1988.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 129-154.

Wilson, Edward, *La diversidad de la vida*, Crítica, Barcelona, 2003.
YASunidos, *7 puntos para Yasunizar el debate presidencial 2017*, 28 de septiembre de 2016, disponible en https://bit.ly/2ePwT35

Los desencuentros Estados Unidos-Rusia: percepciones desde el derecho internacional público

The United States-Rusia discounts: perceptions from Public International Law

Tomás Montes Hernández[1]

Resumen

Las relaciones ruso-estadounidenses atraviesan por fuertes rivalidades en los problemas mundiales que ya se conocen como la "Nueva Guerra Fría del siglo XXI", por lo que en este artículo se analiza y se trata, desde la óptica del derecho internacional público, la naturaleza de estos desencuentros, entre los que están, desde comienzos del siglo XXI: la cuestión de la autodeterminación de los pueblos, en particular aplicada al caso de Kosovo, Ucrania, Crimea y Sebastopol; la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte a fronteras rusas; la guerra civil en Siria, así como las sanciones a Rusia por el Comité Olímpico Internacional; la administración Trump contra el multilateralismo; el proteccionismo comercial estadounidense contra Rusia; el "caso Skripal" y el asunto de la intervención de Rusia en las elecciones presidenciales en Estados Unidos de 2016. Al mismo tiempo, en el trabajo se propone las características que debe asumir el multilateralismo de cara a esta nueva realidad del escenario global en el transcurso del presente siglo.

Palabras clave: "Nueva Guerra Fría", autodeterminación de los pueblos, OTAN, guerra civil en Siria, COI, caso Skripal, multilateralismo, relaciones internacionales.

Abstract

Russian-American relations go through strong rivalries in world problems that are already known as the "New Cold War of the 21st Century", so the purpose of this article is to analyze and treat from the perspective of Public International Law the nature of these disagreements, among which are from the beginning of the 21st century: the question of the self-determination of peoples, particularly applied to the case of Kosovo, Ukraine, Crimea and Sevastopol; the extension of North Atlantic Treaty Organization to Russian

[1] Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor en la FCPyS y el Colegio de Ciencias y Humanidades, plantel Vallejo, ambos de la UNAM. Correo electrónico: tomhistoria@hotmail.com

borders; the civil war in Syria as well as the sanctions on Russia by the International Olympic Committee; the Trump administration against multilateralism; United States trade protectionism against Russia; the "Skripal case" and the issue of Russia's intervention in the 2016 presidential elections in United States. At the same time, the work proposes which characteristics multilateralism should assume in the face of this new reality of the global scenario in the course of the present century.
Key words: "New Cold War", self-determination of peoples, NATO, Syrian civil war, IOC, Skripal case, multilateralism, international relations.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

Introducción

En este estudio se analizan, desde la perspectiva del derecho internacional público, los conflictos que atraviesan las relaciones entre Estados Unidos y Rusia en el presente siglo y que hacen revivir la Guerra Fría[2] del siglo XX. A estos desencuentros en la agenda internacional se le han denominado la "Nueva Guerra Fría" o "la continuación de la Guerra Fría".

Las rivalidades ruso-estadounidenses se manifiestan en cuestiones como el asunto de la autodeterminación de los pueblos y la Declaración 1214 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en relación con el derecho a la independencia de los pueblos, en particular aplicado al caso de Kosovo en 2008, Crimea y Sebastopol –ambos en territorio ucraniano– y su anexión a Rusia en 2014, lo que provocó el distanciamiento con Estados Unidos; la ampliación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a fronteras rusas –que sigue representando un problema pendiente entre las dos potencias–; la guerra civil en Siria en 2011, así como las sanciones a Rusia por parte del Comité Olímpico Internacional (COI) por dopaje de 2014 hasta la actualidad; la administración Trump contra el multilateralismo e instrumentos del derecho internacional en contraste con la posición rusa que defiende algunos tratados internacionales, como el ambiental; el proteccionismo comercial estadounidense contra Rusia desde 20014; el "caso Skripal", que agravó las relaciones no sólo entre Rusia y Estados Unidos, sino entre la primera y Gran Bretaña y otros aliados europeos de Washington; y el asunto de la intervención de Rusia en las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos, así como el consecuente juicio político contra el presidente Donald Trump por estas acusaciones,

[2] La Guerra Fría del siglo XX es considerada el enfrentamiento indirecto entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a nivel ideológico, político, militar social y económico, cada uno tratando de extender sus respectivas esferas de influencia. En este contexto bipolar de capitalismo y socialismo, la rivalidad es por la hegemonía mundial. Véase Arne Westad Odd, "Introducción" en *La Guerra Fría. Una historia mundial*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2018.

del cual resultó exonerado. En el trabajo también se propone qué características debe asumir el multilateralismo ante las desafiantes políticas de las grandes potencias hacia el derecho internacional.

Las relaciones ruso-estadounidenses de 1991 hasta la primera década del siglo XXI desde la óptica del derecho internacional público

En este período las relaciones diplomáticas entre Washington y Moscú se caracterizaron por un relajamiento de tensiones ante la desintegración de la URSS y la consiguiente crisis política, social y económica en Rusia.[3] No obstante, el ataque de la OTAN –contraria a los intereses rusos– a la antigua Yugoslavia, en concreto a Serbia en 1999, provocó en términos militares a Rusia sin que llegara a enfrentarse por ello a Estados Unidos. También cabe señalar la crisis internacional generada tras el ataque terrorista a las Torres Gemelas de Nueva York en 2001.[4] Esto fue así hasta que, en 2008, la provincia de Kosovo declaró su independencia de la República de Serbia, región en constantes conflictos interétnicos y religiosos desde principios de la última década del siglo XX. Esta declaración independentista kosovar revivió la Guerra Fría entre Estados Unidos y Rusia en sustitución de la URSS en el seno de la ONU.

Para el derecho internacional contemporáneo, la confrontación ideológica y política entre ellas dejaba entrever que comenzaría de inmediato un distanciamiento jurídico y político, tanto para el propio avance y desarrollo del derecho internacional como para continuar con un escenario de cierta estabilidad y convivencia entre la superpotencia americana y la gran potencia rusa.

La declaración de independencia kosovar tuvo lugar el 17 de febrero de 2008 y muy pronto dividió a la comunidad internacional entre aquellos que le dieron su apoyo –como Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia– y los que la rechazaron –como Serbia, país afectado al ser Kosovo parte de su territorio, Rusia y España–. En octubre de 2008, la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución por iniciativa de Serbia para preguntar a la Corte Internacional de Justicia si la declaración de independencia kosovar era compatible con la costumbre, los principios y postulados del derecho internacional público.

[3] Ana María Salazar, *Las guerras que vienen, riesgos para las democracias ante nuevos conflictos mundiales*, Nuevo Siglo Aguilar, México, 2004, pp. 10-35; Celestino Del Arenal, "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política" en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2006, pp. 17-86.

[4] Immanuel Wallerstein, "Rupturas geopolíticas del siglo XXI. ¿Cuál es el futuro del mundo?" en *La devastación imperial del mundo*, Fundación Cultural Tercer Milenio A. C., México, 2004, pp. 99-103.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

En julio de 2010, la Corte Internacional de Justicia emitió sus conclusiones no vinculantes, argumentando que la declaración de independencia de Kosovo no había violado el derecho internacional ni tampoco la Resolución 1244 (10 de junio de 1999) del Consejo de Seguridad de la ONU, mediante la cual se había autorizado la presencia internacional, tanto militar como civil, en Kosovo en la todavía República Federal de Yugoslavia.

El presidente estadounidense George Bush otorgó su respaldo a la Declaración de Kosovo, siguiendo los postulados de la Doctrina del "Equilibrio Marino", cuyos orígenes se remontan a la Guerra Fría del siglo XX, con el objetivo de contrarrestar el poder estratégico de la antigua URSS. En ellos se apuntaba la premisa de que existen tres regiones vitales para mantener el dominio estratégico global estadounidense: Europa, el noreste de Asia y la región del golfo Pérsico por su enorme riqueza petrolera.[5]

De ahí su posición hacia el conflicto kosovar que, desde la perspectiva del derecho internacional, implicaba apoyar la autodeterminación de los pueblos sometidos, teniendo como referente la histórica Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de la ONU del 14 de diciembre de 1960, conocida como la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

Dicha declaración fue, de hecho, el respaldo político-jurídico durante el período de descolonización que experimentaron Estados africanos y asiáticos[6] en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX. En 2008 revivió con toda su fuerza en el continente más poderoso del mundo, Europa, y cuyos alcances no sólo impactaron a la región en conflicto, los Balcanes, sino al propio avance del derecho internacional público, pues Estados Unidos decidió otorgarle, en efecto, una visión práctica, concluyente y globalizante, lo que se podría interpretar como un progreso muy significativo en el ámbito referido.[7]

Al mismo tiempo, para los pueblos sometidos con deseos de independencia, este "nuevo trato" dado a su causa por la superpotencia americana, traducido en la declaración independentista kosovar, se suponía debía abrir un proceso político y jurídico indiscutible para lograr su emancipación y proporcionar, por tanto, legitimidad y una lucha moral a sus movimientos separatistas y nacionalistas.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

[5] Mario Laborie Iglesias, "La estrategia de seguridad nacional de la Federación Rusa (diciembre 2015)" en *IEEE*, Documento de opinión, 25/2016, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docsopinion/2016/DIEEEO25-2016MLI.pdf

[6] Pierre Renouvin, *Historia de las relaciones internacionales, siglos XIX y XX*, Akal, Madrid, 1982, pp. 20 y ss.

[7] En 1960 Estados Unidos se abstuvo en la votación para aprobar la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de la ONU.

En contraste, para los Estados con gran diversidad étnica y cultural significaba una posible desintegración territorial de sus fronteras, situación no contemplada a profundidad en la propia resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de la ONU, así como en otros instrumentos internacionales, incluyendo la Declaración de Seguridad y Cooperación Europea de Helsinki de 1975.[8]

En particular, para Rusia y las demás repúblicas ex soviéticas, al tener regiones con fuertes aspiraciones independentistas como Abjasia y Osetia del sur en Georgia, Crimea en Ucrania, el Alto Karabaj en Azerbaiyán, por ejemplo, la aprobación de la declaración de independencia de Kosovo representaba el inicio de un proceso indiscutiblemente lleno de fuertes controversias y tensiones con las grandes potencias y demás países dentro del campo del derecho internacional público.

Las interpretaciones de la situación entre el derecho ruso y el derecho estadounidense se enmarcan en las siguientes disyuntivas. El primero considera que la visión de la superpotencia americana no parte de que se trata de un "nuevo problema" dentro de la autodeterminación de los pueblos, derivado de la dinámica cambiante en la que se encuentran los conceptos de soberanía, independencia e integridad territorial que conforman los Estados-nacionales del siglo XXI,[9] y sin este análisis es imposible llevar el precedente jurídico, pilar del derecho estadounidense, al derecho internacional.

Por el contrario, Estados Unidos, de acuerdo a sus declaraciones, apunta que la autodeterminación de los pueblos se puede aplicar sin importar el contexto histórico internacional vigente, tal como lo representa su interpretación sobre la declaración independentista kosovar de 2008.

Bajo estas percepciones del derecho internacional, Estados Unidos y Rusia rompieron con la doctrina de acercamiento de los años setenta conocida como *Détente*.[10] La "Nueva Guerra Fría" estaba en marcha, teniendo como marco central de referencia la espinosa temática de la autodeterminación de los pueblos en el siglo XXI.

Otro desencuentro ha sido la ampliación de la OTAN hacia las fronteras rusas. En 1999 la República Checa, Hungría y Polonia entraron oficialmente a la alianza atlántica;[11] poco después lo hicieron Bulgaria, Letonia, Estonia, Lituania, Eslovaquia, Rumania y Eslovenia, hasta llegar a la incorporación de Montenegro en 2017, lo que significó un

[8] Félix Arteaga, *La identidad europea de seguridad y defensa: el pilar estratégico de la Unión. Política exterior*, Biblioteca Nuevo Madrid, Madrid, 1999, pp. 10 y ss.

[9] La Corte Internacional de Justicia tiene la facultad de intervenir en estas controversias y decidir conforme al derecho internacional (artículo 38 de su Estatuto).

[10] Término utilizado por José A. Silva Michelena, *Política y bloques de poder*, *Crisis en el sistema mundial*, Siglo XXI, México, 1987, pp. 20-30.

[11] David García Cantalapiedra, "EU, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia trasatlántica en el Gran Asia Central" en *ARI*, núm. 31, marzo 2008, disponible en www.realinstitutoelcano.org/wps/portal

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

grave retroceso en las relaciones ruso-estadounidenses en el marco de las alianzas político-militares,[12] reforzando entonces el ambiente y escenario de fuertes rivalidades en el marco de las relaciones internacionales.

Ahora bien, 2008 también fue tiempo de elecciones presidenciales en Estados Unidos, asumiendo el poder Barack Obama (2009-2016), heredando como escenario internacional la "Nueva Guerra Fría", por lo que no tardó ni dudó en declarar, desde su visión de poder, que sólo existía la hegemonía global estadounidense, pues Rusia estaba un tanto lejos de ser el sustituto de la URSS. Estas declaraciones se traducirían en las sanciones de 2014.

Las sanciones de Estados Unidos y la Unión Europea a la Federación Rusa en 2014

Las relaciones ruso-estadounidenses, dentro del escenario de desencuentros, en 2014 estuvieron caracterizadas por una serie de sanciones de Estados Unidos y la Unión Europea (UE) contra el gobierno ruso por su intervención en Ucrania. Estas medidas abarcaban los sectores financiero y militar.

La UE impuso estas sanciones en una iniciativa de corto y mediano plazo, acordando revisar el paquete de manera periódica, aunque su temor se centró en que el presidente ruso Vladimir Putin podría cerrar la llave de suministro de gas a Europa, del cual se calcula que representa cerca del 30 por ciento del abasto de países como Alemania.

Estados Unidos, por su parte, aplicó sanciones a importantes bancos rusos, como el Banco Agrícola y el Banco de Moscú. Para Barack Obama, el objetivo era bloquear la exportación de algunos bienes específicos y de alta tecnología al sector energético de Rusia, así como ampliar las sanciones a bancos dedicados a promover proyectos de desarrollo económico a nivel nacional.

Desde la perspectiva propia del derecho internacional público, estas sanciones estadounidenses contra Rusia contradicen importantes resoluciones de la Asamblea General de la ONU, por ejemplo la 41/128, referida a la Declaración sobre el derecho al desarrollo, del 4 de diciembre de 1986,[13] así como otras igual de importantes que sirven como referente a esta declaración, como el Pacto Internacional de Derechos

[12] José M. Pardo de Santayana Gómez Olea, "Historia, identidad y estrategia en la Federación Rusa en *IEEE*, Documentos de análisis, 16/2017, 15 de marzo de 2017, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA16-2017_Federacion _Rusa_JMPSGO.pdf

[13] Véase Asamblea General de la ONU, "Declaración de derecho al desarrollo", disponible en http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2011.pdf

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales, ambos de 1966 y que actualmente son vinculantes.[14]

Estas medidas impuestas por Estados Unidos y la UE a Rusia se encuentran enmarcadas en la perspectiva de castigar a este país por sus diferencias políticas y estratégicas, jurídicas, ideológicas y filosóficas sobre la autodeterminación de los pueblos, mismas que, como hemos analizado, desde 2008 se hicieron evidentes y que dieron como resultado la declaración independentista kosovar, aplicada al parecer como precedente jurídico internacional al complejo conflicto de Crimea y Ucrania en 2014, lo que ha dejado desde entonces un enorme vacío en el derecho internacional público contemporáneo.

El caso ucraniano tiene su origen a finales de 2013, cuando comenzó una crisis política que culminó con la destitución del gobierno de Víktor Yanukóvich, interpretado por Rusia como un golpe de Estado. Tras la Revolución del Euromaidán o ucraniana, surgió un conflicto en el sureste de Ucrania de población de mayoría rusa que reclamaba anexarse a la Federación Rusa. El 11 de marzo de 2014 Crimea declaró su independencia de Ucrania, teniendo como precedente la Declaración de Kosovo de 2008 y a la opinión no vinculante de la Corte Internacional de Justicia sobre la validez de dicha declaración.

El 18 de marzo de 2014 se hizo efectiva la adhesión de Crimea y la ciudad de Sebastopol a Rusia como sujetos federales conforme a la Ley sobre Nuevos Territorios Federales, por lo que pueden considerase partes integrantes de la Federación Rusa, cuyo período de transición terminó en 2015.

El proceso de adhesión de Crimea y la ciudad de Sebastopol no es reconocido por Ucrania, Estados Unidos y la UE, por lo que lo consideran ilegal conforme al derecho internacional público. Por ello, la Asamblea General de la ONU también declaró como inválida la adhesión mediante la Resolución 68/262 (2014) sobre la integridad territorial ucraniana. Por su lado, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa también rechazó la adhesión; es decir, se impuso la interpretación de derecho de Occidente sobre Rusia al considerar que se violaron la soberanía y la integridad territorial de Ucrania. El 17 de marzo de 2014 el Consejo Europeo, Canadá y Japón impusieron sanciones a funcionarios de Ucrania y Rusia.

El presidente estadounidense Barack Obama sancionó a funcionarios del Parlamento Ruso y al Primer Ministro de Crimea. La "Nueva Guerra Fría" adquirió entonces un "esquema de golpe recíproco" cuando el Ministro de Relaciones Exteriores de Rusia dio a conocer una lista de sanciones jurídicas contra ciudadanos

[14] Véase Remiro Brotóns, Rosa M. Riquelme Cortado, Javier Diez-Hochleitner, E. Orihuela Calatayud y Luis Péres-Prat-Durbán, *Derecho Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

estadounidenses, como Henry Reidy, Robert Menéndez, John Boehner, John McCain y Mary Landrieu, así como asesores del presidente Barack Obama.

El punto de desencuentro entre la superpotencia americana y la gran potencia rusa se centró a partir de la adhesión de Crimea y Sebastopol a Rusia, cuyo precedente internacional inmediato lo representa la declaración de independencia de Kosovo de Serbia, la cual fue apoyada por Estados Unidos y la UE en 2008, pero que en 2014 rechazaron la libre determinación de los pueblos a decidir por sí mismos, aplicado al caso concreto de Crimea y Sebastopol.

Específicamente en el complejo caso de Crimea, la potencia americana y sus aliados occidentales, si bien aceptan su independencia, rechazan de manera tajante su incorporación a Rusia, pues alegan que dicha anexión es sólo por el interés estratégico militar ruso de no perder su flota estacionada en Crimea; por ello, Vladimir Putin, presidente ruso, se justifica señalando que es un derecho del pueblo de Crimea y Sebastopol a decidir su independencia y futuro.

En este sentido, visto desde el avance del derecho internacional público, en efecto estos pueblos pueden decidir su propio destino recordando la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de la ONU, pero para la óptica de derecho de Occidente la prioridad político-jurídica es salvaguardar la integridad territorial del Estado-nación y el constitucionalismo del siglo XXI en Europa y América. De ahí su rechazo total a los movimientos separatistas y nacionalistas, por ejemplo, de Quebec en Canadá, Escocia en Reino Unido y el País Vasco en territorio español,[15] si así conviene a sus intereses político, económicos, estratégicos como militares, tal como sucedió con la Declaración de independencia de Cataluña de España en octubre de 2017.[16]

De ahí que el poder hegemónico estadounidense y sus aliados en la UE y América habían aprobado la Resolución 68/262 de la Asamblea General de la ONU, el 27 de marzo de 2014, la cual se centra únicamente en el derecho de Ucrania en mantener la integridad de sus fronteras territoriales y marítimas, sin considerar ni analizar en el fondo los diversos ángulos que envuelven la problemática de las nacionalidades al interior de los Estados-nación del siglo XXI, problemática incierta en el derecho internacional público y que da paso a que se agudicen cada vez más las tensiones entre Estados Unidos y Rusia al tener diferentes interpretaciones y posiciones bajo el contexto de una "Nueva Guerra Fría".

[15] Fuera de Europa y América hay otros movimientos separatistas. Entre los principales se encuentran el complejo problema de los kurdos en Turquía y países vecinos, la independencia del Tíbet en China y la división de Sudán norte y sur, entre otros.

[16] S/a, "El Constitucionalismo apela a la firmeza y la legalidad para frenar la declaración ilegitima en Cataluña" en *ABC de España*, 27 de octubre de 2017, disponible en https://www.abc.es/espana/abci-independencia-cataluna-constitucionalismo-apela-firmeza-y-legalidad-para-frenar-declaracion-ilegitima-cataluna-201710271 646_noticia.html

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

A diferencia de Kosovo, Crimea representa un punto de intereses entre las grandes potencias por su importancia estratégica y militar,[17] pues al pertenecer a Rusia, ésta tiene un mayor control en el suministro de gas para Europa. Hay que mencionar que en esta zona del Mar Negro pasan los gasoductos de la petrolera rusa Gazprom que abastecen a los países de Europa Occidental y se aprecia influencia política y militar por parte de países de la OTAN, como Turquía.

Además, en el Puerto de Sebastopol se ubica la base principal de la poderosa flota naval rusa en el Mar Negro,[18] que tras su incorporación a la Federación Rusa se dio por terminado el acuerdo con Ucrania. El mantenimiento de esta base militar le costaba a Rusia aproximadamente 4 mil millones de dólares al año;[19] es decir, un considerable costo económico para la gran potencia rusa.

El recrudecimiento de las tensiones entre Estados Unidos y Rusia continuó después de marzo de 2014 con fuertes sanciones contra empresas rusas como la compañía Stroytransgaz y los bancos Investcapitalbank y Sobinbank. En la lista negra de la Casa Blanca se incluyó al presidente del Comité de Asuntos Internacionales de la Duma Rusa, Alexéi Pushkov, y a Igor Sechin, director ejecutivo de la empresa Rosneft. Rusia fue expulsada del G-8 en junio de 2014, y la reunión ahora nombrada G-7, que se iba a celebrar en Socchi, Rusia se efectuó en Bruselas, las tensiones se mantuvieron durante 2014 y 2015. La administración de Barack Obama tuvo así desde el fin de la Guerra Fría con la URSS el punto más bajo en las relaciones ruso-estadounidenses. Rusia, por su parte, cuenta con el documento llamado "Estrategia 2020" en donde manifiesta que la OTAN es su máxima amenaza a nivel global, teniendo como ejes fundamentales: la seguridad energética y la protección a sus connacionales en el extranjero, como respuesta al clima de "Nueva Guerra Fría" con Estados Unidos.[20]

En este sentido, la Federación Rusa, como sucesora política y jurídica de la antigua Unión Soviética, mantiene ese nivel heredado y se ve recompensada con el asiento permanente que ocupa en el Consejo de Seguridad de la ONU, sin embargo, a diferencia de la Guerra Fría del siglo XX[21] en esta "Nueva Guerra Fría del siglo XXI"

[17] Mahdi Daruis Nazemroaya, Daruis Nazemroaya, Mahdi, "The Sino-Russian alliance: challenging America's ambitions in Eurasia" en *Center for Research on Globalization*, febrero 2008, disponible en www.globalresearch.ca

[18] S/a, "La flota del Mar Negro, uno de los principales músculos de Rusia" en *Sputnik*, 10 de junio de 2018, disponible en https://mundo.sputniknews.com /infografia/201806071079369038-rusia-armada-buques-bases

[19] S/a, "Costes y beneficios de la anexión de Crimea a Rusia" en *El País*, 8 de abril de 2014, disponible en https://elpais.com/internacional/2014/04/08/actualidad/1396960 690_068243.html

[20] Roberto Montoya, *El imperio global*, El Ateneo, Argentina, 2003, pp. 3-40.

[21] Juan Carlos Pereira Castañares, "La Guerra Fría" en *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Ariel Historia, Barcelona, 2001, pp. 423-442.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

las ideologías "socialismo *versus* capitalismo" ocupan un plan secundario, en su lugar este enfrentamiento bipolar se inspira en intereses políticos, económicos y estratégicos en donde asisten dos Estados de primer orden con objetivos imperialistas, pretendiendo Estados Unidos asumirse como el poder militar global que desafía al derecho internacional público.

La guerra civil en Siria en el contexto de la rivalidad ruso-estadounidense

Otro importante desencuentro ruso-estadounidense ha sido la guerra civil librada en Siria desde 2011, que se extiende hasta la fecha, y que se debe, entre otras cuestiones, a la posición estratégica de Siria en el extremo oriental del mar Mediterráneo y su vecindad con los pozos petroleros de Irak, la península arábiga y, en cierta forma, con Irán y el Golfo Pérsico con inmensas reservas petroleras en el mundo. Todo ello acompañado por la aparición de grupos extremistas y terroristas, como el Estado Islámico, apoyado en sus orígenes por la propia superpotencia americana.

En la guerra civil de Siria se enfrentan, en teoría, los dos poderes militares a escala global: Rusia apoyando a su aliado estratégico en Medio Oriente, el régimen sirio de Al Assad, y Estados Unidos financiando a los rebeldes contrarios al gobierno actual. La creciente presencia militar rusa en territorio sirio se encuadra en el pragmatismo de Moscú, consciente de la necesidad no sólo de fortalecer, sino de mantenerse como potencia dominante a largo plazo en la región y de atacar, al mismo tiempo, el terrorismo yihadista árabe. En el ámbito del derecho internacional público, desde 2012, tanto Estados Unidos como Rusia, así como Francia, Gran Bretaña y China acordaron importantes resoluciones dentro del Consejo de Seguridad de la ONU en relación con la guerra civil en Siria, centradas en ayuda humanitaria con carácter de urgente, el rechazo al uso de armas químicas y bacteriológicas, así como en el envío urgente de observadores militares internacionales.

Entre las últimas resoluciones más importantes se encuentra la 2336 del Consejo de Seguridad (2016), en la que se aprueba el cese del fuego y se manifiesta por la celebración de negociaciones con la intervención de la ONU.[22] Sin embargo, las diferencias ruso-estadounidenses en el conflicto sirio lo han llevado a un estancamiento permanente, pues se ha agravado en los últimos años, principalmente en lo que se refiere al uso de armas químicas y bacteriológicas durante el desarrollo de la guerra civil.

[22] S/a, "El 7 de agosto de 2015: el Consejo de Seguridad pide por unanimidad que en adelante se identifique y se castigue a los responsables de ataques con armas químicas en Siria" en *Diario Las Américas*, disponible en www.diariolasamericas.com/mundo/cronologia-las-resoluciones-la-onu-siria-n4118966

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

Así, para el derecho internacional, y principalmente para el derecho internacional humanitario (Convenios de Ginebra de 1949[23]), el uso indiscriminado de armas químicas y biológicas por las partes involucradas en un conflicto armado interno o internacional e inclusive mixto, como podría ser calificado el complejo conflicto sirio, representa todavía un espacio pendiente por analizar y profundizar, lo que es utilizado a conveniencia por las grandes potencias para justificar sus acciones militares, recrudeciendo aún más el clima de tensión en esta Nueva Guerra Fría del siglo XXI.

La Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ)[24] y su Convención son la única fuente y referente jurídica del derecho internacional para detener el uso de estos agentes altamente venenosos en los conflictos armados, esfuerzo que la llevó a ser reconocida con el Premio Nobel de la Paz en 2013, pero que se hace indispensable incorporar a la Convención de Armas Químicas explícitamente al IV Convenio de Ginebra de 1949, dedicada a la protección de las personas civiles en escenarios y tiempos de guerra, es decir, impulsar un trabajo conjunto como coordinado, para así reforzar las funciones del derecho internacional humanitario con la aprobación de un posible Protocolo Adicional. En este sentido, de vigorizar la aplicación de las normas internacionales, si Estados Unidos,[25] como Rusia,[26] aceptara, por ejemplo, la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, podría llevar a juicio a posibles criminales de guerra en el conflicto sirio.

El desencuentro ruso-estadounidense en el multilateralismo y el derecho internacional público

A la par del conflicto sirio, la llegada al poder del republicano Donald Trump en Estados Unidos en enero de 2017 agudizó no sólo los desencuentros con la Federación

[23] En particular: el III Convenio de Ginebra se aplica a los prisioneros de Guerra y el IV Convenio de Ginebra protege a las personas civiles, incluso en territorios ocupados. Véanse datos completos de la fuente, disponibles en https://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm

[24] La OPAQ administra la Convención de Armas Químicas, fue firmado en 1993 y entró en vigencia en 1997. La mayoría de los países del mundo es parte de este tratado internacional, excepto por Corea del Norte, Israel, Egipto y Sudán del Sur. La Convención no cubre las armas biológicas. Véase OPAQ, página oficial disponible en https://www.opcw.org/sp/

[25] S/a, "EE UU retira definitivamente su firma de la Corte Penal Internacional" en *El País*, 8 de mayo de 2002, disponible en https://elpais.com/diario/2002/05/08/inter nacional/1020808814_850215.html

[26] S/a, "Rusia retira su firma del tratado que rige la Corte Penal Internacional" en *El País*, 16 de noviembre de 2016, disponible en https://elpais.com/internacional /2016/11/16/actualidad/1479298396_913115.html

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

Rusa, sino que también significó muy pronto un desafío para toda la estructura del derecho internacional público contemporáneo.

En efecto, entre las primeras decisiones de Donald Trump como presidente de Estados Unidos estuvo la de retirarse del Acuerdo Climático de París,[27] en vigor desde 2016, al poco tiempo de que el expresidente Barack Obama tomara la decisión de adherirse a dicho acuerdo. La salida de la superpotencia americana, sin duda, es un fuerte retroceso en la lucha contra el cambio climático en el marco de las Naciones Unidas y, por tanto, para el derecho internacional público. No obstante, reconoció el mandatario que podría renegociar en un futuro el tratado ambiental parisino en términos más favorables para Estados Unidos como condición para retornar y adherirse al Tratado. Después de China, Estados Unidos es el principal emisor de gases contaminantes a nivel global. Con un tono fuertemente nacionalista y proteccionista, el presidente Donald Trump señaló que abandonar el Acuerdo de París fomentaría las industrias de carbón y petróleo y la generación de empleos en Estados Unidos; finalizó señalando que, ante todo, "Estados Unidos es primero",[28] haciendo alusión a que ninguna ciudad estadounidense estará detrás de París o de cualquier ciudad del mundo.

La respuesta a la posición estadounidense por Estados tan importantes como Alemania, Francia o la propia Rusia, fue de rechazo, pues estos países manifestaron que el Acuerdo de París no puede ser renegociado ni mucho menos volver a un borrador inicial. Rusia manifestó su decepción por su contraparte estadounidense y reiteró su compromiso con el Acuerdo de París, pues lo considera el logro ambiental vital más importante para el planeta.

Las tensiones dominaron las relaciones internacionales y el derecho internacional. Las distintas posiciones tanto de Rusia como de Estados Unidos, que esta vez no contó con el apoyo de sus aliados tradicionales, como la UE,[29] quienes se enfrentaron en un intenso conflicto de intereses estratégicos, comerciales e incluso ideológicos vistos desde la problemática del cambio climático, pues mientras para Rusia existe un grave deterioro ambiental planetario, para Estados Unidos y la administración Trump no existe conforme a su visión capitalista global, proteccionista y nacionalista, por lo

[27] S/a, "Donald Trump anuncia que Estados Unidos abandonará el Acuerdo de París sobre el cambio climático" en BBC *News Mundo*, 1 de junio de 2017, disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40124921

[28] El "*America First*" es la filosofía de la administración Trump. Se caracteriza por asumir una política populista que enardece el nacionalismo estadounidense. La frase fue el eslogan de su campaña presidencial y pudo ser vista en gorras, camisetas, entre otros utensilios. Véase Myriam Witcher, *América primero y grande de nuevo*, Createspace Independent Pub., 2016, 212 pp.

[29] Para entender la crisis del diálogo trasatlántico, véase Francis Fukuyama, "La grieta entre Estados Unidos y sus aliados" en *Perspectiva*, CIPE, octubre 2002, p. 22.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

que rechaza cualquier iniciativa proveniente del multilateralismo. El Acuerdo de París representa, por tanto, otro factor de desencuentro en las relaciones ruso-estadounidenses.

Las sanciones a la Federación Rusa por el COI

En ese mismo año (2017), el COI decidió excluir a Rusia de los Juegos Olímpicos de Invierno de Pyeongchang, Corea del Sur, 2018. La decisión se fundamentó por el controvertido dopaje de sus deportistas, organizado y orquestado por el propio gobierno ruso en los Juegos Olímpicos de Invierno Sochi 2014.

Para los dirigentes deportivos rusos y el presidente ruso Vladimir Putin la decisión del COI contra Rusia formaba parte de "venganzas políticas"[30] o "represalias históricas" propias de la Guerra Fría del siglo XX, ahora destinadas a deshonrar el poder deportivo ruso en lo más alto de las competencias mundiales. Para el presidente Vladimir Putin, toda esta política de descredito del COI también obedecía en respuesta por su actitud de liderazgo mundial y de contrapeso a la superpotencia americana.

El COI, integrado por la élite política, económica y deportiva del capitalismo global, y que entre sus filas cuenta con importantes empresarios estadounidenses, confirmó que Rusia debía ser sancionada por estas prácticas antideportivas y aislada de la comunidad internacional. Así, entre los sancionados se encuentra el "Zar del deporte" ruso, Vitaly Mutko, quien es también dirigente de la Federación Rusa de fútbol y máximo organizador del Mundial de Futbol Rusia 2018.

Para el COI la suspensión es de por vida al responsabilizarlo por el llamado "sistema de dopaje institucionalizado" que llevó a cabo en complicidad con el gobierno ruso entre 2011 y 2015. La postura del COI frente a Rusia revive con fuerza los tiempos de la Guerra Fría del siglo XX, cuando la URSS se convirtió en una potencia deportiva, cuyo objetivo principal consistía en rivalizar en el medallero de las Olimpiadas con la superpotencia americana, acompañada de sus aliados del bloque socialista, en especial por la República Democrática Alemana, que llegó a estar muy cerca del tope del medallero olímpico superando a potencias como la propia Alemania Federal, Francia, Gran Bretaña, entre otros, en la historia del olimpismo moderno.

Tiempo después del fin de la Guerra Fría se daría a conocer el avanzado sistema de dopaje que poseía la Alemania Oriental proveniente tanto de sus laboratorios como de otros países del bloque socialista, incluyendo la Unión Soviética. Ahora

[30] S/a, "Refutan viejas disputas" en *El Clarín Mundo*, 7 de enero de 2018, disponible en https://www.clarin.com/mundo/fantasma-guerra-friarevive-juegos-olimpicos-invierno_0_ BJ5TcVxVG. html

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

bien, lo cierto es que más allá de los símbolos paz y amistad, los Juegos Olímpicos son los escenarios donde los tropezones y rivalidades políticas entre las grandes potencias se desarrollan con gran nitidez, como por ejemplo el boicot de Estados Unidos a las Olimpiadas de Moscú en el verano de 1980 y la correspondiente respuesta del boicot de la Unión Soviética a los Juegos Olímpicos de Los Ángeles 1984, encontrándose cuatro años después en los Juegos Olímpicos de Seúl 1988, para no volver a competir tras la disolución de la URSS en 1991.

Ahora bien, después de las declaraciones de Grigori Rodchenkov, jefe de laboratorios para los Juegos Olímpicos de Invierno de Sochi 2014, el COI presentó el avance de sus investigaciones en el llamado el Informe McLaren. En él se relata que Rodchenkov temía ser asesinado, luego que dos de sus colegas habían muerto en condiciones no muy claras, por lo que decidió huir y pedir asilo en Estados Unidos. En sus conclusiones aseguró que el gobierno ruso implementó todo un sistema avanzado de dopaje con la más alta tecnología en medicina deportiva a nivel mundial para sus deportistas, cuidando al mismo tiempo que no dieran positivo en los exámenes médicos, en particular en el Mundial de Atletismo de Moscú en 2013 y en los Juegos Invernales de Sochi 2014. Con base en el Informe Rodchenkov, la Federación Internacional de Atletismo vetó a Rusia de sus siguientes competencias y retiró medallas a los deportistas acusados de *doping*, sin importar el tiempo transcurrido.

Poco después se presentó un nuevo informe elaborado por autoridades suizas: Dennis Oswald y Samuel Schimd, quienes confirmaron las versiones del primer informe, por lo que el COI sancionó al "Zar" Mutko y expulsó a Rusia de los Juegos Olímpicos de Invierno en Corea del Sur, con el aval del presidente del COI, Thomas Bach. La reacción de los deportistas rusos no se hizo esperar, por lo que pidieron una revisión exhaustiva de sus expedientes. En febrero de 2018 las sanciones por dopaje le fueron levantadas a 28 deportistas rusos por el Tribunal de Arbitraje Deportivo con sede en Suiza, aun contra las decisiones del COI y a una semana del inicio de los Juegos Olímpicos Invernales de Corea del Sur.

El Tribunal de Arbitraje Deportivo[31] aceptó la apelación de los atletas rusos argumentando que no había evidencias suficientes que confirmaran que los atletas habían violado las leyes contempladas en el deporte. En otros 11 casos adicionales, el Tribunal señaló, en su sentencia, que los atletas habían cometido dopaje, pero que las prohibiciones de por vida no están reglamentadas ni justificadas, por lo que las sanciones les fueron reducidas hasta los Juegos Olímpicos de Invierno de 2018.

[31] S/a, "Tribunal de Arbitraje Deportivo anula las sanciones por dopaje de 28 deportistas rusos" en *CNN*, 1 de febrero de 2018, disponible en https://cnnespanol.cnn.com/2018/02/01/dopaje-rusia-olimpicos-invierno-2018-fin-sanciones/

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

En diciembre de 2019, el Comité Ejecutivo de la Agencia Mundial de Dopaje vetó por dopaje a Rusia, por cuatro años, de todos los torneos internacionales, incluyendo los Juegos Olímpicos de Tokio de 2020 (reprogramados para 2021 por la pandemia de coronavirus) y el Mundial de Futbol de Qatar 2022, si bien sus deportistas aún podrían competir si demuestran que se apegan a las normas antidopaje, pero en ningún caso podrán utilizar la bandera y el himno de Rusia y mucho menos el nombre de "Rusia".[32] El asunto se encuentra todavía en litigio y se calcula perdure más allá de estos eventos deportivos.

En cuestiones de derecho internacional público, estas controversias jurídicas entre Rusia y el COI (representando en esencia el capitalismo global estadounidense) debilitan sensiblemente el avance de la transformación del Tribunal de Arbitraje Deportivo en un Tribunal Internacional del Deporte compuesto por una estructura hibrida (pública y privada) con personalidad jurídico-internacional, reconocido por el derecho internacional público, capaz de defender los derechos humanos de los deportistas de cualquier nacionalidad.[33]

De esta manera, toda iniciativa para mejorar el sistema deportivo internacional difícilmente podrá concretarse. La rivalidad ruso-estadounidense domina con fuerza las relaciones internacionales; sin embargo, es importante que se mantenga este proyecto jurídico en los próximos procesos olímpicos.

Crisis del derecho internacional público: la salida de Estados Unidos de la UNESCO y el Consejo de los Derechos Humanos de la ONU en el marco de los desencuentros ruso-estadounidenses

En otros campos de análisis, el gobierno de Donald Trump ha significado un total rechazo al multilateralismo y un grave retroceso para el progreso del derecho internacional. Por ejemplo, sale no sólo del Tratado de París contra el cambio climático, sino también de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.[34] En ambos

[32] S/a, "¿Por qué vetaron a Rusia de los Juegos Olímpicos de Tokio 2020?" en *Los Angeles Times*, 9 de diciembre de 2019, disponible en https://www.latimes.com/espanol/deportes/articulo/2019-12-09/por-que-vetaron-a-rusia-de-los-juegos-olimpicos-de-tokio-2020

[33] Amalia Fuentes del Campo, "La personalidad jurídico internacional del Tribunal de Arbitraje Deportivo (TAS/CAS): conveniencia y viabilidad de su transformación parcial hacia un régimen de derecho internacional público", Universidad de Córdoba, España, 2017, p. 235.

[34] Integrado por 47 Estados, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU es un organismo intergubernamental, cuyo propósito es promover y proteger los derechos humanos en el mundo. Fue creado en 2006, sin embargo, es fuertemente criticado por aceptar Estados miembros con dudoso historial en la materia.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

casos, Estados Unidos se retira de estas instancias internacionales por apoyar al Estado de Israel, pues a su juicio se han adoptado medidas que desfavorecen a su aliado incondicional. En este sentido, la UNESCO había adoptado una resolución que ignora los vínculos culturales y jurídicos de los judíos con la Explanada de las Mezquitas, lo que Estados Unidos calificó como un bloqueo anti-israelí por la UNESCO[35] Tal decisión fue bien vista por los Estados árabes apoyados por Moscú. Estados Unidos ya había abandonado la organización en 1984 siendo presidente Ronald Reagan (1980-1988) y se reincorporó en 2003. Años antes, en 1974, había suspendido de manera temporal su aval financiero a la organización internacional en represalia por haber reconocido a la Organización para la Liberación de Palestina como sujeto de derecho internacional y por sus continuas condenas a Israel.

En 2003, Estados Unidos decidió regresar a la UNESCO debido a que la consideraba ideal para combatir estratégicamente la intolerancia y el terrorismo islámico, luego de los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York en 2001, sin considerar que la posición de la UNESCO no coincidía con su tradicional política pro-israelí ni tampoco con su forma de tratar la información relacionada con el complejo y añejo conflicto árabe-israelí, el cual se ha caracterizado por la continua intervención tanto de Washington como de Moscú apoyando a sus respectivos aliados en la región.

En cuanto al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Estados Unidos reprochó al organismo seguir una política insoportable contra Israel, pues sus acciones y ataques militares en la franja de Gaza obedecen a cuestiones de su seguridad nacional.

La decisión de la administración Trump de separarse del Consejo de Derechos Humanos de la ONU se dio en medio de intensas críticas tanto en Rusia como por la comunidad internacional por su política de separar niños inmigrantes de sus padres cuando son detenidos al cruzar de manera ilegal la frontera con México, en una clara política contraria a los derechos humanos. Recientemente, Estados Unidos ha rechazado sumarse al Pacto Mundial para la Migración. En esta línea, también decidió salir del Tratado con Irán sobre su programa nuclear,[36] que tenía carácter multilateral al ser firmado por Rusia junto con Gran Bretaña, Alemania, China y Francia, poniendo en riesgo la paz y la seguridad internacionales en la región de Medio Oriente y Asia Central, sobre todo con la crisis iraní-estadounidense de enero de 2020, tras el asesinato de un importante militar iraní en Irak con un dron estadounidense.

[35] S/a, "Estados Unidos anuncia su salida de la UNESCO por preocupaciones que incluyen un "sesgo contra Israel" del organismo" en *BBC*, 12 de octubre de 2017, disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41599664

[36] S/a, "El desahucio del acuerdo nuclear con Irán y sus efectos" en *El País*, 9 de mayo de 2018, disponible en https://elpais.com/elpais/2018/05/09/opinion/1525847794 _860457.html

El enfrentamiento comercial de Estados Unidos contra Rusia

El enfrentamiento comercial se libra en la Organización Mundial de Comercio (OMC). En 2019 Rusia se sumó a Canadá, México, China, Noruega y la UE en contra de Estados Unidos al subir aranceles de 25 por ciento al acero y 10 por ciento al aluminio impuestos por la administración Trump.

El presidente ruso Vladimir Putin impulsó aranceles de entre 25 y 40 por ciento a una serie de productos provenientes de Estados Unidos en respuesta a las medidas adoptadas por la administración Trump, mismas que se sumaron a otras tantas sanciones en diversos ámbitos, haciendo aún más complejas las relaciones ruso-estadounidenses dentro de la llamada "Nueva Guerra Fría". Entre los productos sancionados se encuentran la fibra óptica, herramientas para trabajar los metales y la perforación de rocas, así como equipos del sector petrogasístico y maquinaria para obras en carreteras federales.[37] La tendencia indica que el enfrentamiento comercial entre Estados Unidos y Rusia continuará de manera paralela con China. Cabe mencionar que al asumir el poder Donald Trump, y como parte de su política proteccionista, firmó la salida del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, el mayor bloque económico del mundo, por considerar que no contemplan las prioridades e intereses estadounidenses.

Ahora bien, Rusia considera que Estados Unidos viola las provisiones del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y el Acuerdo de Salvaguardia. Por ello, Moscú solicitó celebrar consultas con Washington bajo el sistema de resolución de disputas dentro de la OMC. Hay que recordar que Rusia se convirtió oficialmente en miembro de dicha organización en agosto de 2012. El proceso de adhesión duró 19 años, siendo la última gran economía que se integró; no obstante, la oposición rusa cuestionó los beneficios reales a la economía del país, sobre todo el levantamiento de aranceles para ciertos productos, automovilísticos o alimentarios.

En 2014, el año crítico en la "Nueva Guerra Fría", el gobierno ruso recurrió a la OMC como árbitro internacional en respuesta a las sanciones estadounidenses contra algunas compañías rusas, entre ellas el banco Rossía, perteneciente a Yuri Kovalchuk, ante la ilegalidad de dichas sanciones. Para los funcionarios rusos, Estados Unidos viola los derechos de los proveedores rusos que operan en territorio estadounidense o trabajan con compañías de este país. Esto incumple uno de los puntos básicos de la OMC, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. De acuerdo con las normas de la organización, un Estado miembro puede poner restricciones a la exportación

[37] S/a, "Rusia impone aranceles entre de 25 y 40% a varios productos de E.U., 6 de julio de 2018" en *Excélsior*, disponible en www.excelsior.com.mx/global/rusia-impone-aranceles-de-entre-25-y-40-a-varios-productos-de-eu/1250638

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

de productos o servicios por cuestiones de seguridad nacional, aunque las limitaciones a organizaciones concretas no están reglamentadas. En este sentido, desde 2015 el banco estatal ruso Sberbank, junto con el Ministerio de Desarrollo Económico y la Escuela rusa de Economía en Moscú anunciaron la creación de un organismo especializado en reglas operativas de la OMC con el objetivo de defender los derechos de Rusia en dicha organización comercial.

Así, el primero en obtener ayuda por parte de este organismo ha sido el monopolio gasístico Gazprom, perjudicado por el Tercer Paquete Energético de la UE. De acuerdo con este documento, Gazprom no puede ser proveedor de la UE al tiempo que propietario de los gasoductos. Rusia ya había impuesto una demanda en la OMC contra la UE en 2013. La solicitud estaba relacionada con varias correcciones en el campo energético que encarecen el coste final de los productos rusos para el mercado comunitario.[38] En contraparte, los Estados europeos acusan al gobierno ruso de imponer precios al gas natural barato a su conveniencia. Por ello, la UE, como bloque comercial y tradicional aliado de Estados Unidos, ha adoptado medidas como el *antidumping* dirigidas contra las más importantes empresas químicas y metalúrgicas rusas. Rusia considera que el gas natural barato es una ventaja que posee, y el *antidumping* es un instrumento que los países europeos occidentales utilizan de forma deshonesta para proteger sus intereses comerciales y estratégicos en la región.

Los desencuentros ruso-estadounidenses reflejados en las continuas y desafiantes sanciones de Estados Unidos a Rusia: el "caso Skripal" y la intervención rusa en las elecciones estadounidenses de 2016. Repercusiones para el derecho internacional público

Estados Unidos adoptó nuevas sanciones contra el gobierno ruso tras responsabilizarlo de intento de asesinato del ex agente ruso Serguéi Skripal y su hija Yulia, en marzo de 2018, utilizando un agente neurotóxico llamado "Novichok" A-234 creado en tiempos de la Unión Soviética y en plena Guerra Fría del siglo XX.[39]

El agente secreto Serguéi Skripal había sido el principal responsable del espionaje del ejército ruso e informante de Vladimir Putin después del fin de la Guerra Fría.

[38] María Karnauj, "Rusia utiliza la OMC como respuesta a las sanciones" en *Rusia Beyond*, 30 de abril de 2014, disponible en https://es.rbth.com/economia/2014/04/30 /rusia_utiliza_la_omc_como _respuesta_a_las_sanciones_39711

[39] S/a, "Estados Unidos aplica sanciones a Rusia por ataques contra ex expías en Gran Bretaña" en *El Clarín Mundo*, 7 de enero de 2018, disponible en https://www.clarin.com/mundo/eeuu-aplica-sanciones-rusia-ataques-gas-venenoso-ex-espias-gran-bretana_0_rkPDG1FHm.html

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

Fue acusado por alta traición a la patria en 2006 por proporcionar información confidencial rusa a los servicios secretos británicos y estadounidenses. Después de salir beneficiado por un intercambio de espías entre Rusia, Estados Unidos y Gran Bretaña, decidió radicar en la ciudad de Londres. Para el gobierno estadounidense, los agentes secretos rusos utilizaron con toda alevosía y ventaja armas químicas o biológicas contra personas civiles, en este caso, Serguéi Skripal (militar retirado) y su hija Yulia, ajena al espionaje, violando las leyes internacionales contenidas en la Convención de Armas Químicas.

En este sentido, si bien es cierto que la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su destrucción es vinculante, no especifica de manera clara si es aplicable para aquellos lugares que viven tiempos de paz, como la ciudad de Salisbury, cerca de Londres, donde se cometió el ilícito, pues en un análisis interpretativo del Estatuto, éste se preocupa más por la utilización, producción y destrucción de armas químicas en escenarios de guerra, concretamente en conflictos armados y en disturbios, que en otras situaciones ajenas por completo a la violencia, lo que podría complicar la intención de Occidente de sancionar a Rusia ante los ojos de la comunidad internacional. En todo caso es un asunto de la justicia inglesa[40] y no internacional, como se quiere tratar el "caso Skripal"[41] de acuerdo a la difusión en los medios de comunicación internacionales.

Por otra parte, en relación con la democracia estadounidense, en mayo de 2017 el ex director del Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés), Robert Mueller, fue asignado fiscal especial para encabezar la investigación sobre la presunta complicidad entre el equipo de campaña de Donald Trump y el gobierno ruso con el fin de que el candidato republicano obtuviera la victoria en las elecciones presidenciales de 2016.

[40] El proceso penal inglés comprende el siguiente proceso: Las autoridades policiacas "investigan un posible delito y quién lo ha cometido. Recoge pruebas, una vez identificado el posible sospechoso, la policía, si lo considera necesario, puede detenerlo e interrogarlo. Si la policía considera que el presunto culpable ha cometido el delito, remite el asunto a la Fiscalía de la Corona para la presentación de una acusación formal contra él. La Fiscalía decide sobre las acusaciones pertinentes y entrega al sospechoso un documento en el que se recogen éstas. Antes del juicio, el acusado comparece ante el órgano jurisdiccional para determinar si se declara culpable o inocente y comprobar si el asunto está listo para la apertura del juicio. El fiscal presenta las pruebas en el juicio. El acusado también puede presentar pruebas en su defensa. Los casos graves son juzgados por un jurado y los menos graves por un juzgado de paz. Tras examinar las pruebas, el jurado o el juzgado de paz declaran la culpabilidad o la absolución. Si el acusado es declarado culpable, el juez impone la pena. La resolución puede recurrirse". Véase S/a, *European Justice*, disponible en https://e-justice.europa.eu/content_rights_of_defendants_in_criminal_proceedings_-169-ew-es.do? member=1

[41] S/a, "Para Occidente todo vale en la Guerra Fría, inclusive el ex expía, Skripal" en *Sputnik*, 28 de marzo de 2018, disponible en https://mundo.sputniknews.com/firmas/201803281077425809-caso-skripal-consecuancias-politicas-rusia-mundo/

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

Las investigaciones de interferencia Rusia en el proceso electoral de 2016 a cargo de la Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos (la Oficina del Director de Inteligencia Nacional, James Clapper) y el Departamento de Seguridad Nacional,[42] a cargo de Jeh Johnson, señalaron que el presidente ruso, Vladimir Putin, ordenó socavar la fe pública y la confianza en las votaciones, denigrar a la demócrata Hillary Clinton para perjudicar su imagen y aceptabilidad ante la sociedad estadounidense. Concluyeron que Rusia hackeó el Comité Nacional Demócrata y filtró la documentación a *WikiLeaks*, además de que difundió noticias falsas utilizando las redes sociales e incrementando los ciberataques en vísperas de las elecciones en noviembre de 2016.[43]

En marzo de 2019, el fiscal especial Robert Mueller no pudo demostrar la intervención de Rusia en la campaña electoral de Trump para perjudicar a la ex candidata presidencial demócrata, Hillary Clinton, por lo que Trump se declaró exonerado del *Rusiagate*.[44]

Más tarde, en diciembre de 2019 se aprobó por la Cámara de Representantes llevar a juicio político a Donald Trump por abusar de su cargo y por la posible intervención, ahora de Ucrania, en la democracia estadounidense,[45] acusaciones de las cuales también resultó exonerado por el Senado. Este contexto político indica, sin embargo, que le podrían costar votos al Partido Republicano en próximas elecciones presidenciales.

En el plano de las relaciones ruso-estadounidenses, en julio de 2017 el Congreso acordó analizar sanciones contra Rusia como un proyecto de ley que, al tener el aval del Congreso, será éste quien decidirá su implementación final, incluso si el presidente Trump se opusiera a su firma y lo llegara a vetar. En julio de 2018 el senador estadounidense Lindsey Graham impulsó un impresionante proyecto de ley para aplicar sanciones antirrusas; sin embargo, los argumentos de estas sanciones tienen que ver más con el papel del mandatario de Estados Unidos, Donald Trump, que

[42] Es el ministerio del gobierno estadounidense encargado de proteger el territorio de posibles ataques terroristas y responder a emergencias por desastres naturales. Se estableció a partir de 24 agencias federales.

[43] S/a, "La anatomía del Rusiagate en 11 puntos fundamentales" en *Semana*, 6 de octubre de 2017, disponible en https://www.semana.com/mundo/articulo/que-es-y-como-entender-el-rusiagate/528111; Laura Riestra, "Daniel Estulin: la inteligencia rusa ya sabía en 2012 que Trump iba a ganar las elecciones" en *Huffington Post*, 12 de noviembre de 2017, disponible en https://www.huffingtonpost.es/2017/11/10/daniel-estulin-la-inteligencia-rusa-ya-sabia-en-2012-que-trump-iba-a-ganar-las-elecciones_a_23272963/

[44] Término político para definir la intervención rusa en las elecciones presidenciales en Estados Unidos a favor de Donald Trump en 2016.

[45] S/a, "Estas son las acusaciones que pesan sobre Donald Trump" en *Excélsior*, 5 de febrero de 2020, disponible en https://www.excelsior.com.mx/global/estas-son-las-acusaciones-que-pesan-sobre-donald-trump/1354039

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

con la propia Rusia. Los patrocinadores de este proyecto de ley proponen unir todas las medidas anteriores dentro de un sistema único, establecer una oficina de coordinación de sanciones, también crear un centro para contrarrestar las amenazas de Rusia e incluso considerar a Moscú como patrocinador del terrorismo.

El proyecto inicia con llamamientos hacia el presidente de Estados Unidos, inmediatamente después se centra en la propuesta de impedir con la tecnología más avanzada la injerencia rusa en los procesos democráticos estadounidenses, demandar a Rusia que reconozca a Crimea como parte de Ucrania y alentar al gobierno ruso que deje de brindar apoyo al presidente sirio Bashar Al Assad. En relación con otros conflictos, desistir de apoyar al régimen de Nicolás Maduro en Venezuela y de que cumpla las sanciones contra Corea del Norte, de acuerdo con acusaciones del entonces secretario de Estado, Mike Pompeo.[46]

También el documento pone en primer plano el problema de la ciberseguridad en la actual administración. Se propone, por tanto, establecer una oficina en el Departamento de Estado de Estados Unidos que se responsabilice de reprimir los delitos informáticos. En el documento se señala de nuevo a Rusia por el envenenamiento del ex expía Serguéi Skripal con el agente neurotóxico Novichok.

Según el *Financial Times*,[47] debido a las relaciones personales que mantiene el presidente Trump con su homólogo ruso, Vladimir Putin, los líderes empresariales rusos se muestran escépticos a que el Congreso apruebe tal proyecto y, si llegara a aprobarse, a que las sanciones duren mucho tiempo.

Por otra parte, la eventual calificación de Rusia como "patrocinador del terrorismo" dentro del mencionado proyecto contra Moscú, se puede interpretar como intentos desesperados de Estados Unidos por controlar globalmente a Rusia; además, concuerdan expertos en que si llegara a suceder ello no significa su expulsión del Consejo de Seguridad, pues llevaría a la desintegración de la ONU. De manera más reciente, y ante la pugna de intereses entre congresistas (la mayoría republicanos) del *lobby* ruso y aquellos en favor de imponer sanciones inmediatas a Rusia, no queda claro qué rubro del comercio se intenta disminuir (en 2018 fue la venta de componentes electrónicos o turbinas para la aviación).[48]

[46] S/a, "Violó Rusia las sanciones contra Corea del Norte?" en *Sputnik*, 12 de agosto de 2018, disponible en https://mundo.sputniknews.com/politica/201808121081131643-rusia-corea-norte-sanciones-onu-acusa ciones/https://mundo.sputniknews.com/politica/201808121081131643-rusia-corea-norte-sanciones-onu-acusaciones/

[47] S/a, "Un puño de sanciones: los medios informan sobre el proyecto de ley antirruso a gran escala de E.U." en *Sputnik*, 8 de agosto de 2018, disponible en https://mundo.sputniknews.com/politica/20180808 1081044146-proyecto-de-ley-antirruso-eeuu/

[48] S/a, "Estados Unidos impone nuevas sanciones a Rusia por el ataque químico en Reino Unido" en *El País*, 8 de agosto de 2018, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/08/08/estados_unidos/ 1533759149_602555.html

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

En cuanto al "caso Skripal", el Congreso estadounidense analiza todavía la posibilidad de aplicar unilateralmente la Ley de Armas Químicas Biológicas y Eliminación de Guerra, que data de 1991,[49] contra Rusia. El reglamento de derecho de guerra indica que para aplicar sanciones deberán transcurrir 60 días después de comprobarse el delito, en este caso, contra Rusia.

En respuesta, Moscú acusó a Estados Unidos de excluirlo del mercado mundial de armas, de acuerdo al portavoz del Kremlin, Dmitri Peskov. Washington aplicó embargos a China en 2016 y amenazó con fuertes sanciones a India al comprar equipo militar ruso (cazas Sujói Su-35 y sistema de misiles antiaéreos S-400, respectivamente), lo que considera Moscú una competencia desleal de acuerdo con las reglas vigentes y avances del comercio internacional.

Los embargos de Estados Unidos a China se enmarcan en la llamada Ley para Contrarrestar los Adversarios por medio de Sanciones, que no sólo penalizará a las industrias y compañías de Rusia, sino que también advierte de castigos a las compañías o empresas que compren o colaboren con el gobierno ruso.[50] En este sentido, Rusia considera que no le preocupa la ola de sanciones directas de Estados Unidos, sino su carácter extraterritorial, que obligan a ser cumplidas por terceros países, con los cuales se mantienen intensas relaciones comerciales e intercambio de información financiera, amenazando seriamente a sectores y empresas estratégicas del país.

Ese es un aspecto muy importante, pues en la Guerra Fría del siglo XX las sanciones de Estados Unidos contra la URSS no tenían un efecto tan profundo y duradero pues, por ejemplo, entre las más importantes se encuentra el embargo cerealero o de granos y de tecnología contra la URSS en 1980 tras la invasión soviética a Afganistán, el cual duró muy poco y sin los resultados esperados cuando la URSS adoptó una política de diversificación de su comercio exterior.

Por otro lado, y en relación con la carrera armamentista nuclear entre las grandes potencias, en la primera cumbre Putin-Trump celebrada en Helsinki, Finlandia, en julio de 2018, Moscú expresó su interés en continuar y renovar el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START III) firmado por el entonces presidente de Estados Unidos, Barack Obama, y Dmitri Medvédev, ex presidente ruso.[51] Ello luego de la

[49] S/a, "EE.UU., impondrá nuevas sanciones a Rusia por el envenenamiento de un espía" en *The New York Times*, 9 de agosto de 2018, disponible en https://www.nytimes.com/es/2018/08/09/estados-unidos-sanciones-rusia-skripal/

[50] S/a, "Rusia acusa a Estados Unidos de tratar de excluirla del mercado de armas" en *Hispantv*, 21 de septiembre de 2018", disponible en https://www.hispantv.com/noticias/rusia/388772/sanciones-eeuu-china-mercado-armas

[51] S/a, "La Guerra Fría entre EE.UU. y la Unión Soviética terminó hace mucho tiempo: Rusia" en *El País*, 15 de julio de 2018, disponible en https://www.elpais.com.co/mundo/la-guerra-fria-entre-ee-uu-y-la-union-sovietica-hace-mucho-termino-rusia.html

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

salida de Washington del Tratado sobre Misiles Antibalísticos en 2002 con el objetivo de desplegar su propio escudo estratégico de defensa. En agosto de 2019, Estados Unidos decidió salirse del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio. Para Rusia, esta política unilateral de Washington no obedece a un equilibrio militar en la fabricación y uso de armas nucleares, sino que se encamina a una carrera armamentista sin precedentes que ya representa una amenaza a su seguridad nacional.

Lo anterior se suma a los desencuentros en la agenda ruso-estadounidenses que se encuentran paralizados o bien sin avances importantes, con serias repercusiones para el progreso del derecho internacional público que se fundamenta, al mismo tiempo que se refuerza, por los acuerdos, tratados o iniciativas que los propios Estados, en particular las grandes potencias u organizaciones internacionales, como sujetos del derecho internacional público logran concretar.

Conclusiones

Los múltiples y complejos problemas en relaciones internacionales y el derecho internacional nos conducen a replantear el multilateralismo, el cual deberá construir nuevas fórmulas de cooperación que considere los actuales equilibrios de poder, reflejados en la "Nueva Guerra Fría" entre Estados Unidos y ahora Rusia, partiendo de la experiencia que la comunidad internacional obtuvo de la Guerra Fría del siglo XX que afectó todo intento por la aplicación de un esquema multilateral de cooperación.

Durante el período inmediato posterior a la Guerra Fría, si bien es cierto que se desactivó el Consejo de Seguridad, este dinamismo fue muy corto y, en todo caso, la superpotencia americana asumió un multilateralismo convertido en actos unilaterales en un mundo unipolar.

En 2008 el derecho internacional visualiza el comienzo de una "Nueva Guerra Fría" entre Estados Unidos y Rusia, teniendo como marco la autodeterminación de los pueblos, una cuestión que hasta el momento representa fuertes debates y ópticas distintas tanto para el derecho ruso como para el estadounidense y, en general, dentro de la sociedad internacional, y, por tanto, para el progreso del derecho internacional público.

Desde 2014 el recrudecimiento de las relaciones ruso-estadounidenses se ha dado en todos los ámbitos: político, jurídico, militar, diplomático, comercial, deportivo, ambiental y posiciones encontradas en la guerra civil en Siria, entre otros, con sus respectivas consecuencias en el derecho internacional.

Al interior de Estados Unidos, el enfrentamiento con Rusia ha llegado a las propias instituciones democráticas estadounidenses, situación que ha llevado al Congreso a un enfrentamiento interno para aplicar las constantes sanciones a Rusia

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

que han hecho de esta "Nueva Guerra Fría" más agresiva que la Guerra Fría del siglo XX; sin embargo, como no había sucedido en otras épocas, hoy el *lobby* ruso es más poderoso dentro del Congreso estadounidense debido a la influencia que le proporcionó el ahora ex presidente Trump, estando así a la expectativa de la posible aprobación de cualquier megaproyecto de sanciones antirrusas en el Congreso y fuera de él.

Considerando que estos desencuentros ruso-estadounidenses se encuentran en marcha afectando todo progreso del derecho internacional público, las fórmulas del multilateralismo moderno deberán concentrarse en crear mecanismos y coyunturas que aproximen a las grandes potencias a replantear sus posiciones e impulsar nuevas leyes, reformas o enmiendas en organismos que se han ido incorporando a las normas internacionales como parte de la evolución que ha tenido el derecho internacional –por ejemplo en la Corte Penal Internacional, cuyas funciones comenzaron en 2002, el Consejo de Derechos Humanos en 2006, los protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 que se aprobaron en 1977, la OMC que inició labores en 1995, y de manera más reciente la Convención de Armas Químicas–, que sean capaces de cercar el gran poder hegemónico que poseen tanto Estados Unidos como Rusia, pues es un proceso irreversible que tendrán que reconocer por la búsqueda de la justicia y la democracia y en contra de la impunidad y la corrupción al interior de la comunidad internacional. De esta manera, se presentan las percepciones de fondo del derecho internacional público en los desencuentros ruso-estadounidenses.

Fuentes consultadas

Arteaga, Félix, *La identidad europea de seguridad y defensa: el pilar estratégico de la Unión. Política exterior*, Biblioteca Nuevo Madrid, Madrid, 1999.

Asamblea General de la ONU, "Declaración de derecho al desarrollo", disponible en http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2011.pdf

Brotóns, Remiro, Rosa M. Riquelme Cortado, Javier Diez-Hochleitner, E. Orihuela Calatayud y Luis Péres-Prat-Durbán, *Derecho Internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

Comité Internacional de la Cruz Roja, "Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales", disponible en https://www.icrc.org/spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm

Daruis Nazemroaya, Mahdi, "The Sino-Russian alliance: challenging America's ambitions in Eurasia" en *Center for Research on Globalization*, febrero 2008, disponible en www.globalresearch.ca

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

Del Arenal, Celestino, "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política" en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2006.

European Justice, "Organización para la Prohibición de Armas Químicas", disponible en https://www.opcw.org/sp/

Fuentes del Campo, Amalia, "La personalidad jurídico internacional del Tribunal de Arbitraje Deportivo (TAS/CAS): conveniencia y viabilidad de su transformación parcial hacia un régimen de derecho internacional público", Universidad de Córdoba, España, 2017.

Fukuyama, Francis, "La grieta entre Estados Unidos y sus aliados" en *Perspectiva*, CIPE, octubre 2002.

García Cantalapiedra, David, "EU, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia trasatlántica en el Gran Asia Central" en *ARI*, núm. 31, marzo 2008, disponible en www.realinstitutoelcano.org/wps/portal

Karnauj María, "Rusia utiliza la OMC como respuesta a las sanciones" en *Rusia Beyond*, 30 de abril de 2014, disponible en https://es.rbth.com/economia/2014/04/30 /rusia_utiliza_la_omc_como_respuesta_a_las_sanciones_39711

Laborie Iglesias, Mario, "La estrategia de seguridad nacional de la Federación Rusa (diciembre 2015)" en *IEEE*, Documento de opinión, 25/2016, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docsopinion/2016/DIEEEO25-2016MLI.pdf

Montoya, Roberto, *El imperio global*, El Ateneo, Argentina, 2003.

Pardo de Santayana Gómez Olea, José M., "Historia, identidad y estrategia en la Federación Rusa en *IEEE*, Documentos de análisis, 16/2017, 15 de marzo de 2017, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA16-2017_Federacion _Rusa_JMPSGO.pdf

Pereira Castañares, Juan Carlos, "La Guerra Fría" en *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Ariel Historia, Barcelona, 2001.

Renouvin, Pierre, *Historia de las relaciones internacionales, siglos XIX y XX*, Akal, Madrid, 1982.

Riestra, Laura, "Daniel Estulin: la inteligencia rusa ya sabía en 2012 que Trump iba a ganar las elecciones" en *Huffington Post*, 12 de noviembre de 2017, disponible en https://www.huffingtonpost.es/2017/11/10/daniel-estulin-la-inteligencia-rusa-ya-sabia-en-2012-que-trump-iba-a-ganar-las-elecciones_a_23272963/

S/a, "Costes y beneficios de la anexión de Crimea a Rusia" en *El País*, 8 de abril de 2014, disponible en https://elpais.com/internacional/2014/04/08/actualidad/1396960 690_068243.html

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 155-182.

S/a, "Donald Trump anuncia que Estados Unidos abandonará el Acuerdo de París sobre el cambio climático" en *BBC News Mundo*, 1 de junio de 2017, disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40124921

S/a, "El Constitucionalismo apela a la firmeza y la legalidad para frenar la declaración ilegitima en Cataluña" en *ABC de España*, 27 de octubre de 2017, disponible en https://www.abc.es/espana/abci-independencia-cataluna-constitucionalismo-apela-firmeza-y-legalidad-para-frenar-declaracion-ilegitima-cataluna-201710271646_noticia.html

S/a, "El desahucio del acuerdo nuclear con Irán y sus efectos" en *El País*, 9 de mayo de 2018, disponible en https://elpais.com/elpais/2018/05/09/opinion/1525847794_860457.html

S/a, "El ex jefe de campaña de Donald Trump y dos asesores imputados por conspiración contra EEUU" en *El Mundo*, 30 de octubre de 2017, disponible en http://www.elmundo.es/internacional/2017/10/30/59f717c1e5fdea77678b4606.html

S/a, "Estas son las acusaciones que pesan sobre Donald Trump" en *Excélsior*, 5 de febrero de 2020, disponible en https://www.excelsior.com.mx/global/estas-son-las-acusaciones-que-pesan-sobre-donald-trump/1354039

S/a, "Estados Unidos anuncia su salida de la UNESCO por preocupaciones que incluyen un "sesgo contra Israel" del organismo" en *BBC*, 12 de octubre de 2017, disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41599664

S/a, "Estados Unidos aplica sanciones a Rusia por ataques contra ex expías en Gran Bretaña" en *El Clarín Mundo*, 7 de enero de 2018, disponible en https://www.clarin.com/mundo/eeuu-aplica-sanciones-rusia-ataques-gas-venenoso-ex-espias-gran-bretana_0_rkPDG1FHm.html

S/a, "Estados Unidos impone nuevas sanciones a Rusia por el ataque químico en Reino Unido" en *El País*, 8 de agosto de 2018, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/08/08/estados_unidos/1533759149_602555.html

S/a, "EE.UU. impondrá nuevas sanciones a Rusia por el envenenamiento de un espía" en *The New York Times*, 9 de agosto de 2018, disponible en https://www.nytimes.com/es/2018/08/09/estados-unidos-sanciones-rusia-skripal/

S/a, "EE UU retira definitivamente su firma de la Corte Penal Internacional" en *El País*, 8 de mayo de 2002, disponible en https://elpais.com/diario/2002/05/08/inter nacional/1020808814_850215.html

S/a, "La anatomía del Rusiagate en 11 puntos fundamentales" en *Semana*, 6 de octubre de 2017, disponible en https://www.semana.com/mundo/articulo/que-es-y-como-entender-el-rusiagate/528111

S/a, "La flota del Mar Negro, uno de los principales músculos de Rusia" en *Sputnik*, 10 de junio de 2018, disponible en https://mundo.sputniknews.com /infografia/201806071079369038-rusia-armada-buques-bases

S/a, "La Guerra Fría entre EE.UU. y la Unión Soviética terminó hace mucho tiempo: Rusia" en *El País*, disponible en https://www.elpais.com.co/mundo/la-guerra-fria-entre-ee-uu-y-la-union-sovietica-hace-mucho-termino-rusia.html

S/a, "Para Occidente todo vale en la Guerra Fría, inclusive el ex expía, Skripal" en *Sputnik*, 28 de marzo de 2018, disponible en https://mundo.sputniknews.com /firmas/201803281077425809-caso-skripal-consecuancias-politicas-rusia-mundo/

S/a, "Refutan viejas disputas" en *El Clarín Mundo*, 7 de enero de 2018, disponible en https://www.clarin.com/mundo/fantasma-guerra-friarevive-juegos-olimpicos-invierno_0_BJ5TcVxVG.html

S/a, "Rusia acusa a Estados Unidos de tratar de excluirla del mercado de armas" en *Hispantv*, 21 de septiembre de 2018", disponible en https:// www.hispantv.com /noticias/rusia/388772/sanciones-eeuu-china-mercado-armas

S/a, "Rusia impone aranceles entre de 25 y 40% a varios productos de E.U., 6 de julio de 2018" en *Excélsior*, disponible en www.excelsior.com.mx/global/rusia-impone-aranceles-de-entre-25-y-40-a-varios-productos-de-eu/1250638

S/a, "Rusia retira su firma del tratado que rige la Corte Penal Internacional" en *El País*, 16 de noviembre de 2016, disponible en https://elpais.com/internacional /2016/11/16/actualidad/1479298396_913115.html

S/a, "Tribunal de Arbitraje Deportivo anula las sanciones por dopaje de 28 deportistas rusos" en *CNN*, 1 de febrero de 2018, disponible en https:// cnnespanol.cnn .com/2018/02/01/dopaje-rusia-olimpicos-invierno-2018-fin-sanciones/

S/a, "Un puño de sanciones: los medios informan sobre el proyecto de ley antirruso a gran escala de E.U." en *Sputnik*, 8 de agosto de 2018, disponible en https:// mundo.sputniknews.com/politica/201808081081044146-proyecto-de-ley-antirruso-eeuu/

S/a, "¿Violó Rusia las sanciones contra Corea del Norte?" en *Sputnik*, 12 de agosto de 2018, disponible en https://mundo.sputniknews.com/politica/ 201808121081131 643-rusia-corea-norte-sanciones-onu-acusaciones/https:// mundo.sputniknews. coM/politica/201808121081131643-rusia-corea-norte-sanciones-onu-acusaciones/

Salazar, Ana María, *Las guerras que vienen, riesgos para las democracias ante nuevos conflictos mundiales*, Nuevo Siglo Aguilar, México, 2004.

Silva, Michelena, José A., *Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial*, Siglo XXI, México, 1987.

Wallerstein, Immanuel, "Rupturas geopolíticas del siglo XXI. ¿Cuál es el futuro del mundo?" en *La devastación imperial del mundo*, Fundación Cultural Tercer Milenio A. C., México, 2004.

Westad Odd Arne, *La Guerra Fría. Una historia mundial*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2018.

Witcher, Myriam, *América primero y grande de nuevo*, Createspace Independent Pub., 2016.

Caos en Libia: de una guerra civil a un conflicto regional

Chaos in Libya: from a civil war to a regional conflict

Juan Marcos Suárez Ballester[1]

Resumen
La situación política y humanitaria en Libia ha alcanzado un gran deterioro en los últimos años. La causa principal de este acontecimiento es la guerra civil que estalló en 2014 y continúa en la actualidad. Debido a la interferencia extranjera, esta guerra es ahora un conflicto regional que amenaza no sólo la estabilidad de Libia, sino que también pone en peligro a toda la región y al continente europeo. El propósito en este artículo es analizar la guerra civil en Libia, investigar sus ramificaciones internacionales y explorar posibles soluciones al conflicto. Para alcanzar estos objetivos, se estudia la reciente historia política de Libia y de la región, se examinan los diferentes actores estatales y no estatales involucrados en esta guerra civil y se evalúan los acuerdos propuestos por la comunidad internacional que intentan poner fin a esta guerra.
Palabras clave: Libia, guerra civil, conflicto regional, crisis humanitaria, UNSMIL, relaciones internacionales.

Abstract
During recent years, the political and humanitarian situation in Libya has worsened significantly. The main reason for this deterioration is the civil war that broke out in 2014 and continues in the present. Due to foreign interference, this war has become a regional conflict that threatens not only the stability of Libya, but also endangers the whole region and the European continent. The purpose of this article is to analyze the civil war in Libya, investigate its international ramifications and explore potential solutions to the conflict. These objectives will be achieved through a careful study of the recent political history of Libya and the region, an examination of the different state and non-state actors involved in this civil war, and an assessment of the proposals put forward by the international community trying to end this war.
Keywords: Libya, civil war, regional conflict, humanitarian crisis, UNSMIL, international relations.

[1] Doctor en Relaciones Internacionales y Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor en Relaciones Internacionales en el Miami Dade College, en Miami, Estados Unidos. Correo electrónico: jmarcosuarezb@gmail.com

Introducción

La complejidad que caracteriza la guerra civil en Libia se debe a una variedad de factores. En primer lugar, existen muchas diferencias de opiniones entre los habitantes del este y del oeste del país sobre cómo se debe distribuir el poder político y la riqueza económica. En segundo lugar, la polarización entre los grupos islamistas y laicos alcanza niveles sumamente altos. En tercer lugar, son muchos los Estados que, de una forma u otra, interfieren en este conflicto armado. Por último, el sentido de identidad nacional es débil en Libia, contrastando con lo robusta que son las identidades regionales y tribales. Durante mucho tiempo, la comunidad internacional persiste en ignorar las repercusiones que ya se empiezan a sentir por el conflicto libio. Otras materias que afectan la paz y la seguridad internacionales dominan su agenda mientras son relegados a un segundo plano los asuntos que afligen a este país. Por consiguiente, la guerra civil continúa a pasos avanzados.

Se teme que, de no haber pronto un cese al fuego, lamentaremos otra gran crisis humanitaria y migratoria en un país árabe. La cercanía entre Libia y Europa significa que el continente europeo sentirá el impacto de esta crisis de forma directa e inmediata. Esto podría agravar más la situación política en este lugar que ya está bastante fracturada, en gran parte, por la crisis migratoria que llegó de Siria. Es por estas razones que urge, más que nunca, poner la atención sobre Libia. Por consiguiente, el propósito en este artículo es analizar la guerra civil en Libia, indagar sus ramificaciones internacionales y hallar potenciales soluciones al conflicto. En esta investigación se estudia la reciente historia política de Libia y de la región, se examinan los diferentes actores estatales y no estatales implicados en este conflicto militar y se evalúan los acuerdos presentados por la comunidad internacional que pretenden terminar con esta guerra. Para el mismo, se utilizó un enfoque cualitativo que está fundamentado en la revisión y análisis de escritos concernientes.

Si queremos entender cómo la guerra civil libia se transformó en un conflicto regional que ha generado caos e ingobernabilidad, primero es necesario explicar el significado que tienen los términos: guerra civil y conflicto regional. También es esencial conocer la reciente historia política de Libia y analizar la intervención militar que facilitó el derrocamiento del régimen de Muamar Gadafi (1942-2011). Además, es importante estudiar las consecuencias de los procesos electorales que se han celebrado en Libia durante la última década porque dichas elecciones causaron serias divisiones entre el oeste y el este del país. De igual manera, es vital entender los orígenes de esta guerra civil y examinar las repercusiones políticas, económicas y sociales de la ofensiva militar de Jalifa Hafter (1943-). Asimismo, la interferencia internacional es otro aspecto que necesita ser analizado con profundidad, pues es responsable de intensificar el

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

combate y obstruir la paz. Por último, se evalúan cuidadosamente los diferentes acuerdos propuestos por la comunidad internacional que intentan poner fin a esta guerra.

¿Qué significan los términos guerra civil y conflicto regional?

Antes de analizar la situación en Libia, es importante definir dos términos que son muy importantes para la investigación: guerra civil y conflicto regional. Al utilizar el primero me refiero a un combate armado dentro de las fronteras de un Estado que envuelve a uno o más grupos luchando en contra del gobierno que representa ese Estado. También, para ser considerado una guerra civil, a diferencia de una insurgencia, el número de muertes debe superar los 200.[2] Las guerras civiles son más probables en Estados subdesarrollados que tienen instituciones débiles y donde existen grandes diferencias sobre cuestiones políticas, económicas, sociales, étnicas y religiosas.[3]

La interferencia extranjera es un factor muy significativo que puede ayudar a agravar o solucionar un conflicto interno.[4] Los gobiernos que intervienen en una guerra civil deben considerar las capacidades materiales de su Estado, las previas relaciones políticas y económicas con los beligerantes, las amenazas a su seguridad y el lugar del conflicto.[5] La intervención extranjera en las guerras civiles sucede con mayor frecuencia cuando el Estado es débil; es decir, no tiene un monopolio del uso efectivo y legítimo de la fuerza, no posee la capacidad para impartir justicia de forma efectiva y no puede imponer sus políticas.[6] Cuando un conflicto interno se propaga a otros Estados (difusión) o atrae la participación de otros Estados y actores no estatales (escalada), el mismo puede convertirse en un conflicto regional.[7] Se puede definir el término conflicto regional como una disputa interestatal que suele ser de carácter político, económico o social que está limitado a una región específica.

[2] Véase Patrick M. Regan, *Civil Wars and Foreign Powers: Outside Intervention in Intrastate Conflict*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2002, p. 21.

[3] Pau Collier, Anke Hoeffler y Nicholas Sambanis, "The Collier-Hoeffler Model of civil war onset and the case study project research design" en *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*, ed. por Pau Collier y Nicholas Sambanis, World Bank, Washington D. C., 2005, pp. 7-8.

[4] Peter Wallensteen y Margareta Sollenberg, "Armed conflict and regional conflict complexes, 1989-97" en *Journal of Peace Research*, vol. 35, núm. 5, Oslo, 1998, p. 623.

[5] Aysegul Aydin, *Foreign Powers and Intervention in Armed Conflicts*, Stanford University Press, Stanford, 2012, p. 4.

[6] Ann Hironaka, *Neverending Wars: The International Community, Weak States, and the Perpetuation of Civil War*, Harvard University Press, Cambridge, 2005, p. 132.

[7] Steven E. Lobell y Philip Mauceri, "Diffusion and escalation of ethnic conflict" en *Ethnic Conflict and International Politics: Explaining Diffusion and Escalation*, ed. por Steven E. Lobell y Philip Mauceri, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2004, p. 3.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

La reciente historia política de Libia

Libia tiene una población de 6.7 millones, 97 por ciento de los habitantes es de ascendencia árabe-bereber que practica la fe islámica suní.[8] La mayoría de los libios también ejerce la escuela de jurisprudencia islámica (*madhhab*) malikí, la cual profesa un islam relativamente moderado. El territorio libio está dividido en tres provincias: Tripolitania (en el noroeste), Cirenaica (en el este) y Fezán (en el sur).[9] Desde mediados del siglo XVI hasta 1912, Libia formó parte del Imperio otomano. Luego, pasó a ser una colonia italiana hasta 1947.[10] Después de este periodo, el rey Idris I (1889-1983) estableció el Reino de Libia. La monarquía libia permaneció hasta 1969, cuando un grupo de oficiales del ejército libio, liderados por Muamar Gadafi (1942-2011), derrocaron al rey Idris I.[11] Gadafi, que tenía sólo 27 años de edad, dirigió el Estado de Libia por los siguientes 42 años, de 1969 a 2011.

Gadafi transformó al Reino de Libia en la República Árabe Libia. Influenciado por el pensamiento de Gamal Abdel Nasser (1918-1970) en Egipto, el cual defendía el panarabismo y el socialismo, Gadafi procedió, entre otras cosas, a nacionalizar la industria petrolera y los bancos extranjeros. También cerró las bases militares occidentales situadas en territorio libio, provocando un gran disgusto en Occidente.[12] Ideológicamente promovía la Tercera Teoría Universal, una tercera vía que superaría el capitalismo y el comunismo, garantizando la democracia directa mediante comités populares.[13] Esta teoría aparece en el tercer volumen del *Libro Verde*, una obra publicada en 1975, que expone el pensamiento político de Gadafi.[14] En 1977 Gadafi renunció a su cargo oficial de presidente y adoptó el título de 'Hermano Líder' de la Gran *Yamahiriya*[15] Árabe Libia Popular Socialista.

Durante la década de los setenta y los ochenta, Gadafi respaldó a grupos armados de todo tipo y utilizó el terrorismo internacional como un instrumento de política

[8] Paul J. Magnarella (ed.), *Middle East and North Africa: Governance, Democratization, Human Rights*, Routledge, Nueva York, 2017, p. 4.
[9] Ali Abdullatif Ahmida, *The Making of Modern Libya: State Formation, Colonization, and Resistance*, 2ª ed., State University of New York Press, Albany, 2009, pp. 13-14.
[10] Eileen Ryan, *Religion as Resistance: Negotiating Authority in Italian Libya*, Oxford University Press, Nueva York, 2018, p. 72.
[11] Dirk Vandewalle, "Libya's revolution in perspective: 1969-2000" en *Libya Since 1969: Qadhafi's Revolution Revisited*, ed. por Dirk Vandewalle, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2008, p. 8.
[12] Saskia van Genugten, *Libya in Western Foreign Policies, 1911-2011*, Palgrave Macmillan, Londres, 2016, p. 91.
[13] Alison Pargeter, *Libya: The Rise and Fall of Qadaffi*, Yale University Press, New Haven, 2012, p. 86.
[14] Véase Muammar Qadhafi, *The Green Book*, Garnet Publishing, Reading, Reino Unido, 2018.
[15] *Yamahiriya* significa "estado de las masas". Véase Dirk Vandewalle, *A History of Modern Libya*, 2ª edición, Cambridge University Press, Nueva York, 2012, p. xxiv.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

exterior. En 1986, el gobierno estadounidense ordenó el bombardeo de instalaciones militares en Trípoli y Bengasi argumentando que eran instalaciones terroristas.[16] La residencia de Gadafi también fue bombardeada, pero él salió ileso del ataque. En 1988, una aeronave (el vuelo 103) de la línea aérea Pan American explotó sobre Lockerbie, Escocia, causando la muerte de 270 personas.[17] La investigación realizada por los servicios de inteligencia estadounidenses y británicos concluyó que dos ciudadanos libios eran responsables del ataque. Cuando Gadafi rechazó entregar a estos dos sospechosos, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) impuso sanciones sobre Libia, mismas que continuaron durante toda la década de los noventa.

Después de los ataques del 11 de septiembre 2001, el régimen de Gadafi cambió su política hacia Estados Unidos y los demás países occidentales. Las sanciones contra Libia finalizaron en 2003, luego de que Gadafi entregara a los dos acusados a las autoridades británicas, pagara la compensación a las víctimas del ataque terrorista y asumiera su responsabilidad por el atentado.[18] Este giro produjo una apertura económica que permitió la llegada de más inversiones extranjeras, en particular de países europeos. A cambio, Libia aceptó terminar con su programa de armas de destrucción masiva. En 2006, el gobierno estadounidense restableció relaciones diplomáticas con Libia.

El derrocamiento de Gadafi

Durante la primera década de este siglo, Gadafi continuó su acercamiento a Occidente. Gracias a esta política, Libia dejó de ser uno de los enemigos principales de la Unión Americana y numerosas empresas estadounidenses invirtieron en el país. Esta nueva diplomacia de Gadafi parecía haber garantizado la estabilidad y la sobrevivencia de su régimen. Sin embargo, los levantamientos que sacudieron al mundo árabe luego de 2010, conocidos como la Primavera Árabe, también terminaron desestabilizando a Libia. Varios grupos que se oponían al gobierno de Gadafi utilizaron las redes sociales para organizar un "día de coraje", para protestar en contra de la situación política y

[16] Maurice Kamto, "The US strikes against Libya-1986" en *The Use of Force in International Law, A Case-Based Approach*, Oxford University Press, Nueva York, 2018, p. 409.
[17] Frederic Wehrey, *The Burning Shores: Inside the Battle for the New Libya*, Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2018, p. 20.
[18] Luis Martínez, "Libya: the conversion of a 'terrorist State'" en *Transnational Islam and Regional Security: Cooperation and Diversity between Europe and North Africa*, ed. por Frederic Volpi, Routledge, Londres y Nueva York, 2008, p. 16.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

económica del país.[19] El día que escogieron fue el 17 de febrero de 2011. Este día coincidía con el quinto aniversario de una gran protesta anti-Gadafi que tomó lugar en Bengasi. Las primeras manifestaciones fueron suprimidas por las fuerzas de seguridad. No obstante, el levantamiento continuó y en pocos días la ciudad de Bengasi cayó en manos de las fuerzas anti-Gadafi. Ese grupo estableció el Consejo Nacional de Transición (CNT), que sirvió como una autoridad interina en las áreas ocupadas por los rebeldes.[20]

El 26 de febrero, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 1970 (2011), que condenaba las acciones violentas de las fuerzas de Gadafi contra los opositores, sancionaba las figuras principales del régimen y enviaba el asunto a la Corte Penal Internacional para investigar posibles violaciones a los derechos humanos. El 17 de marzo de 2011, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1973, que estableció una zona de exclusión aérea sobre Libia y autorizó la acción internacional para proteger a la población civil.[21] Esta resolución es también la base jurídica de la intervención militar aérea de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) en Libia, que inició el 19 de marzo.[22]

La primera conferencia internacional sobre Libia tomó lugar el 29 de marzo de 2011 en Londres. Allí, el CNT llevó a cabo una presentación titulada "Visión para una Libia democrática", donde se comprometió a crear un Estado inclusivo, moderno y pluralista que defendiera la democracia, la paz y la libertad.[23] Los participantes en la conferencia también acordaron establecer el Grupo de Contacto sobre Libia para facilitar la comunicación entre el CNT y la ONU, la OTAN, la Liga Árabe, la Unión Africana y la Organización para la Cooperación Islámica. La primera reunión del grupo fue en Doha, Qatar, y el tema principal fue cómo intensificar la presión para forzar la salida de Gadafi.[24] Cabe señalar que, en mayo de 2012, el CNT aprobó la Ley

[19] Youssef M. Sawani, "The February 17 intifada in Libya: disposing of the regime and issues of state-building" en *Revolution, Revolt, and Reform in North Africa: The Arab Spring and Beyond*, ed. por Ricardo Laremont, Routledge, Nueva York, 2014, p. 75.

[20] Intissar K. Rajabany y Lihi B. Shitrit, "Activism and civil war in Libya" en *Taking to the Streets: The Transformation of Arab Activism*, ed. por Lina Khatib y Ellen Lust, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2014, p. 76.

[21] Véase Organización de las Naciones Unidas, "Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", S/RES/1973 en *Naciones Unidas*, Nueva York, 17 de marzo de 2011, disponible en https://www.undocs.org/es/S/RES/1973%20(2011)

[22] Christopher S. Chivvis, *Toppling Qaddafi: Libya and the Limits of Liberal Intervention*, Cambridge University Press, Nueva York, 2014, p. 3.

[23] Véase Interim National Council, "A vision of a democratic Libya" en *The Guardian*, Londres, 29 de marzo de 2011, disponible en https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/mar/29/vision-democratic-libya-interim-national-council

[24] Véase Ángeles Espinosa, "El Grupo de Contacto se plantea desbloquear fondos libios para ayudar a los rebeldes" en *El País*, Madrid, 13 de abril de 2011, disponible en https://elpais.com/internacional/2011/04/13/actualidad/1302645609_850215.html

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

38 sobre Procedimientos Relativos al Periodo de Transición. La misma establece que no habría penalidades para las acciones militares y civiles que ocurrieron durante la Revolución del 17 de febrero, cometidas por individuos comprometidos con avanzar tal movimiento.[25] Esta legislación tuvo resultados inesperados: liberó a muchas personas de serios crímenes y generó un sentido de impunidad en la sociedad.

En junio de 2011, la Corte Penal Internacional emitió órdenes de arresto en contra de Gadafi y otros miembros del régimen. En agosto, la capital, Trípoli, cayó en manos de los rebeldes y Gadafi se marchó a su ciudad natal de Sirte. Durante este tiempo, el Consejo de Seguridad de la ONU estableció la Misión de Apoyo de Naciones Unidas en Libia (UNSMIL, por sus siglas en inglés) para asistir a las autoridades civiles en sus responsabilidades postconflicto. El secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon (1944-), nombró al británico Ian Martin como su representante especial y jefe de UNSMIL. El levantamiento finalmente terminó el 20 de octubre, luego que Gadafi fuera capturado y asesinado por los rebeldes en las afueras de Sirte.[26]

Las primeras elecciones democráticas

El 7 de julio 2012 se celebraron los primeros comicios electorales desde el derrocamiento de Gadafi. Si bien la seguridad era una preocupación, las elecciones se llevaron a cabo con pocos disturbios. Más de 60 por ciento de los libios salió a votar por los 200 miembros del Congreso General Nacional (CGN), un nuevo órgano legislativo que reemplazaría el CNT. El CGN estaría formado por 80 parlamentarios pertenecientes a partidos políticos y 120 que serían independientes. Se asignaron 100 escaños para la provincia de Tripolitania, 60 para Cirenaica y 40 para Fezán.[27] La discrepancia entre el número de escaños otorgados a cada provincia generó molestias en Cirenaica, lo cual provocó que grupos armados cerraran varias terminales de exportación de petróleo localizadas en el este del país. El CNT, nervioso por la situación, decidió despojar al CGN de la competencia para redactar la constitución nacional con el propósito de tranquilizar los ánimos de aquellos que reclamaban más autonomía para Cirenaica.

[25] Véase Human Rights Watch, "Libya: amend new special procedures law" en *Human Rights Watch*, Nueva York, 11 de mayo de 2012, disponible en https://www.hrw.org/news/2012/05/11/libya-amend-new-special-procedures-law#

[26] Ibrahim Fraihat, *Unfinished Revolutions: Yemen, Libya, and Tunisia after the Arab Spring*, Yale University Press, New Haven y Londres, 2016, p. 23.

[27] Mohamed El-Khawas, "Libya's Revolution: a transformative year" en *The Arab Spring and Arab Thaw: Unfinished Revolutions and the Quest for Democracy*, ed. por John Davis, Routledge, Nueva York, 2016, p. 80.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

Los dos principales partidos políticos que competían en esta elección eran la Alianza de Fuerzas Nacionales (AFN) y el Partido de la Justicia y la Construcción (PJC). La AFN estaba liderada por Mahmoud Jibril (1952-) y formada por una coalición de 60 pequeños partidos y cerca de 200 organizaciones de la sociedad civil. La AFN combinaba políticas liberales con un discurso islamista moderado.[28] El PJC, brazo político de los Hermanos Musulmanes, estaba dirigido por Mohamed Sawan, un ex preso político de Gadafi. Este partido se presentó en las elecciones como un movimiento islamista moderado. Cabe mencionar que ambos partidos estaban en favor de la descentralización y opuestos al federalismo, una idea popular en el este del país. El partido más votado en las elecciones parlamentarias fue la AFN, que obtuvo 48 por ciento de los votos y 39 escaños. La segunda lista más votada fue el PJC, con el 10 por ciento de los votos y 17 escaños. También alrededor de 20 partidos obtuvieron entre uno y cinco escaños.[29] Es importante señalar que los islamistas terminaron con más poder político de lo esperado porque muchos candidatos fueron elegidos de modo independiente.[30]

Después de varios intentos, este nuevo cuerpo legislativo eligió al político Alí Zeidan (1950-) como el primer ministro. Si bien el objetivo principal de su gobierno fue restaurar la seguridad y reconstruir la economía, el acontecimiento más importante de este periodo fue la aprobación de la Ley de Aislamiento Político en 2013. Esta divisiva legislación, avanzada por los islamistas en el CGN, decretó que todas las personas que habían ocupado un puesto en el régimen de Gadafi estaban excluidas de participar en la política de Libia.[31] Esta ley descartó a 500 mil libios de obtener puestos de trabajo con el Estado.[32] La inclusión en el gobierno de previos oficiales de Gadafi que no eran ideólogos, sino tecnócratas, ayudó a la estabilización del país. A partir de ese momento, todas estas personas con experiencia y conocimiento sobre el manejo de agencias gubernamentales quedaron expulsadas del gobierno y del ejército, trayendo más inestabilidad política y menos seguridad. Esta legislación, así como la Ley 38, aprobada por el antiguo CNT, demuestran que en Libia se administra la justicia posconflicto de una forma asimétrica.[33] Estas políticas erradas terminan generando más agravios, lo cual socava aún más la confianza en el Estado.

[28] Ronald B. St. John, *Libya: Continuity and Change*, Routledge, Londres y Nueva York, 2015, p. 88.
[29] Mary Casey-Baker y Jennifer Parker, "Jibril's centrist party wins Libya's elections" en *Foreign Policy*, Washington D. C., 18 de julio de 2012, disponible en https://foreignpolicy.com/2012/07/18/jibrils-centrist-party-wins-libyas-elections/
[30] M. Cherif Bassiouni (ed.), Bassiouni, M. Cherif (ed.), *Libya: From Repression to Revolution: A Record of Armed Conflict and International Law Violations, 2011-2013*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden y Boston, 2013, p. 456.
[31] Ibrahim Fraihat, , *op. cit.*, p. 88.
[32] Ronald B. St. John, *op. cit.*, p. 90.
[33] Mark Kersten, *Justice in Conflict: The Effects of the International Criminal Court's Interventions on Ending Wars and Building Peace*, Oxford University Press, Nueva York, 2016, p. 191.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

A pesar del intento del gobierno de Zeidan de reconstruir el ejército nacional, la fuerza policiaca y desarmar las milicias fue poco el logro que obtuvo en mejorar la seguridad. El problema principal fue que el gobierno central no pudo ejercer su autoridad de manera uniforme en todo el territorio. En su intento de lograrlo recurrió a diferentes milicias armadas para mantener la ley y el orden.[34] Esto resultó muy problemático, porque muchos de estos grupos estaban involucrados en actos delictivos, como el robo, el secuestro y el asesinato. Otros, de tendencia islamista y yihadista, estaban cometiendo actos de terrorismo en contra de los sufíes, los coptos y las otras minorías religiosas.[35] En septiembre de 2012, varios seguidores de estos grupos radicales atacaron el consulado de Estados Unidos en Bengasi, lo cual provocó la muerte de cuatro personas incluyendo al embajador, John Christopher Stevens, y otros tres empleados de la misión diplomática.[36] El nivel de inseguridad era tan alto durante ese tiempo que el mismo primer ministro Zeidan fue secuestrado y detenido en octubre por una milicia rebelde que lo acusó infundadamente de corrupción.[37] Zeidan fue liberado más tarde, pero el PJC y sus aliados en el CGN lo forzaron a dimitir el 11 de mayo de 2014 mediante un voto de no confianza. Acto seguido, el CGN nombró a Abdullah Al Thani (1954-) como primer ministro interino.

Al momento de su designación, Al Thani dijo que su prioridad principal era la seguridad. Pese a esto, tuvo menos éxito que su predecesor y, de forma precipitada, anunció que renunciaría tan pronto eligieran quien lo sustituyera.[38] Cuando el CGN eligió al empresario Ahmed Maetig (1972-), un candidato favorecido por los islamistas, Al Thani catalogó la elección como ilegal y retiró su carta de renuncia. Esta situación generó una seria disputa dentro del gobierno y demostró el alto grado de animosidad entre los islamistas y los laicos. Posteriormente, la Corte Suprema de Libia dijo que la elección de Maetig fue inconstitucional, pues la misma se efectuó sin conseguir el quórum necesario.[39] Por consiguiente, Al Thani continuó en el cargo de primer ministro.

[34] Véase Maite Rico, "Las milicias secuestran la transición libia" en *El País*, Madrid, 4 de julio de 2012, disponible en https://elpais.com/internacional/2012/07/04/actualidad/1341432844_090605.html

[35] Mariz Tadros, "Christians in Egypt, Libya, and Palestine responding to the aftermaths of the Arab revolts" en *Under Caesar's Sword: Christians Respond to Persecution*, ed. por Daniel Philpott y Timothy Shah, Cambridge University Press, Nueva York, 2018, pp. 110-111; Frederic Wehrey y Anouar Boukhars, *Salafism in the Maghreb: Politics, Piety, and Militancy*, Oxford University Press, Nueva York, 2019, p. 122.

[36] Nilay Saiya, *Weapon of Peace: How Religious Liberty Combats Terrorism*, Cambridge University Press, Nueva York, 2018, p. 128.

[37] Stephen J. King, *The Arab Winter: Democratic Consolidation, Civil War, and Radical Islamists*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, p. 185.

[38] Ronald B. St. John, *op. cit.*, p. 91.

[39] BBC, "Disputed Libyan PM quits after court ruling" en *BBC*, Londres, 9 de junio de 2014, disponible en https://www.bbc.com/news/world-africa-27760288.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

El origen de la nueva guerra civil

El sentido de esperanza que había prevalecido en Libia luego de la revolución de 2011 se había evaporado debido a la incesante violencia e inseguridad. Muchas personas dentro del país estaban desilusionadas con el nuevo gobierno porque no lograba traer paz al país ni enderezar la economía. Lo peor de todo era que la mayoría del territorio libio continuaba en manos de diferentes grupos armados que operaban con impunidad. En mayo de 2014, la situación empeoró significativamente con el inicio de la Operación Torrente de Dignidad en el este de Libia por un grupo llamado el Ejército Nacional Libio (ENL). Estas fuerzas eran dirigidas por un general renegado de Gadafi llamado Jalifa Hafter (1943-). Si bien el objetivo de la operación militar era expulsar a los militantes islamistas localizados en Bengasi, la misma produjo una nueva guerra civil.

La carrera del general Hafter es muy llamativa e inusual. Él asistió al coronel Gadafi en el derrocamiento del rey Idris I en 1969. Luego de la revolución, se convirtió en una figura cercana a Gadafi, ocupando la posición de Jefe del Estado Mayor del Ejército. En 1986 fue nombrado comandante de las fuerzas militares que luchaban en el conflicto con Chad. Esta intervención militar fue un fracaso y, en 1987, él y 300 soldados libios fueron capturados.[40] Gadafi terminó retirando sus soldados de Chad y lo acusó de traición por abandonar el ejército libio y haber permitido que sus soldados cayeran presos.[41] Hafter estuvo varios años en prisión en Libia y, en 1990, luego de una negociación con la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), fue liberado y exiliado en Virginia, Estados Unidos.[42] Allí trabajó con los servicios de inteligencia estadounidenses en diferentes planes para derrocar a Gadafi y obtuvo la nacionalidad de aquel país. El mariscal Hafter, como se le conoce ahora, retornó a Libia durante el levantamiento en 2011 y se convirtió en uno de los principales comandantes de las fuerzas anti-Gadafi en el este.[43]

[40] Mario J. Azevedo, *The Roots of Violence: A History of War in Chad*, Routledge, Nueva York, 2005, p. 89.

[41] Juliet Brachet y Judith Scheele, *The Value of Discord: Autonomy, Prosperity, and Plunder in the Chadian Sahara*, Cambridge University Press, Nueva York, 2019, p. 119.

[42] Abigail Hauslohner y Sharif A. Kouddous, "Khalifa Hifter, the ex-general leading a revolt in Libya, spent years in exile in Northern Virginia" en *The Washington Post,* Washington D. C., 20 de mayo de 2014, disponible en https://www.washingtonpost.com/world/africa/rival-militias-prepare-for-showdown-in-tripoli-after-takeover-of-parliament/2014/05/19/

[43] Missy Ryan, "A former CIA asset has become a U. S. headache in Libya" en *The Washington Post*, Washington D. C., 17 de agosto de 2016, disponible en https://www.washingtonpost.com/world/national-security/a-former-cia-asset-has-become-a-us-headache-in-libya/2016/08/17/a766e392-54c6-11e6-bbf5-957ad17b4385_story.html

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

El éxito militar del ENL en Bengasi elevó, de manera significativa, la ambición política del general Hafter. Éste proclamó que el CGN era ilegítimo y ordenó a las milicias zintaníes, un grupo aliado, a atacar a Trípoli. Este empuje militar provocó que las milicias del oeste de Libia, en su mayoría de la ciudad de Misrata, formaran una alianza militar llamada Amanecer Libio para combatir las fuerzas de Hafter. El ataque de los militantes zintaníes contra el edificio del CGN produjo una fuga desesperada por parte de los parlamentarios.[44] Este grupo, además, forzó al CGN a anunciar su disolución y la celebración de nuevas elecciones legislativas. Luego de este suceso, los combatientes zintaníes atacaron el Aeropuerto Internacional de Trípoli.[45] Además, recibieron asistencia militar aérea de Egipto y de Emiratos Árabes Unidos. Este hecho es ejemplo de la profunda interferencia extranjera en el conflicto.[46] Los incesantes bombardeos de artillería alrededor de la capital forzaron la evacuación de los funcionarios de la ONU y el cierre de la mayoría de las embajadas occidentales. Luego de una larga y ardua batalla que terminó destruyendo la mayoría del aeropuerto, el Amanecer Libio venció a los militantes zintaníes y se apoderó del aeropuerto y el CGN.

El 25 de junio de 2014, se celebraron las segundas elecciones legislativas, esta vez para elegir una Cámara de Representantes compuesta de 200 diputados que reemplazaría el CGN y redactaría una nueva constitución nacional. En dicha elección todos los candidatos se presentaron de forma independiente porque las listas por partidos no estaban permitidas. De acuerdo con los resultados, los candidatos laicos y federalistas triunfaron, mientras que los islamistas cayeron. Sin embargo, la participación electoral fue sólo de 18 por ciento, muy por debajo del 60 por ciento alcanzado en la previa elección de 2012.[47] Tan sólo votaron 630 mil personas de los 1.5 millones que se habían registrado sobre los 3.5 millones que tenían la posibilidad de votar.[48] En 2012 se inscribieron 2.8 millones de personas y 1.4 millones fueron a

[44] BBC News, "Libya MPs shot and wounded as congress stormed" en *BBC*, Londres, 3 de marzo de 2014, disponible en https://www.bbc.com/news/world-africa-26411967

[45] Karim Mezran y Alice Alunni, "Libya: negotiations for transition" en *Arab Spring: Negotiating in the Shadow of Intifadat*, ed. por I. William Zartman, The University of Georgia Press, Athens, Georgia, 2015, p. 281.

[46] Patrick Kingsley *et al.*, "UAE and Egypt behind bombing raids against Libyan militias, say US officials" en *The Guardian*, Londres, 26 de agosto de 2014, disponible en https://www.theguardian.com/world/2014/aug/26/united-arab-emirates-bombing-raids-libyan-militias

[47] Javier Casqueiro, "El asesinato de una líder de la revolución empaña las elecciones en Libia" en *El País*, Madrid, 26 de junio de 2014, disponible en https://elpais.com/internacional/2014/06/26/actualidad/1403776112_967302.html

[48] Kareem Fahim y Suliman Ali Zway, "Violence and uncertainty mar Libyan election for a new Parliament" en *The New York Times*, Nueva York, 25 de junio de 2014, disponible en https://www.nytimes.com/2014/06/26/world/africa/violence-and-uncertainty-mar-libyan-election-for-a-new-parliament.html

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

las urnas. Los partidos islamistas dijeron que su pobre desempeño se debió a que sus seguidores no pudieron participar en la votación por falta de seguridad. Acto seguido, decidieron no reconocer la elección y el CGN continuó operando desde Trípoli, creándose dos gobiernos paralelos en Libia. Pero al final, el primer ministro Al Thani, de tendencia laica, renuncia y procede a dar respaldo al nuevo parlamento.[49]

La controversia sobre las elecciones legislativas no impidió la inauguración de la Cámara de Representantes, la cual tomó lugar el 4 de agosto de 2014. La misma tiene su sede en la ciudad de Tobruk, en el este del país; está presidida por Aguilah Issa (1944-) y el primer ministro es Al Thani.[50] Aunque este cuerpo legislativo tenía el respaldo de los ciudadanos del este del país, su legitimidad siempre estuvo en duda debido a la forma en que se realizó el proceso electoral. El 6 de noviembre de 2014 la Corte Suprema de Libia declaró que la elección para la Cámara de Representantes quedaba invalidada porque el comité que preparó la ley electoral había violado la constitución provisional de Libia.[51] El portavoz de la Cámara de Representantes dijo que no reconocía la sentencia de la Corte Suprema y que este cuerpo legislativo seguiría ejerciendo sus funciones.

Para el verano de 2015, Naciones Unidas forjó un acuerdo entre los gobiernos de Trípoli y Tobruk para establecer una hoja de ruta con el objetivo de terminar la crisis política y el conflicto militar. El 17 de diciembre de 2015, los participantes en el diálogo político, facilitado por los diplomáticos Bernardino León (1964-) y Martin Kobler (1953-), las dos personas que lideraron a UNSMIL durante el periodo de las negociaciones, firmaron el Acuerdo Político Libio, en Sjirat, Marruecos.[52] Mediante este convenio, se estableció el Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN). El mismo está encabezado por un primer ministro y un Consejo Presidencial que incluye nueve personas que representan las diferentes facciones y distritos electorales de la nación. El político libio Fayez al-Sarraj (1960-) fue seleccionado como primer ministro del GAN y presidente del Consejo Presidencial. Con la aprobación de la Resolución 2259

[49] DW News, "Libya government resigns after Islamists restart GNC" en *Deutsche Welle*, Bonn, 29 de agosto de 2014, disponible en https://www.dw.com/en/libya-government-resigns-after-islamists-restart-gnc/a-17887684

[50] Mohamed Elijarh, "A Parliament without a country?" en *Foreign Policy*, Nueva York, 8 de agosto de 2014, disponible en https://foreignpolicy.com/2014/08/08/a-parliament-without-a-country/

[51] Ramazan Erdag, *Libya in the Arab Spring: From Revolution to Insecurity*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2017, p. 36.

[52] Noticias ONU, "Firman acuerdo para crear un gobierno de unidad nacional en Libia" en *Naciones Unidas*, Nueva York, 17 de diciembre de 2015, disponible en https://news.un.org/es/story/2015/12/1347131

[53] Véase Organización de las Naciones Unidas, "Resolución 2259 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", S/RES/2259 en *Naciones Unidas*, Nueva York, 23 de diciembre de 2015, disponible en https://undocs.org/es/S/RES/2259(2015)

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

(2015), el Consejo de Seguridad de la ONU endosó el GAN como el único gobierno legítimo de Libia.[53]

Si bien hubo varios avances en el ámbito político, la situación humanitaria continuaba en un estado crítico. Miles de libios y trabajadores extranjeros estaban emigrando a los países vecinos y el número de personas desplazadas internamente alcanzaban los 400 mil.[54] Los traficantes de personas utilizaron este caos para expandir sus operaciones. Comenzó un aumento significativo en el número de barcos que salían con refugiados de la costa de Libia hacia Europa. Para controlar la proliferación de migrantes en el mar Mediterráneo, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 2240 (2015), que autoriza a los Estados miembros a inspeccionar los buques en alta mar frente a la costa libia. Esto para asegurar que no están siendo utilizados por grupos delictivos dedicados al tráfico de migrantes o a la trata de personas.[55] Esta autorización era sólo por 12 meses, pero ha sido extendida a través de los años mediante las resoluciones 2312 (2016), 2380 (2017), 2437 (2018) y 2491 (2019).[56]

La ofensiva militar de Hafter y la creciente crisis humanitaria

En septiembre de 2016, el mariscal Hafter lanzó una campaña de conquistas militares alrededor de Libia. Primero, el ENL efectuó la operación "Trueno Veloz", con la que obtuvo los enclaves petroleros de Brega, Zueitina, Sidra y Ras Lanuf, en la costa norte del país. Estas ciudades están en una importante región energética conocida como la "media luna petrolera".[57] Esta acción fue fuertemente criticada por los gobiernos occidentales, los cuales insistían que el gobierno reconocido por la ONU, localizado en Trípoli, es el único legítimo administrador de los recursos naturales de Libia. Hafter ignoró los reclamos de Occidente y ordenó a sus fuerzas a continuar avanzando hacia

[54] Annyssa Bellal (ed.), *The War Report: Armed Conflict in 2014*, Oxford University Press, Nueva York, 2015, p. 201; Jonathan Clayton, "El número de desplazados en Libia se ha duplicado desde septiembre-ACNUR" en *La Agencia de la ONU para los Refugiados*, Ginebra, 30 de junio de 2015, disponible en https://www.acnur.org/noticias/noticia/2015/6/5b7e7104b/el-numero-de-desplazados-en-libia-se-ha-duplicado-desde-septiembre-acnur.html

[55] Véase Organización de las Naciones Unidas, "Resolución 2240 del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas", S/RES/2240 en *Naciones Unidas*, Nueva York, 9 de octubre de 2015, disponible en https://undocs.org/sp/s/res/2240(2015)

[56] Véase Organización de las Naciones Unidas, "Resolución 2491 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", S/RES/2491 en *Naciones Unidas*, Nueva York, 3 de octubre de 2019, disponible en https://undocs.org/S/RES/2491(2019)

[57] Al Jazeera English, "Khalifa Haftar forces seize oil port Brega in Libya" en *Al Jazeera*, Doha, 14 de septiembre de 2016, disponible en https://www.aljazeera.com/news/2016/09/khalifa-haftar-forces-seizes-oil-port-brega-libya-160914061306594.html

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

el oeste y el sur. La próxima gran batalla fue en Derna en mayo de 2018. Allí las tropas de Hafter se enfrentaron a una coalición de diferentes grupos de militantes islámicos, llamados el Consejo de la Shura de los Muyahidines de Derna que estaban en control de esa ciudad. Luego de una fuerte batalla, el ENL capturó Derna.[58] Posterior a este triunfo, las tropas de Hafter se dirigieron al sur del país y tomaron los campos de petróleo localizados en esa región.[59] Es así como el mariscal se apropia de la mayoría de los campos de petróleo de la nación.

En abril de 2019, Hafter ordenó a sus tropas a avanzar hacia Trípoli. El propósito de esta acción militar era, supuestamente, combatir a los grupos terroristas que se habían asentado alrededor de la capital. Sin embargo, en cuestión de nada, quedó claro que el objetivo real de Hafter no era combatir el terrorismo, sino conquistar Trípoli y, por ende, Libia. Esta acción provocó que las milicias armadas en Misrata se movilizaran a la capital para defender al GAN.[60] El 6 de enero de 2020 las tropas de Hafter conquistaron Sirte, ciudad de gran valor estratégico.[61] Con esta conquista, el mariscal obtuvo el dominio de la mayoría del país, con excepción de Trípoli y Misrata. El 25 de marzo de 2020, el GAN llevó a cabo una contraofensiva llamada Operación Tormenta de Paz para recobrar los territorios fuera de su control. De manera sorpresiva, esta misión fue muy exitosa, logrando expulsar a las fuerzas de Hafter de todas las ciudades al oeste de Trípoli.[62] Estos triunfos militares, con el respaldo de Turquía, parecen haber alterado el equilibrio de poder en favor del GAN. No obstante, continúa en la actualidad la larga y ardua batalla por el control. Es evidente que ninguno de los dos lados busca retroceder. Entre tanto, empeora la situación humanitaria a todos niveles.

Son muchos los civiles, en particular niños, que son terriblemente afectados por el avance militar del general Hafter. De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas

[58] Ayman Al Warfalli, "Haftar's forces say they have captured Libyan city of Derna" en *Reuters*, Londres, 28 de junio de 2018, disponible en https://www.reuters.com/article/us-libya-security-derna/haftars-forces-say-they-have-captured-libyan-city-of-derna-idUSKBN1JO339

[59] Véase Tarek Megerisi, "While you weren't looking General Haftar has been taking over Libya" en *Foreign Policy*, Washington D. C., 1 de abril de 2019, disponible en https://foreignpolicy.com/2019/04/01/while-you-werent-looking-general-haftar-has-been-taking-over-libya-oil-united-nations/

[60] Francisco Peregil, "Así resisten las brigadas en Trípoli el avance del gran mariscal" en *El País*, Madrid, 23 de junio de 2019, disponible en https://elpais.com/internacional/2019/06/22/actualidad/1561225221_553781.html

[61] Declan Walsh, "Libya rebels capture key coastal city in threat to U. N. backed government" en *The New York Times*, Nueva York, 7 de enero de 2020, disponible en https://www. nytimes.com/2020/01/07/world/middleeast/libya-hifter-surt-rebels.html

[62] Abdulkader Assad, "Libya's GNA retakes major coastline cities in lighting attack against Haftar's forces" en *The Libyan Observer*, Trípoli, 13 de abril de 2020, disponible en https://www.libyaobserver.ly/news/libyas-gna-retakes-major-coastline-cities-lightning-attack-against-haftars-forces

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), cerca de 90 mil menores han tenido que abandonar sus casas por la violencia, convirtiéndose en desplazados.[63] También el cierre de las escuelas es frecuente por los bombardeos, dejando unos 200 mil niños sin instrucción. En enero de este año murieron decenas de civiles cuando las fuerzas de Hafter bombardearon una academia militar.[64] Además, los sistemas de agua y recolección de basura han colapsado, acrecentándose el riesgo de enfermedades contagiosas, como el cólera. De igual forma, el aumento de la violencia impide que el personal humanitario realice sus trabajos de auxilio.[65] Estas condenables atrocidades promueven que la mayoría de los damnificados no tengan a nadie que los socorra.

Cabe señalar que los continuos ataques al aeropuerto de Mitiga, el único que estaba funcionando en Trípoli, han causado su cierre, lo cual deja a muchos civiles atrapados en el país.[66] La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet (1951-), sostuvo que estos tipos de ataques indiscriminados contra civiles y contra la infraestructura civil constituyen crímenes de guerra.[67] Es evidente que las fuerzas de Hafter no están respetando los tres principios básicos del derecho internacional humanitario: distinción, proporcionalidad y precaución. UNSMIL registró 284 muertes de civiles y 363 heridos en 2019, un alza de más de 25 por ciento.[68] Los ataques aéreos son la principal causa de las muertes, seguido por los combates terrestres y los artefactos explosivos improvisados.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, llegaron 110 699 migrantes por mar a Europa en 2019.[69] Este es el sexto año consecutivo que

[63] Noticias ONU, "Decenas de miles de niños en Libia viven una violencia inaceptable" en *Naciones Unidas*, Nueva York, 17 de enero de 2020, disponible en https://news.un.org/es/story/2020/01/1468122

[64] Noticias ONU, "Libia: la ONU condena el ataque a una academia militar que causó 30 muertes" en *Naciones Unidas*, Nueva York, 5 de enero de 2020, disponible en https:// news.un.org/es/story/2020/01/1467511

[65] Véase Doctors Without Borders, "Avoiding the next tragedy in Libya" en *MSF USA*, Nueva York, 23 de julio de 2019, disponible en https://www.doctorswithoutborders.org/what-wedo/news-stories/story/avoiding-next-tragedy-libya

[66] Francisco Peregil, "Las fuerzas del mariscal Hafter bombardean el aeropuerto de Trípoli" en *El País*, Madrid, 9 de noviembre de 2019, disponible en https://elpais.com/ internacional/2019/04/08/actualidad/1554734191_300238.html

[67] Véase Noticias ONU, "Los ataques a civiles en Libia pueden equivaler a crímenes de guerra" en *Naciones Unidas*, Nueva York, 9 de abril de 2019, disponible en https://news.un.org/es/story/2019/04/1454101

[68] United Nations Support Mission in Libya, "SRSG Ghassan Salame condemnscontinued air strikes causing deaths and injuries among civilians in Western Libya" en *United Nations*, Nueva York, 28 de diciembre de 2019, disponible en https://unsmil.unmissions.org/srsg-ghassan-salame-condemns-continued-airstrikes-causing-deaths-and-injuries-among-civilians

[69] International Organization for Migration, "IOM: Mediterranean arrivals reach 110,699 in 2019, deaths reach 1,283. World deaths fall" en *International Organization for Migration*, Grand-

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

se registran al menos 100 mil llegadas. El número de personas que fallecieron en el Mediterráneo en 2019 alcanzó los 1 283 individuos, un 44 por ciento menos que las 2 299 muertes registradas en el 2018. Entre 2014 y 2019, fallecieron 19 164 migrantes en el Mediterráneo. El trayecto entre Libia e Italia continúa siendo la ruta más peligrosa: uno de cada 33 migrantes muere intentando cruzar. Estos hechos obligan a que se mejore el trato que se le da al migrante por parte de las autoridades europeas y libias. En este momento, hay más de 5 mil migrantes detenidos de manera indefinida y en condiciones deplorables en centros de detención en Libia.[70] Estos individuos deben ser liberados y protegidos de inmediato. Mientras se trabaja su situación migratoria, éstos deberán permanecer en la comunidad o ser ubicados en centros donde se les permita la entrada y la salida. En caso de que Libia no pueda acoger a todos los migrantes y refugiados, deberán destinarse a otros países que tengan las facilidades para atenderlos.

Es claro que las autoridades libias no tienen suficientes recursos para resolver por sí solas el problema. Actualmente, hay 800 mil migrantes viviendo en Libia y registrados 50 mil refugiados. Es primordial que los países vecinos acepten más migrantes y refugiados. De igual manera, es fundamental que los países europeos envíen a los migrantes rescatados en el Mediterráneo a puertos seguros fuera de Libia.[71] De no hacerlo, están violando el principio de no devolución establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que prohíbe devolver a una persona a cualquier territorio donde su vida o libertad esté amenazada.[72] Desgraciadamente, esto no se está respetando, pues cerca de mil migrantes fueron retornados a Libia durante las primeras dos semanas de 2020.[73] Contrasta con el año pasado, en que sólo 23 personas fueron recatadas en el mar y ninguna fue llevada a Libia. Este drástico incremento de migrantes se debe a los

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

Saconnex, 3 de enero de 2020, disponible en https://www.iom.int/news/iom-mediterranean-arrivals-reach-110699-2019-deaths-reach-1283-world-deaths-fall

[70] Daniel Boffey, "Migrants detained in Libya for profit, EU report reveals" en *The Guardian*, Londres, 20 de noviembre de 2019, disponible en https://www.theguardian.com/uk-news/2019/nov/20/migrants-detained-in-libya-for-profit-leaked-eu-report-reveals

[71] Véase Amnistía Internacional, "Italia comparte la responsabilidad de los abusos cometidos en Libia contra migrantes: se presenta intervención de terceros en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos" en *Amnistía Internacional*, Ciudad de México, 13 de noviembre de 2019.

[72] Efthymios Papastavridis, "The EU and the obligation of *non-refoulement* at sea" en *Migration in the Mediterranean: Mechanisms of International Cooperation*, ed. por Francesca Ippolito y Seline Trevisanut, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, p. 245.

[73] International Organization for Migration, "Nearly 1,000 migrants returned to Libya in the first two weeks of 2020: IOM" en *International Organization for Migration*, Grand-Saconnex, 14 de enero de 2020, disponible en https://www.iom.int/news/nearly-1000-migrants-returned-libya-first-two-weeks-2020-iom

continuos combates alrededor de Trípoli. Otra medida importante es permitir que los migrantes que quieran retornar a sus países de origen puedan hacerlo.

Algunas personas pensaban que la crisis global causada por el coronavirus Covid-19 pondría una pausa a la guerra en Libia. Se equivocaron, pues prevalece la lucha entre las diferentes partes. Incluso, en múltiples ocasiones durante esta pandemia, las fuerzas de Hafter han atacado hospitales.[74] Esta situación genera alarma, pues es prácticamente imposible combatir este tipo de enfermedad en medio de un conflicto armado. De manera continua, los médicos y los que tienen que prestar asistencia tienen que abandonar a los pacientes afectados por el coronavirus para atender a los heridos de guerra en las líneas del frente. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que Libia es un país en el que se tiene un alto riesgo de contraer la Covid-19. Por fortuna, el coronavirus todavía no se ha propagado de manera significativa en la sociedad, pues de ocurrir podríamos confrontar una catástrofe humanitaria en Libia.

La interferencia extranjera en Libia

En este momento, hay numerosos Estados involucrados en la guerra civil en Libia. Sus acciones han internacionalizado esta guerra interna, convirtiéndola en un conflicto regional. No cabe duda que las divisiones internas en Libia y las alianzas militares han contribuido a la difusión y escalada del conflicto.[75] Por una parte, tenemos un grupo pequeño de países, como Turquía y Qatar, que dan respaldo militar y económico al GAN.[76] De igual forma, Italia y la Unión Europea (UE) han hecho expresiones públicas en defensa del gobierno ubicado en Trípoli, pero las divisiones internas europeas han fomentado la inmovilización.[77] Por otra parte, tenemos otro grupo mucho más grande de países que apoyan al mariscal Hafter, como Arabia Saudita, los Emiratos Árabes

[74] UN News, "Course of coronavirus pandemic across Libya, depends on silencing guns" en *United Nations*, Nueva York, 7 de abril de 2020, disponible en https://news.un.org/en/ story/2020/04/1061272; Al Jazeera English, "Libyan hospital treating coronavirus patients attacked" en *Al Jazeera*, Doha,12 de abril de 2020, disponible en https://www.aljazeera.com/news/2020/04/libyanhospital-treating-coronavirus-patients-attacked-200412152144225.html

[75] Véase Steven E. Lobell y Philip Mauceri, *op. cit.*, p. 6.

[76] Véase Kristian C. Ulrichsen, *Qatar and the Arab Spring*, Oxford University Press, Nueva York, 2014, p. 119; Agencia EFE, "El Parlamento de Turquía aprueba el envío de tropas a Libia" en *El País*, Madrid, 3 de enero de 2020, disponible en https://elpais.com/internacional/2020/01/02/actualidad/1577978553_651243.html

[77] Arturo Varvelli, Varvelli, Arturo, "Libya-EU relations: prospects and challenges" en *The European Union and North Africa: Prospects and Challenges*, ed. por Adel Abdel Ghafar, Brooking Institution Press, Washington D. C., 2019, p. 128.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

Unidos, Egipto, Jordania y Sudán, entre otros.[78] También hay información de que Rusia, Francia y Estados Unidos están ofreciendo asistencia indirecta a Hafter.[79] Todas estas naciones están violando el embargo de armas de forma sistemática, a la vez que contribuyen a profundizar el conflicto.[80]

El gobierno turco no sólo le ha suministrado armas, vehículos y drones militares al gobierno libio, sino que también envió miles de soldados y combatientes de la guerra en Siria al país norafricano.[81] Con esto, el gobierno turco busca defender significativos intereses económicos y estratégicos que tiene en Libia. Por ejemplo, en noviembre de 2019, los gobiernos de Ankara y Trípoli firmaron un memorándum de entendimiento sobre la delimitación de fronteras marítimas en el Mediterráneo, que permite a Turquía extender sus fronteras marítimas en un área que tiene sustancial valor estratégico.[82] El presidente turco Recep Tayyip Erdogan (1954-) ha dicho que este acuerdo es sumamente importante para Turquía y que está dispuesto a ofrecer toda la asistencia militar que necesite Trípoli. Si bien las razones de la intervención turca no son altruistas, no cabe duda de que el respaldo militar de Turquía frenó el avance de Hafter y fortaleció la posición del gobierno libio reconocido por la ONU. El estado qatarí también respalda al GAN, pero sólo de forma diplomática y económica.[83]

Según un reporte de la ONU, el gobierno emiratí es considerado uno de los principales patrocinadores de Hafter.[84] Este país le ha entregado avanzados sistemas

[78] Véase Al Jazeera English, "UAE, Sudan, Jordan, 'break arms embargo to back Haftar'" en *Al Jazeera*, Doha, 10 de noviembre de 2019, disponible en https://www.aljazeera.com/news/2019/11/uae-sudan-jordan-turkey-break-arms-embargo-haftar-191109181202823.html

[79] Véase Reuters Staff, "France under Macron signals shift in Libya policy, toward Haftar" en *Reuters*, Londres, 18 de mayo de 2017, disponible en https://www.reuters.com/article/us-france-libya/france-under-macron-signals-shift-in-libya-policy-toward-haftar-idUSKCN18E2U; David Kirkpatrick, "Trump endorses an aspiring Libyan strongman, reversing policy" en *The New York Times*, Nueva York, 19 de abril de 2019, disponible en https://www.nytimes.com/2019/04/19/world/middleeast/trump-libya-khalifa-hifter.html

[80] Véase Wolfram Lacher, *Libya's Fragmentation: Structure and Process in Violent Conflict*, I. B. Tauris, Londres y Nueva York, 2020, p. 50.

[81] Bethan McKernan y Hussein Akoush, "Exclusive: 2,000 Syrian fighters deployed to Libya to support government" en *The Guardian*, Londres, 15 de enero de 2020, disponible en https://www.theguardian.com/world/2020/jan/15/exclusive-2000-syrian-troops-deployed-to-libya-to-support-regime; BBC News, "Libya conflict: Turkey confirms first soldiers killed" en *BBC News*, Londres, 25 de febrero de 2020, disponible en https://www.bbc.com/news/world-africa-51626743

[82] Véase Agencia EFE, "Egipto, Chipre, Grecia e Israel condenan acuerdo marítimo turco-libio" en *La Vanguardia*, Barcelona, 16 de enero de 2020, disponible en https://www.lavanguardia.com/politica/20200116/472925058391/egipto-chipre-grecia-e-israel-condenan-acuerdo-maritimo-turco-libio.html

[83] Véase John Irish, "Egypt and Qatar trade barbs at U. N. on Libya conflict interference" en *Reuters*, Londres, 24 de septiembre de 2019.

[84] Aiden Lewis, "Covert Emirati support gave East Libyan air power key boost: UN report" en

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

de armas y le provee asistencia área con aviones de combate y drones militares. También le construyó una base aérea en el este de Libia y le ha suministrado aviones y vehículos militares. El gobierno emiratí considera a Hafter un fuerte aliado en la lucha contra la propagación del islamismo político, en particular el grupo de los Hermanos Musulmanes. Egipto, por otro lado, utiliza su enorme frontera con Libia para proveer armas y ofrecer apoyo logístico a Hafter. El actual presidente egipcio Abdelfatá al Sisi (1954-) tomó el poder en el 2013 mediante un golpe de Estado contra el presidente islamista Mohamed Morsi (1951-1919), el primer y único mandatario elegido de forma democrática en la historia de Egipto. Al Sisi declaró ilegal a los Hermanos Musulmanes y ahora quiere evitar que una rama de esta organización exista en Libia.

De igual forma, hay información de que Arabia Saudita le dio decenas de millones de dólares a Hafter para su ofensiva militar.[85] Éste, entre otras cosas, utilizó el dinero para el reclutamiento y la paga de los soldados, compró la lealtad de los jeques tribales y costeó otros gastos militares. Por otra parte, el gobierno de Jordania le ha suministrado vehículos militares y armas a Hafter y el gobierno de Sudán le envió cerca de 3 mil mercenarios.[86] Aunque Francia dice que apoya una solución pacífica al conflicto, le está dando apoyo diplomático y militar a Hafter. Por ejemplo, Francia impidió la aprobación de una declaración de la UE condenando la ofensiva militar de Hafter y misiles de origen francés fueron encontrados en una base militar utilizada por los soldados del mariscal.[87] Rusia también dice que respalda las acciones de UNSMIL que intentan imponer un alto al fuego pero, al mismo tiempo, vetó una declaración del Consejo de Seguridad de la ONU que exigía que Hafter frenara su ofensiva militar y no hizo nada cuando una empresa militar privada de origen ruso, llamada Grupo Wagner, envió aproximadamente 1 200 mercenarios a Libia para asistir a aquél.[88]

Reuters, Londres, 9 de junio de 2017, disponible en https://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKBN1902K0-OCATP

[85] Jared Malsin y Summer Said, "Saudi Arabia promised support to Libyan warlord in push to seize Tripoli" en *The Wall Street Journal*, Nueva York, 12 de abril de 2019, disponible en https://www.wsj.com/articles/saudi-arabia-promised-support-to-libyan-warlord-in-push-to-seize-tripoli-1155507760

[86] Jason Burke y Zeinab M. Salih, Burke, Jason y Zeinab M. Salih, "Mercenaries flock to Libya raising fears of a prolonged war" en *The Guardian*, Londres, 24 de diciembre de 2019, disponible en https://www.theguardian.com/world/2019/dec/24/mercenaries-flock-to-libya-raising-fears-of-prolonged-war

[87] Gabriela Baczynska y Francesco Guarascio, "France blocks EU call to stop Haftar's offensive in Libya" en *Reuters*, Londres, 10 de abril de 2019, disponible en https://www.reuters.com/article/us-libya-security-eu-tajani/france-blocks-eu-call-to-stop-haftars-offensive-in-libya-idUSKCN1RM1DO

[88] Véase Al Jazeera English, "Russian group's 1,200 mercenaries fighting in Libya: UN report" en *Al*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

Las diferentes propuestas para terminar la guerra en Libia

A partir de junio de 2017, el politólogo libanés Ghassan Salamé (1951-) asumió el liderazgo de UNSMIL. Entre sus principales responsabilidades estaba respaldar el GAN, obtener una tregua permanente y lograr la reconciliación nacional libia. Para lograr estos objetivos, Salamé presentó un plan basado en tres puntos. La primera parte proponía una tregua que incorporaba varias medidas que propicien la confianza como, por ejemplo, un intercambio de prisioneros. El segundo punto, concebía una reunión de alto nivel entre los países involucrados en el conflicto para alcanzar un alto al fuego y un embargo de armas. Tercero, planeó una reunión entre los principales actores políticos y personas influyentes en Libia para llegar a un consenso sobre el mejor camino a seguir.[89] Si bien Salamé quiso implementar su plan de forma rápida, no pudo porque Hafter no aceptó una tregua.

El 19 de diciembre de 2019, la ONU auspició una cumbre en Berlín con los dirigentes de Turquía, Rusia, Francia, Alemania, Italia, Egipto y otros países involucrados en el conflicto libio para encontrar una solución al conflicto. Fayez al-Sarraj y Jalifa Hafter acudieron a la conferencia, pero no se reunieron de forma directa. Los objetivos principales de los participantes fue alcanzar un permanente alto al fuego, establecer un embargo de armas y evitar la internalización del conflicto.[90] Aunque todos los participantes que atendieron a la cumbre se comprometieron con no suministrar asistencia militar al conflicto y respetar la tregua, en realidad, continuaron la guerra y la injerencia extranjera.[91] Es lamentable que los gobiernos que intervienen en el conflicto libio continúen ignorando los llamados para una desescalada. Hay abundante evidencia de que continúan los ataques terrestres y aéreos alrededor de la capital. A pesar de estas acciones contradictorias y desleales, ha sido significativa la conferencia organizada por la ONU y la canciller alemana Angela Merkel (1954-), pues puso a Libia en el tope de la agenda internacional. También fue significativo ver que el Consejo de Seguridad

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

Jazeera, Doha, 7 de mayo de 2020, disponible en https://www.aljazeera.com/news/2020/05/russian-military-group-deployed-1200-people-libya-report-200507113646940.html

[89] United Nations Support Mission in Libya, "Remarks of SRSG Ghassan Salame to the United Nations Security Council on the situation in Libya" en *United Nations*, Nueva York, 29 de julio de 2019, disponible en https://unsmil.unmissions.org/remarks-srsg-ghassan-salamé-united-nations-security-council-situation-libya-29-july-2019

[90] Ana Carbajosa, "Las potencias se comprometen a poner fin a la injerencia extranjera en Libia" en *El País*, Madrid, 20 de enero de 2020, disponible en https://elpais.com/internacional/2020/01/19/actualidad/1579425987_188845.html

[91] UN News, "Special Representative expresses outrage over actors talking peace while fueling conflict in Libya, as Security Council hears calls for end to foreign meddling" en *United Nations*, Nueva York, 30 de enero de 2020, disponible en https://www.un.org/press/en/2020/sc14092.doc.htm

de las Naciones Unidas aprobara una resolución que avala los principios acordados en la cumbre de Berlín.[92] Cabe señalar que la comunidad internacional debe incorporar a más representantes de la Unión Africana en estas negociaciones. Es lamentable que esta organización haya sido marginada de los procesos de paz. Esta situación provoca que el conflicto libio se discuta desde la perspectiva de Europa, el golfo Pérsico, Turquía y Rusia, mientras que la opinión de África, donde Libia está situada, se ignora. Además, es importante recordar que la inestabilidad generada por este conflicto armado también afecta a los países al sur de Libia.

Luego de la conferencia en Berlín, el mariscal Hafter decidió bloquear las exportaciones de petróleo de la nación para ejercer presión sobre el gobierno en Trípoli. El crudo es la base de la frágil economía libia. En la actualidad produce cerca de 1.2 millones de barriles de petróleo por día. De acuerdo con la Corporación Nacional de Petróleo de Libia, las acciones de Hafter provocaron que la producción diaria cayera a 181 576 barriles, un desplome de cerca de un millón.[93] En la actualidad, la producción petrolera está en los niveles más bajos desde el 2011 y se estima que las pérdidas económicas provocadas por esta obstrucción alcanzan 10 mil millones de dólares.[94] Los países occidentales están criticando fuertemente las acciones de Hafter y exigen una inmediata reanudación de la producción de crudo.

A principios de enero de 2020, el presidente ruso Vladímir Putin (1952-) y el presidente Erdogan hicieron un llamado conjunto en favor de un alto al fuego en Libia.[95] También reunieron a todas las personas pertinentes para pactar un acuerdo que ponga fin a la violencia. Sin embargo, una vez más, Hafter rechazó los reclamos y continuó su ataque militar contra Trípoli. El 3 de febrero de 2020 Ghassan Salamé sostuvo conversaciones en Ginebra con representantes del GAN y el ENL para que se respetara la tregua acordada en Berlín.[96] Esta fue la primera vez que se reunían

[92] UN News, "Security Council endorses conclusions of Berlin Conference on Libya, adopting Resolution 2510 (2020) by 14 votes in favor, 1 abstention" en *United Nations*, Nueva York, 12 de febrero de 2020, disponible en https://www.un.org/press/en/2020/sc14108.doc.htm

[93] Reuters Staff, Reuters Staff, "Libya's Azzawiya stops refining operations due to lack of crude" en *Reuters*, Londres, 9 de febrero de 2020, disponible en https://www.reuters.com/article/libyaoil/libyas-azzawiya-stops-refining-operations-due-to-lack-of-crude-idUSL8N2A90HO

[94] Salma El Wardany, "Libya's oil output hits lowest since 2011 war as ports blocked" en *Bloomberg News*, Nueva York, 3 de febrero de 2020, disponible en https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-03/libya-s-oil-output-hits-lowest-since-2011-waras-ports-blocked

[95] Jordi Joan Baños, "Putin y Erdogan proponen un alto el fuego en Libia" en *La Vanguardia*, Barcelona, 8 de enero de 2020, disponible en https://www.lavanguardia.com/internacional/20200108/472788478200/putin-erdogan-alto-fuego-libia.html

[96] Patrick Wintour, "Libya envoy pushes for lasting ceasefire at Geneva talks" en *The Guardian*, Londres, 4 de febrero de 2020, disponible en https://www.theguardian.com/world/2020/feb/04/libyan-peace-talks-begin-in-geneva-in-effort-to-end-fighting

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

representantes de tan alto nivel. El principal objetivo del diálogo fue insistir de nuevo en un cese permanente al fuego que permitiera poner fin al conflicto interno libio. Pero, por desgracia, cuando llegó la hora de tomar una decisión final, Hafter se negó a respaldar la tregua.

Entre tanto, conforta ver que la UE puso en marcha una operación militar con fuerzas aéreas, navales y satélites para hacer cumplir el embargo de armas estipulado por la ONU.[97] Esta misión, llamada Irini, sustituye a la Operación Sophia que, desde 2015, combatía el tráfico de personas en el Mediterráneo –acrecentado por la crisis migratoria– y, sólo como objetivo secundario, reforzaba el embargo de armas. Son muchos los dirigentes europeos que temen una catástrofe humanitaria como la de Siria, que generó un éxodo masivo de más de un millón de refugiados a Europa. Por esta razón, han decidido poner sus diferencias a un lado y finalmente tomar acción. Aparte de fortalecer el embargo de armas, la Operación Irini tiene tres tareas secundarias: 1) interrumpir el negocio de las organizaciones criminales implicadas en el tráfico de personas; 2) evitar el contrabando de petróleo, y 3) continuar con el entrenamiento de los guardacostas libios. Un defecto que tiene esta misión es que no supervisa la frontera terrestre entre Libia y Egipto, un área por donde entran muchas armas destinadas para Hafter. Si no se arregla esta falla, la Operación Irini terminará fortaleciendo a este señor de la guerra y debilitando al gobierno reconocido por la ONU. El GAN recibe la mayoría de su asistencia militar mediante aviones y buques que atraviesan el Mediterráneo, que es la zona bajo mayor supervisión.

En marzo de 2020, la canciller Merkel se reunió con Hafter y le especificó que una solución militar no es viable para Libia.[98] Es apremiante que todos colaboren para encontrar una salida política al conflicto. Lamentablemente, Ghassan Salamé anunció que renunciaría a su cargo debido a la alta tensión que produce su trabajo y por la falta de respaldo internacional. Él fue la quinta persona en ocupar el puesto de representante especial para la ONU en Libia y el que más tiempo permaneció.[99] La marcha de Salamé es un retroceso para el proceso de paz en Libia. Él entiende muy bien las causas del conflicto y los obstáculos para la paz. Además, había desarrollado confianza con muchos de los actores que operan en Libia. El secretario general de las

[97] Véase Bernardo de Miguel, De Miguel, Bernardo, "La UE planta cara a Rusia y Turquía con una misión militar para bloquear la entrada de armas en Libia" en *El País*, Madrid, 17 de febrero de 2020, disponible en https://elpais.com/internacional/2020/02/17/actualidad/1581948864_576914.html

[98] Abdulkader Assad, "Merkel to Haftar: no military solution in Libya" en *The Libyan Observer*, Trípoli, 10 de marzo de 2020, disponible en https://www.libyaobserver.ly/news/merkel-haftar-no-military-solution-libya

[99] Agencia EFE, "Renuncia el mediador de Naciones Unidas para Libia" en *El Mundo*, Madrid, 2 de marzo de 2020, disponible en https://www.elmundo.es/internacional/2020/03/02/5e5d53d9fdddff311f8b45da.html

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

Naciones Unidas, António Guterres (1949-), designó a la estadounidense Stephanie Williams como su representante especial interina en Libia y jefa de UNSMIL en lo que se nombra un substituto para Salamé. Williams fue vicerrepresentante especial de la misión desde 2018.[100]

El modelo tunecino *versus* el modelo egipcio

Lo que en realidad está en juego en Libia es una competencia entre dos visiones del todo diferentes para el mundo árabe. Por una parte, tenemos el modelo tunecino, un sistema político democrático que es en verdad inclusivo, abierto y competitivo.[101] Por otra, tenemos el modelo egipcio, un sistema sumamente autoritario que monopoliza el poder estatal y excluye a los demás actores políticos.[102] La guerra civil libia se ha transformado en un conflicto regional debido, en gran parte, a las acciones de varias autocracias árabes que quieren imponer el modelo egipcio sobre Libia, pues consideran que la propagación del modelo tunecino es una amenaza directa a su sobrevivencia. El futuro gobierno de Libia seguirá uno de estos dos modelos. Es por esta razón que tanto UNSMIL y la comunidad internacional deben ser firmes en su respaldo al modelo tunecino. No se debe permitir que Libia vuelva a caer en manos del autoritarismo. Esta tarea no será fácil porque Hafter tiene el respaldo de muchos gobiernos. No sorprende que las autocracias árabes apoyen a este señor de la guerra, ya que lo menos que ellas quieren en la región es "otro Túnez", un país donde coexisten la democracia y el islam. No olvidemos que por esta razón apoyaron el golpe de Estado contra el presidente Morsi en Egipto y ahora quieren impedir una transición

[100] United Nations Support Mission in Libya, "Secretary-General designates Stephanie Turco Williams of the United States as Acting Special Representative, Head of the United Nations Support Mission in Libya" en *United Nations*, Nueva York, 12 de marzo de 2020, disponible en https://unsmil.unmissions.org/secretary-general-designates-stephanie-turco-williams-united-states-acting-special-representative

[101] Véase Brain Klaas y Marcel Dirsus, "The Tunisia model: did Tunis win the Arab Spring?" en *Foreign Affairs*, Nueva York, 23 de octubre de 2014, disponible https://www.foreignaffairs.com/articles/tunisia/2014-10-23/tunisia-model; Mongi Boughzala y Saoussen Ben Romdhane, "Tunisia: the prospects for democratic consolidation" en *Democratic Transitions in the Arab World*, ed. por Ibrahim Elbadawi y Samir Makdisi, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, p. 108; Sarah Yerkes, "The Tunisia model: lessons form a new democracy" en *Foreign Affairs*, Nueva York, noviembre/diciembre 2019, disponible en https://www.foreignaffairs.com/articles/tunisia/2019-10-15/tunisia-model

[102] Véase Steven A. Cook, *False Dawn: Protest, Democracy, and Violence in the New Middle East*, Oxford University Press, Nueva York, 2017, p. 242; Mahmoud Hamad, *Judges and Generals in the Making of Modern Egypt: How Institutions Sustain and Undermine Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 270.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

democrática en Sudán.[103] Por otro lado, es decepcionante el respaldo por parte de algunos países occidentales que dicen favorecer la democratización del mundo árabe.[104]

En las elecciones legislativas tunecinas que se celebraron en octubre de 2019, el partido islamista moderado *Ennahda* ("Renacimiento"), que es liderado por Rachid Ghanuchi (1941-), consiguió la primera posición con 52 escaños. En segundo lugar, vino *Qalob Tunes* ("El corazón de Túnez"), que obtuvo 38 escaños, seguido por la Corriente Democrática con 22 y la Colación Dignidad con 21.[105] En el parlamento tunecino tiene representación más de una docena de diferentes partidos políticos con una variedad de visiones como el islamismo, el laicismo, el populismo, el panarabismo, el liberalismo y el socialismo.[106] Es claro que entre este grupo el movimiento *Ennahda* es el más popular de Túnez, pues tiene apoyo alrededor de todo el país.

Ennahda puede servir de modelo para los demás partidos islamistas de la región porque este movimiento siempre ha sido consecuente en su defensa de la democracia.[107] También es un fuerte defensor del pluralismo, pues considera que cualquier partido político, laico o religioso, puede gobernar si tiene el apoyo popular. Además, su concepto de pluralismo no es simplemente coexistir, sino que también incluye la cooperación con partidos de diferentes ideologías. Incluso, en varias ocasiones, han formado alianzas y acuerdos con partidos laicos.[108] De igual forma, su metodología para gobernar favorece el principio del consenso por encima de un gobierno de simple mayoría. Cree que durante una transición democrática nuevas reglas fundacionales pueden ser establecidas y este proceso debe incentivar a todos los actores políticos a contribuir y aceptar las nuevas reglas.[109] Este acercamiento promueve

[103] Véase Amy Austin Holmes, *Coups and Revolutions: Mass Mobilization, the Egyptian Military, and the United States from Mubarak to Sisi*, Oxford University Press, Nueva York, 2019, p. 33; Simon Tisdall, "Sudan: how Arab autocrats conspired to thwart reformists' hopes" en *The Guardian*, Londres, 3 de junio de 2019, disponible en https://www.theguardian.com/world/2019/jun/03/sudanese-crackdown-comes-after-talks-with-egypt-and-saudis

[104] Véase Bernd Kaussler y Glenn Hastedt, *U. S. Foreign Policy Towards the Middle East: The Realpolitik of Deceit*, Routledge, Nueva York, 2017, pp. 76-77.

[105] Reuters Staff, "Tunisia's moderate Islamist party Ennahda to lead fractured new parliament" en *Reuters*, Londres, 9 de octubre de 2019 disponible en https://www.reuters.com/article/ustunisia-election-results/tunisias-moderate-islamist-party-ennahda-to-lead-fractured-newparliament-idUSKBN1WO2PD

[106] Edwige Fortier, *Contested Politics in Tunisia: Civil Society in a Post-Authoritarian State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 99.

[107] Rory McCarthy, *Inside Tunisia's al-Nahda: Between Politics and Preaching*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, p. 59.

[108] Anne Wolf, *Political Islam in Tunisia: The History of Ennahda*, Oxford University Press, Nueva York, 2017, pp. 175-176.

[109] Rached Ghannouchi, "Ennahda's Democratic Commitments and Capabilities: Major Evolutionary Moments and Choices" en *Democratic Transition in the Muslim World: A Global Perspective*, ed. por Alfred Stepan, Columbia University Press, Nueva York, 2018, p. 19.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

la estabilidad y permite que se establezcan tradiciones políticas que sean compartidas. De esta manera, se construye un sistema democrático duradero. *Ennahda* también respalda todas las libertades y los derechos que garantiza la nueva constitución nacional aprobada en 2014. Éstos incluyen, entre otras, la igualdad de género y la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

En octubre de 2019 Túnez también celebró elecciones presidenciales. Cabe resaltar que durante la campaña electoral hubo tres días consecutivos de debates entre los diferentes candidatos. Estos fueron los primeros debates presidenciales no sólo de Túnez, sino de todo el mundo árabe.[110] Gracias a varios canales televisivos, muchas personas en la región pudieron verlos. Hay que recalcar que es importante que estos eventos continúen porque ayudan a crear a nivel regional una cultura política más abierta y democrática. En las segundas elecciones presidenciales, desde la revolución de 2011, el candidato independiente Kais Saied (1958-) fue el vencedor en la segunda vuelta con 72.71 por ciento del voto. Su contrincante, Nabil Karui (1963-), del partido *Qalob Tunes*, sólo obtuvo el 27.29 por ciento.[111] Observadores internacionales y locales estuvieron presentes en estas elecciones legislativas y presidenciales, asegurándose su integridad.[112] El académico conservador Saied logró formar una coalición política muy diversa que incluyó los jóvenes, los grupos islamistas y los partidos de izquierda.[113] Su éxito no se debió a un partido o ideología, sino a su imagen de hombre honesto e independiente en una nación indignada por la corrupción. En fin, estas elecciones presidenciales y legislativas han propiciado en el país tunecino una joven democracia, desafortunadamente, la única en el mundo árabe.

Los procesos electorales en Egipto no son abiertos e inclusivos como lo son en Túnez. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales egipcias, celebradas en marzo de 2018, el presidente Al Sisi fue reelecto con 97.08 por ciento del voto,[114] una cifra muy

[110] Véase Taylor Luck, "Tired of TV debates? In Arab world, they're historic, and inspiring" en *Christian Science Monitor*, Boston, 11 de septiembre de 2019, disponible en https://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2019/0911/Tired-of-TV-debates-In-Arab-world-they-re-historic-and-inspiring

[111] Agencia EFE, "El conservador Kais Said logra la presidencia de Túnez con un 72% del voto" en *La Vanguardia*, Barcelona, 14 de octubre de 2019, disponible en https://www.lavanguardia.com/politica/20191014/47980511819/el-conservador-kais-said-logra-la-presidencia-de-tunez-con-un-72—de-votos.html

[112] Véase Rosa Meneses, "Los guardianes de las elecciones tunecinas" en *El Mundo*, Madrid, 14 de octubre de 2019, disponible en https://www.elmundo.es/internacional/2019/10/14/5da0ea9a21efa0ad238b45f2.html

[113] Véase Francisco Peregil y Ricardo González, "El nuevo presidente de Túnez desata una euforia que no se veía desde la 'primavera árabe'" en *El País*, Madrid, 14 de octubre de 2019, disponible en https://elpais.com/internacional/2019/10/14/actualidad/1571061487819229.html

[114] John Davison y Ahmed Tolba, "Egypt's Sisi wins 97 percent in election with no real competition"

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

parecida a la que obtenía Saddam Hussein (1937-2006) en Irak, otro gran demócrata del mundo árabe.[115] Su contrincante, Moussa Mostafa Moussa (1952-), del Partido *al Ghad* ("Partido del mañana"), obtuvo sólo 2.92 por ciento. Moussa es un político que continuamente ha favorecido el gobierno de Al Sisi. Por tanto, él no representa la verdadera oposición política. Este sector no quiso participar porque tenía miedo de terminar como el político Abdel Futuh (1951-), quien fue arrestado luego de anunciar su candidatura.[116] Además, nadie en el país dudaba quién sería el vencedor de la elección, ya que en Egipto no hay elecciones libres. Por esta razón, sólo 40 por ciento de las personas votó.[117] También cabe recordar que los Hermanos Musulmanes, el partido político más fuerte de Egipto, tampoco participó, pues sigue siendo ilegal. Esta elección, sin duda, ha sido una farsa, puro espectáculo. A pesar de esto, muchos gobiernos occidentales continúan ofreciendo asistencia económica, militar y diplomática al controvertible régimen de Al Sisi.[118] Este comportamiento nos hace dudar de la sinceridad y el compromiso que tienen estos gobiernos con la democratización y el respeto a los derechos humanos en los países árabes y en el resto del mundo. En realidad, lo que hace a un gobierno "bueno" o "malo" no es su carácter democrático o autoritario, sino más bien si respalda o se opone a las políticas de Occidente.

El mariscal Hafter, similar a Al Sisi, gobierna el este de Libia de un modo extremadamente autoritario. En esta parte del país, los agentes de seguridad persiguen a los periodistas extranjeros que intentan reportar lo que sucede allí, los residentes temen ser arrestados de manera arbitraria y los grupos paramilitares que favorecen a Hafter operan con impunidad.[119] Cualquier expresión pública en contra del mariscal

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

---

en *Reuters*, Londres, 2 de abril de 2018, disponible en https://www.reuters.com/article/us-egypt-election-result/egypts-sisi-wins-97-percent-in-election-with-no-realopposition-idUSKCN1H916A

[115] Véase Joshua Keating, "The dictator's dilemma: to win with 95 percent or 99?" en *Foreign Policy*, Washington D. C., 13 de febrero de 2012, disponible en https://foreignpolicy.com/2012/02/13/the-dictators-dilemma-to-win-with-95-percent-or-99/

[116] Véase Human Rights Watch, "Egypt: arrest escalate ahead of unfair elections" en *Human Rights Watch*, Nueva York, 26 de febrero de 2018, disponible en https://www.hrw.org/news/2018/02/26/egypt-arrests-escalate-ahead-unfair-elections

[117] Véase Juan Carlos Sanz, "Al Sisi gana unas elecciones hechas a su medida con una baja participación" en *El País*, Madrid, 30 de marzo de 2018, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/03/29/actualidad/1522310505_995657.html

[118] Véase Declan Walsh, "Despite Egypt's dismal human rights record, U.S. restores military aid" en *The New York Times*, Nueva York, 26 de julio de 2018, disponible en https://www.nytimes.com / 2018/07/26/world/middleeast/egypt-human-rights-us-aid.html; Tafi Mhaka, "The EU-Sisi deal shows Egyptian lives don't matter in Brussels" en *Al Jazeera*, Doha, 4 de octubre de 2018, disponible en https://www.aljazeera.com/indepth/opinión/eu-sisi-deal-shows-egyptian-lives-don-matter-181004105536336.html

[119] Véase Patrick Wintour, "Libyan strongman Khalifa Haftar is no democrat-UN envoy" en *The Guardian*, Londres, 29 de abril de 2019, disponible en https://www.theguardian.com/world/2019/

o de su ofensiva militar justifica el arresto inmediato. Este régimen corrupto también utiliza los recursos de la nación para enriquecerse ilícitamente.[120] Además, ha formado una alianza con milicias ligadas al madjalismo, una corriente salafista influenciada por el pensamiento de un erudito saudí llamado Rabi al Madjali (1931-). Los salafistas favorecen una interpretación literal del Corán y exigen la implementación estricta de la ley islámica. También desprecian las influencias extranjeras y culturales sobre el islam y rechazan la innovación y la idolatría a santos o artefactos religiosos.[121] Al Madjali, similar a otros líderes espirituales del salafismo, profesa un islam absolutista y exclusivo que fomenta la persecución de las minorías religiosas como los sufíes.[122] Aunque Al Madjali practica el salafismo purista, una tendencia que en su mayoría se opone a la lucha armada y apoya la obediencia hacia los gobernantes, terminó exhortando a sus seguidores en Libia a incorporarse a la ofensiva militar de Hafter.[123] A cambio, el mariscal permitió que los salafistas se apoderaran de la mayoría de las mezquitas en la zona. Este suceso es realmente preocupante, ya que en un futuro cercano podríamos tener un país plagado de intolerancia y extremismo religioso.

Hafter y los salafistas han formado una alianza porque ambos consideran como sus principales enemigos a los Hermanos Musulmanes y otros grupos similares.[124] Ellos quieren evitar que Libia y el mundo árabe, en general, se den cuenta de que el islam y la democracia son compatibles.[125] Por esta razón, están obsesionados con

apr/29/libyan-strongman-khalifa-haftar-is-no-democrat-un-envoy; David Kirkpatrick, "Inside Hifter's Libya: a police State with an Islamist twist" en *The New York Times*, Nueva York, 20 de febrero de 2020, disponible en https://www.nytimes.com/2020/02/20/world/middleeast/libya-hifter-benghazi.html

[120] Stephen J. King, *op. cit.*, p. 200.

[121] Bernard Haykel, "On the nature of Salafi thought and action" en *Global Salafism: Islam's New Religious Movement*, ed. por Roel Meijer, Columbia University Press, Nueva York, 2009, pp. 38-39.

[122] Véase Rabee ibn Haadee al-Madkhalee, *The Methodology of the Prophets in Calling to Allah: That is the Way of Wisdom and Intelligence*, trad. Abu Talhah Dawud Burbank, Al-Hidaayah Publication & Distribution, Birmingham, Reino Unido, 1997, p. 35; Rabee ibn Haadee al-Madkhalee, *The Methodology of Ahlus-Sunnah wal-Jamaa'ah in Warning against Innovators and their Books*, trad. Ismaeel Alarcon, Al-Ibaanah Book Publishing, Estados Unidos de América, 2004, p. 3, disponible en https://abdurrahmanorg.files.wordpress.com/2014/08/the-methodology-of-ahlus-sunnah-wal-jamaah-in-warningagainst-innovators-and-their-books-shaykh-rabee-bin-haadee-al-madkhalee-al-ibaanahcom.pdf

[123] Véase Abdullah Ben Ibrahim, "Saudi Fatwa sparks outrage in Libya" en *The Libya Observer*, Trípoli, 14 de julio de 2016, disponible en https://www.libyaobserver.ly/news/saudi-fatwa-sparks-outrage-libya; Al Jazeera English, "Libya: are Haftar's forces harbouring 'the new ISIL'?" en *Al Jazeera*, Doha, 26 de febrero de 2020, disponible en https://www.aljazeera.com/news/2020/02/libya-haftars-forces-harbouring-the-isil-200226133944416.html

[124] Véase Frederic Wehrey y Anouar Boukhars, *op. cit.*, pp. 133-134.

[125] Véase John Esposito y John Voll, *Islam and Democracy*, Oxford University Press, Nueva York,

suprimir e ilegalizar estas organizaciones políticas, como también lo hicieron los militares en Egipto. Esto sería un grave error porque esta acción terminó fomentando el radicalismo y el yihadismo entre los islamistas.[126] También fortaleció la narrativa de los extremistas de que no se puede alcanzar una sociedad islámica mediante la urna electoral. La intensificación de la insurgencia armada en el Sinaí y otros lugares de Egipto demuestra que la violencia extremista está en ascendencia. Esa rebelión continúa en el presente y no muestra señales de parar en un futuro cercano.[127] En la actualidad, Egipto es una olla de presión que puede estallar en cualquier momento. Contrasta con Túnez, donde la violencia y el conflicto social son menores, ya que se permite que los islamistas participen en las elecciones y se integren al gobierno. Es claro que si la comunidad internacional quiere ver una Libia estable y próspera, donde se respeten los derechos humanos, deberá favorecer el modelo tunecino.

Consideraciones finales

La guerra civil en Libia es un conflicto armado sumamente complicado por la multitud de factores, internos y externos, que le afectan. Considero que los principales obstáculos para alcanzar un acuerdo de paz son la ambición personal de Jalifa Hafter y la interferencia extranjera. Durante mucho tiempo, los gobiernos occidentales y otros ignoraron la avanzada militar del general que conquistaba enormes partes de Libia. Su campaña militar ha generado inmensa inestabilidad dentro del país y ha empeorado la crisis humanitaria. Esta caótica situación provoca que muchas personas se marchen a otros países, lo cual produce una enorme preocupación entre los gobiernos europeos, pues no tienen suficientes recursos para gestionar otra nueva oleada de refugiados. Ante lo grave y urgente de lo que estos eventos pueden traer en un futuro inmediato urge que la comunidad internacional ejerza fuerte presión sobre Hafter para conseguir que éste acepte un cese al fuego y se siente en la mesa de negociación.

La interferencia extranjera es otro serio problema que está obstaculizando el diálogo y prolongando la guerra. Es trascendental que los demás países respeten el

1996, p. 27; Mohammed Ayoob y Danielle Lussier, *The Many Faces of Political Islam: Religion and Politics in Muslim Societies*, 2ª ed., University of Michigan Press, Ann Arbor, 2020, p. 97.

[126] Véase H. A . Hellyer, *A Revolution Undone: Egypt's Road Beyond Revolt*, Oxford University Press, Nueva York, 2016, p. 178.

[127] Véase Editorial Board, "War has ravaged the Sinai for eight years. Why don't we know more about it?" en *The Washington Post*, Washington D. C., 1 de junio de 2019, disponible en https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/war-has-ravaged-the-sinai-for-eight-years-why-dont-we-know-more-about-it/2019/06/01/58223886-8231-11e9-bce7-40b4105f7ca0_story.html

embargo de armas de la ONU y dejen de interferir en los asuntos internos de Libia. Por otro lado, mientras el general Hafter continúe recibiendo respaldo militar y económico del extranjero, jamás aceptará una tregua porque entiende que todavía puede lograr sus objetivos a través de la guerra. Para evitar que esta situación continúe es necesario fortalecer de forma significativa el embargo de armas. La reciente misión militar por parte de la UE, aunque es un buen acontecimiento, no es suficiente. Es urgente que otros países también se comprometan a hacer cumplir el embargo de armas. Además, es fundamental que se implemente, por completo, el plan presentado por Ghassan Salamé y Naciones Unidas, que ofrece una hoja de ruta para acabar con esta guerra.

En relación con los asuntos que podrían ayudar a fomentar la paz interna en Libia, se recomiendan medidas como: reunificar las instituciones nacionales, reformar la economía y establecer un método equitativo para repartir las riquezas de la nación. Asimismo, es importante revocar la Ley de Aislamiento Político, pues la misma impide la reconciliación nacional y establecer la paz. Además, es esencial que los fondos nacionales se gasten de una manera transparente y que éstos lleguen al mayor número de personas. Es hora de poner el bien común por encima del favoritismo. De igual forma, hay que tomar medidas para combatir la enorme corrupción que prevalece en el país. Esto debe ser prioridad porque este mal social destruye la confianza del pueblo en su gobierno y en las instituciones públicas. Por otra parte, hay que reformar de manera significativa el sector de seguridad para que las autoridades libias puedan controlar sus fronteras, combatir el terrorismo y proteger a la población. De igual manera, hay que establecer fuertes medidas para combatir el trasiego de armas, personas y petróleo. Estas actividades son el principal método de financiación de los grupos armados y las organizaciones criminales que operan en Libia. Si en verdad se quiere que el gobierno libio pueda imponer su autoridad, instaurar el orden y ofrecer seguridad a la población, será esencial efectuar una campaña nacional para recoger las armas que, de forma ilícita, están en manos de la población.

Por último, pero no menos importante, es que UNSMIL y la comunidad internacional respalden la democratización de Libia. Es esencial que las próximas elecciones legislativas se realicen de manera abierta, transparente e inclusiva. No se debe permitir que por razones ideológicas sean excluidos algunos partidos políticos o candidatos. También, es primordial que la futura constitución nacional garantice la vigencia de los principios democráticos y proteja los derechos humanos de toda la población. Cabe mencionar, que la redacción de este documento deberá hacerse de forma abierta e incluir a miembros de todos los diferentes grupos que representan la nación. De esta manera, se podrá elaborar una constitución que sea verdaderamente representativa del pueblo libio y no promueva la discordia. Si estos objetivos políticos son alcanzados, los habitantes de Libia tendrán la oportunidad de vivir, por primera

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

vez en sus vidas, en un Estado democrático que servirá como modelo para otros países de la región.

Fuentes consultadas

Agencia EFE, "Francia confirma que los misiles en manos de los rebeldes son suyos" en *La Vanguardia*, Barcelona, 10 de julio de 2019, disponible en https://www.lavanguardia.com/internacional/20190710/463408276748/francia-misiles-libia.html

Agencia EFE, "El conservador Kais Said logra la presidencia de Túnez con un 72% del voto" en *La Vanguardia*, Barcelona, 14 de octubre de 2019, disponible en https://www.lavanguardia.com/politica/20191014/47980511819/el-conservador-kais-said-logra-la-presidencia-de-tunez-con-un-72—de-votos.html

Agencia EFE, "El Parlamento de Turquía aprueba el envío de tropas a Libia" en *El País*, Madrid, 3 de enero de 2020, disponible en https://elpais.com/internacional/2020/01/02/ actualidad/1577978553_651243.html

Agencia EFE, "Egipto, Chipre, Grecia e Israel condenan acuerdo marítimo turco-libio" en *La Vanguardia*, Barcelona, 16 de enero de 2020, disponible en https://www.lavanguardia.com/politica/20200116/472925058391/egipto-chipre-grecia-e-israel-condenan-acuerdo-maritimo-turco-libio.html

Agencia EFE, "Renuncia el mediador de Naciones Unidas para Libia" en *El Mundo*, Madrid, 2 de marzo de 2020, disponible en https://www.elmundo.es/internacional/2020/03/02/5e5d53d9fdddff311f8b45da.html

Ahmida, Ali Abdullatif, *The Making of Modern Libya: State Formation, Colonization, and Resistance*, 2ª ed., State University of New York Press, Albany, 2009.

Al Jazeera English, "Khalifa Haftar forces seize oil port Brega in Libya" en *Al Jazeera*, Doha, 14 de septiembre de 2016, disponible en https://www.aljazeera.com/news/2016/09/khalifa-haftar-forces-seizes-oil-port-brega-libya-160914061306594.html

Al Jazeera English, "UAE, Sudan, Jordan, 'break arms embargo to back Haftar'" en *Al Jazeera*, Doha, 10 de noviembre de 2019, disponible en https://www.aljazeera.com/news/2019/11/uae-sudan-jordan-turkey-break-arms-embargo-haftar-191109181202823.html

Al Jazeera English, "Libya: are Haftar's forces harbouring 'the new ISIL'?" en *Al Jazeera*, Doha, 26 de febrero de 2020, disponible en https://www.aljazeera.com/news/2020/02/libya-haftars-forces-harbouring-the-isil-200226133944416.html

Al Jazeera English, "Libyan hospital treating coronavirus patients attacked" en *Al*

Jazeera, Doha, 12 de abril de 2020, disponible en https://www.aljazeera.com/news/2020/04/libyanhospital-treating-coronavirus-patients-attacked-200412152144225.html

Al Jazeera English, "Russian group's 1,200 mercenaries fighting in Libya: UN report" en *Al Jazeera*, Doha, 7 de mayo de 2020, disponible en https://www.aljazeera.com/news/2020/05/russian-military-group-deployed-1200-people-libya-report-200507113646940.html

Al Madkhalee, Rabee ibn Haadee, *The Methodology of the Prophets in Calling to Allah: That is the Way of Wisdom and Intelligence*, trad. Abu Talhah Dawud Burbank, Al-Hidaayah Publication & Distribution, Birmingham, Reino Unido, 1997.

Al Madkhalee, Rabee ibn Haadee, *The Methodology of Ahlus-Sunnah wal-Jamaa'ah in Warning against Innovators and their Books*, trad. Ismaeel Alarcon, Al-Ibaanah Book Publishing, Estados Unidos de América, 2004, disponible en https://abdurrahmanorg.files.wordpress.com/2014/08/the-methodology-of-ahlus-sunnah-wal-jamaah-in-warningagainst-innovators-and-their-books-shaykh-rabee-bin-haadee-al-madkhalee-al-ibaanahcom.pdf

Al Warfalli, Ayman, "Haftar's forces say they have captured Libyan city of Derna" en *Reuters*, Londres, 28 de junio de 2018, disponible en https://www.reuters.com/article/us-libya-security-derna/haftars-forces-say-they-have-captured-libyan-city-of-derna-idUSKBN1JO339

Assad, Abdulkader, "Merkel to Haftar: no military solution in Libya" en *The Libyan Observer*, Trípoli, 10 de marzo de 2020, disponible en https://www.libyaobserver.ly/news/merkel-haftar-no-military-solution-libya

Assad, Abdulkader, "Libya's GNA retakes major coastline cities in lighting attack against Haftar's forces" en *The Libyan Observer*, Trípoli, 13 de abril de 2020, disponible en https://www.libyaobserver.ly/news/libyas-gna-retakes-major-coastline-cities-lightning-attack-against-haftars-forces

Aydin, Aysegul, *Foreign Powers and Intervention in Armed Conflicts*, Stanford University Press, Stanford, 2012.

Ayoob, Mohammed y Danielle Lussier, *The Many Faces of Political Islam: Religion and Politics in Muslim Societies*, 2ª ed., University of Michigan Press, Ann Arbor, 2020.

Azevedo, Mario J., *The Roots of Violence: A History of War in Chad*, Routledge, Nueva York, 2005.

Baczynska, Gabriela y Francesco Guarascio, "France blocks EU call to stop Haftar's offensive in Libya" en *Reuters*, Londres, 10 de abril de 2019, disponible en https://www.reuters.com/article/us-libya-security-eu-tajani/france-blocks-eu-call-to-stop-haftars-offensive-in-libya-idUSKCN1RM1DO

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

Baños, Jordi Joan, "Putin y Erdogan proponen un alto el fuego en Libia" en *La Vanguardia*, Barcelona, 8 de enero de 2020, disponible en https://www.lavanguardia.com/internacional/20200108/472788478200/putin-erdogan-alto-fuego-libia.html

Bassiouni, M. Cherif (ed.), *Libya: From Repression to Revolution: A Record of Armed Conflict and International Law Violations, 2011-2013*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden y Boston, 2013.

BBC News, "Libya MPs shot and wounded as congress stormed" en *BBC*, Londres, 3 de marzo de 2014, disponible en https://www.bbc.com/news/world-africa-26411967

BBC News, "Disputed Libyan PM quits after court ruling" en *BBC*, Londres, 9 de junio de 2014, disponible en https://www.bbc.com/news/world-africa-27760288

BBC News, "Libya conflict: Turkey confirms first soldiers killed" en *BBC News*, Londres, 25 de febrero de 2020, disponible en https://www.bbc.com/news/world-africa-51626743

Bellal, Annyssa (ed.), *The War Report: Armed Conflict in 2014*, Oxford University Press, Nueva York, 2015.

Brachet, Juliet y Judith Scheele, *The Value of Discord: Autonomy, Prosperity, and Plunder in the Chadian Sahara*, Cambridge University Press, Nueva York, 2019.

Boffey, Daniel, "Migrants detained in Libya for profit, EU report reveals" en *The Guardian*, Londres, 20 de noviembre de 2019, disponible en https://www.theguardian.com/uk-news/2019/nov/20/migrants-detained-in-libya-for-profit-leaked-eu-report-reveals

Boughzala, Mongi y Saoussen Ben Romdhane, "Tunisia: the prospects for democratic consolidation" en *Democratic Transitions in the Arab World*, ed. por Ibrahim Elbadawi y Samir Makdisi, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

Burke, Jason y Zeinab M. Salih, "Mercenaries flock to Libya raising fears of a prolonged war" en *The Guardian*, Londres, 24 de diciembre de 2019, disponible en https://www.theguardian.com/world/2019/dec/24/mercenaries-flock-to-libya-raising-fears-of-prolonged-war

Carbajosa, Ana, "Las potencias se comprometen a poner fin a la injerencia extranjera en Libia" en *El País*, Madrid, 20 de enero de 2020, disponible en https://elpais.com/internacional/2020/01/19/actualidad/1579425987_188845.html

Casey-Baker, Mary y Jennifer Parker, "Jibril's centrist party wins Libya's elections" en *Foreign Policy*, Washington D. C., 18 de julio de 2012, disponible en https://foreignpolicy.com/2012/07/18/jibrils-centrist-party-wins-libyas-elections/

Casqueiro, Javier, "El asesinato de una líder de la revolución empaña las elecciones en Libia" en *El País*, Madrid, 26 de junio de 2014, disponible en https://

elpais.com/internacional/2014/06/26/actualidad/1403776112_967302.html
Chivvis, Christopher S., *Toppling Qaddafi: Libya and the Limits of Liberal Intervention*, Cambridge University Press, Nueva York, 2014.
Clayton, Jonathan, "El número de desplazados en Libia se ha duplicado desde septiembre-ACNUR" en *La Agencia de la ONU para los Refugiados*, Ginebra, 30 de junio de 2015, disponible en https://www.acnur.org/noticias/noticia/2015/6/5b7e7104b/el-numero-de-desplazados-en-libia-se-ha-duplicado-desde-septiembre-acnur.html
Collier, Paul, Anke Hoeffler y Nicholas Sambanis, "The Collier-Hoeffler Model of civil war onset and the case study project research design" en *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*, ed. por Pau Collier y Nicholas Sambanis, World Bank, Washington D. C., 2005.
Cook, Steven A., *False Dawn: Protest, Democracy, and Violence in the New Middle East*, Oxford University Press, Nueva York, 2017.
Davison, John y Ahmed Tolba, "Egypt's Sisi wins 97 percent in election with no real competition" en *Reuters*, Londres, 2 de abril de 2018, disponible en https://www.reuters.com/article/us-egypt-election-result/egypts-sisi-wins-97-percent-in-election-with-no-realopposition-idUSKCN1H916A
De Miguel, Bernardo, "La UE planta cara a Rusia y Turquía con una misión militar para bloquear la entrada de armas en Libia" en *El País*, Madrid, 17 de febrero de 2020, disponible en https://elpais.com/internacional/2020/02/17/actualidad/1581948864_576914.html
Doctors Without Borders, "Avoiding the next tragedy in Libya" en *MSF USA*, Nueva York, 23 de julio de 2019, disponible en https://www.doctorswithoutborders.org/what-wedo/news-stories/story/avoiding-next-tragedy-libya
DW News, "Libya government resigns after Islamists restart GNC" en *Deutsche Welle*, Bonn, 29 de agosto de 2014, disponible en https://www.dw.com/en/libya-government-resigns-after-islamists-restart-gnc/a-17887684
Editorial Board, "War has ravaged the Sinai for eight years. Why don't we know more about it?" en *The Washington Post*, Washington D. C., 1 de junio de 2019, disponible en https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/war-has-ravaged-the-sinai-for-eight-years-why-dont-we-know-more-about-it/2019/06/01/58223886-8231-11e9-bce7-40b4105f7ca0_story.html
Elijarh, Mohamed, "A Parliament without a country?" en *Foreign Policy*, Nueva York, 8 de agosto de 2014, disponible en https://foreignpolicy.com/2014/08/08/a-parliament-without-a-country/
El-Khawas, Mohamed, "Libya's Revolution: a transformative year" en *The Arab Spring and Arab Thaw: Unfinished Revolutions and the Quest for Democracy*, ed. por John Davis, Routledge, Nueva York, 2016.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

El Wardany, Salma, "Libya's oil output hits lowest since 2011 war as ports blocked" en *Bloomberg News*, Nueva York, 3 de febrero de 2020, disponible en https://www. bloomberg.com/news/articles/2020-02-03/libya-s-oil-output-hits-lowest-since-2011-waras-ports-blocked

Erdag, Ramazan, *Libya in the Arab Spring: From Revolution to Insecurity*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2017.

Espinosa, Ángeles, "El Grupo de Contacto se plantea desbloquear fondos libios para ayudar a los rebeldes" en *El País*, Madrid, 13 de abril de 2011, disponible en https://elpais.com/internacional/2011/04/13/actualidad/1302645609_850215.html

Esposito, John y John Voll, *Islam and Democracy*, Oxford University Press, Nueva York, 1996.

Kareem, Fahim y Suliman Ali Zway, "Violence and uncertainty mar Libyan election for a new Parliament" en *The New York Times*, Nueva York, 25 de junio de 2014, disponible en https://www.nytimes.com/2014/06/26/world/africa/violence-and-uncertainty-mar-libyan-election-for-a-new-parliament.html

Fortier, Edwige, *Contested Politics in Tunisia: Civil Society in a Post-Authoritarian State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019.

Fraihat, Ibrahim, *Unfinished Revolutions: Yemen, Libya, and Tunisia after the Arab Spring*, Yale University Press, New Haven y Londres, 2016.

Ghannouchi, Rachid, "Ennahda's democratic commitments and capabilities: major evolutionary moments and choices" en *Democratic Transition in the Muslim World: A Global Perspective*, ed. por Alfred Stepan, Columbia University Press, Nueva York, 2018.

Genugten, Saskia van, *Libya in Western Foreign Policies, 1911-2011*, Palgrave Macmillan, Londres, 2016.

Hamad, Mahmoud, *Judges and Generals in the Making of Modern Egypt: How Institutions Sustain and Undermine Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019.

Hauslohner, Abigail y Sharif A. Kouddous, "Khalifa Hifter, the ex-general leading a revolt in Libya, spent years in exile in Northern Virginia" en *The Washington Post,* Washington D. C., 20 de mayo de 2014, disponible en https://www.washingtonpost.com/world/africa/rival-militias-prepare-for-showdown-in-tripoli-after-takeover-of-parliament/2014/05/19/

Haykel, Bernard, "On the nature of Salafi thought and action" en *Global Salafism: Islam's New Religious Movement*, ed. por Roel Meijer, Columbia University Press, Nueva York, 2009.

Hellyer, H. A., *A Revolution Undone: Egypt's Road Beyond Revolt*, Oxford University Press, Nueva York, 2016.

Hironaka, Ann, *Neverending Wars: The International Community, Weak States, and the Perpetuation of Civil War*, Harvard University Press, Cambridge, 2005.

Holmes, Amy Austin, *Coups and Revolutions: Mass Mobilization, the Egyptian Military, and the United States from Mubarak to Sisi*, Oxford University Press, Nueva York, 2019.

Human Rights Watch, "Libya: amend new special procedures law" en *Human Rights Watch*, Nueva York, 11 de mayo de 2012, disponible en https://www.hrw.org/news/2012/05/11/libya-amend-new-special-procedures-law#

Human Rights Watch, "Egypt: arrest escalate ahead of unfair elections" en *Human Rights Watch*, Nueva York, 26 de febrero de 2018, disponible en https://www.hrw.org/news/2018/02/26/ egypt-arrests-escalate-ahead-unfair-elections

Ibrahim, Abdullah Ben, "Saudi Fatwa sparks outrage in Libya" en *The Libya Observer*, Trípoli, 14 de julio de 2016, disponible en https://www.libyaobserver.ly/news/saudi-fatwa-sparks-outrage-libya

Interim National Council, "A vision of a democratic Libya" en *The Guardian*, Londres, 29 de marzo de 2011, disponible en https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/mar/29/vision-democratic-libya-interim-national-council

International Organization for Migration, "IOM: Mediterranean arrivals reach 110,699 in 2019, deaths reach 1,283. World deaths fall" en *International Organization for Migration*, Grand-Saconnex, 3 de enero de 2020, disponible en https://www.iom.int/news/iom-mediterranean-arrivals-reach-110699-2019-deaths-reach-1283-world-deaths-fall

International Organization for Migration, "Nearly 1,000 migrants returned to Libya in the first two weeks of 2020: IOM" en *International Organization for Migration*, Grand-Saconnex, 14 de enero de 2020, disponible en https://www.iom.int/news/nearly-1000-migrants-returned-libya-first-two-weeks-2020-iom

Kamto, Maurice, "The US strikes against Libya-1986" en *The Use of Force in International Law, A Case-Based Approach*, Oxford University Press, Nueva York, 2018.

Kaussler, Bernd y Glenn Hastedt, *U. S. Foreign Policy Towards the Middle East: The Realpolitik of Deceit*, Routledge, Nueva York, 2017.

Keating, Joshua, "The dictator's dilemma: to win with 95 percent or 99?" en *Foreign Policy*, Washington D. C., 13 de febrero de 2012, disponible en https://foreignpolicy.com /2012/02/13/the-dictators-dilemma-to-win-with-95-percent-or-99/

Kersten, Mark, *Justice in Conflict: The Effects of the International Criminal Court's Interventions on Ending Wars and Building Peace*, Oxford University Press, Nueva York, 2016.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

Kirkpatrick, David, "Trump endorses an aspiring Libyan strongman, reversing policy" en *The New York Times*, Nueva York, 19 de abril de 2019, disponible en https://www.nytimes.com/2019/04/19/world/middleeast/trump-libya-khalifa-hifter.html

Kirkpatrick, David, "Inside Hifter's Libya: a police State with an Islamist twist" en *The New York Times*, Nueva York, 20 de febrero de 2020, disponible en https://www.nytimes.com/2020/02/20/world/middleeast/libya-hifter-benghazi.html

Klaas, Brain y Marcel Dirsus, "The Tunisia model: did Tunis win the Arab Spring?" en *Foreign Affairs*, Nueva York, 23 de octubre de 2014, disponible https://www.foreignaffairs.com /articles/tunisia/2014-10-23/tunisia-model

King, Stephen J., *The Arab Winter: Democratic Consolidation, Civil War, and Radical Islamists*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020.

Kingsley, Patrick *et al.*, "UAE and Egypt behind bombing raids against Libyan militias, say US officials" en *The Guardian*, Londres, 26 de agosto de 2014, disponible en https://www.theguardian.com/world/2014/aug/26/united-arab-emirates-bombing-raids-libyan-militias

Lacher, Wolfram, *Libya's Fragmentation: Structure and Process in Violent Conflict*, I. B. Tauris, Londres y Nueva York, 2020.

Lewis, Aiden, "Covert Emirati support gave East Libyan air power key boost: UN report" en *Reuters*, Londres, 9 de junio de 2017, disponible en https://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKBN1902K0-OCATP

Lobell, Steven E. y Philip Mauceri, "Diffusion and escalation of ethnic conflict" en *Ethnic Conflict and International Politics: Explaining Diffusion and Escalation*, ed. por Steven E. Lobell y Philip Mauceri, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2004.

Luck, Taylor, "Tired of TV debates? In Arab world, they're historic, and inspiring" en *Christian Science Monitor*, Boston, 11 de septiembre de 2019, disponible en https://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2019/0911/Tired-of-TV-debates-In-Arab-world-they-re-historic-and-inspiring

Magnarella, Paul J. (ed.), *Middle East and North Africa: Governance, Democratization, Human Rights*, Routledge, Nueva York, 2017.

Malsin, Jared y Summer Said, "Saudi Arabia promised support to Libyan warlord in push to seize Tripoli" en *The Wall Street Journal*, Nueva York, 12 de abril de 2019, disponible en https://www.wsj.com/articles/saudi-arabia-promised-support-to-libyan-warlord-in-pus h-to-seize-tripoli-1155507760

Martínez, Luis, "Libya: the conversion of a 'terrorist State'" en *Transnational Islam and Regional Security: Cooperation and Diversity between Europe and North Africa*, ed. por Frederic Volpi, Routledge, Londres y Nueva York, 2008.

McCarthy, Rory, *Inside Tunisia's al-Nahda: Between Politics and Preaching*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018.

McKernan, Bethan y Hussein Akoush, "Exclusive: 2,000 Syrian fighters deployed to Libya to support government" en *The Guardian*, Londres, 15 de enero de 2020, disponible en https://www.theguardian.com/world/2020/jan/15/exclusive-2000-syrian-troops-deployed-to-libya-to-support-regime

Megerisi, Tarek, "While you weren't looking General Haftar has been taking over Libya" en *Foreign Policy*, Washington D. C., 1 de abril de 2019, disponible en https://foreignpolicy.com/2019/04/01/while-you-werent-looking-general-haftar-has-been-taking-over-libya-oil-united-nations/

Meneses, Rosa, "Los guardianes de las elecciones tunecinas" en *El Mundo*, Madrid, 14 de octubre de 2019, disponible en https://www.elmundo.es/internacional/2019/10/14/5da0ea9a21efa0ad238b45f2.html

Mezran, Karim y Alice Alunni, "Libya: negotiations for transition" en *Arab Spring: Negotiating in the Shadow of Intifadat*, ed. por I. William Zartman, The University of Georgia Press, Athens, Georgia, 2015.

Mhaka, Tafi, "The EU-Sisi deal shows Egyptian lives don't matter in Brussels" en *Al Jazeera*, Doha, 4 de octubre de 2018, disponible en https://www.aljazeera.com/indepth/opinión/eu-sisi-deal-shows-egyptian-lives-don-matter-181004105536336.html

Noticias ONU, "Firman acuerdo para crear un gobierno de unidad nacional en Libia" en *Naciones Unidas*, Nueva York, 17 de diciembre de 2015, disponible en https://news.un.org/es/story/2015/12/1347131

Noticias ONU, "Los ataques a civiles en Libia pueden equivaler a crímenes de guerra" en *Naciones Unidas*, Nueva York, 9 de abril de 2019, disponible en https://news.un.org/es/story/2019/04/1454101

Noticias ONU, "Libia: la ONU condena el ataque a una academia militar que causó 30 muertes" en *Naciones Unidas*, Nueva York, 5 de enero de 2020, disponible en https://news.un.org/es/story/2020/01/1467511

Noticias ONU, "Decenas de miles de niños en Libia viven una violencia inaceptable" en *Naciones Unidas*, Nueva York, 17 de enero de 2020, disponible en https://news.un.org/es/story/2020/01/1468122

Organización de las Naciones Unidas, "Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", S/RES/1973 en *Naciones Unidas*, Nueva York, 17 de marzo de 2011, disponible en https://www.undocs.org/es/S/RES/1973%20(2011)

Organización de las Naciones Unidas, "Resolución 2240 del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas", S/RES/2240 en *Naciones Unidas*, Nueva York, 9 de octubre de 2015, disponible en https://undocs.org/sp/S/RES/2240(2015)

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

Organización de las Naciones Unidas, "Resolución 2259 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", S/RES/2259 en *Naciones Unidas*, Nueva York, 23 de diciembre de 2015, disponible en https://undocs.org/es/S/RES/2259(2015)

Organización de las Naciones Unidas, "Resolución 2491 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", S/RES/2491 en *Naciones Unidas*, Nueva York, 3 de octubre de 2019, disponible en https://undocs.org/S/RES/2491(2019)

Papastavridis, Efthymios, "The EU and the obligation of *non-refoulement* at sea" en *Migration in the Mediterranean: Mechanisms of International Cooperation*, ed. por Francesca Ippolito y Seline Trevisanut, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

Pargeter, Alison, *Libya: The Rise and Fall of Qadaffi*, Yale University Press, New Haven, 2012.

Peregil, Francisco, "Así resisten las brigadas en Trípoli el avance del gran mariscal" en *El País*, Madrid, 23 de junio de 2019, disponible en https://elpais.com/internacional/2019/06/22/actualidad/1561225221_553781.html

Peregil, Francisco, "Las fuerzas del mariscal Hafter bombardean el aeropuerto de Trípoli" en *El País*, Madrid, 9 de noviembre de 2019, disponible en https://elpais.com/ internacional/2019/04/08/actualidad/1554734191_300238.html

Peregil, Francisco y Ricardo González, "El nuevo presidente de Túnez desata una euforia que no se veía desde la 'primavera árabe'" en *El País*, Madrid, 14 de octubre de 2019, disponible en https://elpais.com/internacional/2019/10/14/actualidad/1571061487819229.html

Qadhafi, Muammar, *The Green Book*, Garnet Publishing, Reading, Reino Unido, 2018.

Rajabany, Intissar K. y Lihi B. Shitrit, "Activism and civil war in Libya" en *Taking to the Streets: The Transformation of Arab Activism*, ed. por Lina Khatib y Ellen Lust, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2014.

Regan, Patrick M., *Civil Wars and Foreign Powers: Outside Intervention in Intrastate Conflict*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2002.

Reuters Staff, "France under Macron signals shift in Libya policy, toward Haftar" en *Reuters*, Londres, 18 de mayo de 2017, disponible en https://www.reuters.com/article/us-france-libya/france-under-macron-signals-shift-in-libya-policy-toward-haftar-idUSKCN18E2U

Reuters Staff, "Tunisia's moderate Islamist party Ennahda to lead fractured new parliament" en *Reuters*, Londres, 9 de octubre de 2019 disponible en https://www.reuters.com/article/ustunisia-election-results/tunisias-moderate-islamist-party-ennahda-to-lead-fractured-newparliament-idUSKBN1WO2PD

Reuters Staff, "Libya's Azzawiya stops refining operations due to lack of crude" en *Reuters*, Londres, 9 de febrero de 2020, disponible en https://

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

www.reuters.com/article/libyaoil/libyas-azzawiya-stops-refining-operations-due-to-lack-of-crude-idUSL8N2A90HO

Rico, Maite, "Las milicias secuestran la transición libia" en *El País*, Madrid, 4 de julio de 2012, disponible en https://elpais.com/internacional/2012/07/04/actualidad/1341432844_090605.html

Ryan, Eileen, *Religion as Resistance: Negotiating Authority in Italian Libya*, Oxford University Press, Nueva York, 2018.

Ryan, Missy, "A former CIA asset has become a U. S. headache in Libya" en *The Washington Post*, Washington D. C., 17 de agosto de 2016, disponible en https://www.washingtonpost.com/world/national-security/a-former-cia-asset-has-become-a-us-headache-in-libya/2016/08/17/a766e392-54c6-11e6-bbf5-957ad17b4385_story.html

Saiya, Nilay, *Weapon of Peace: How Religious Liberty Combats Terrorism*, Cambridge University Press, Nueva York, 2018.

Sanz, Juan Carlos, "Al Sisi gana unas elecciones hechas a su medida con una baja participación" en *El País*, Madrid, 30 de marzo de 2018, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/03/29/actualidad/1522310505_995657.html

Sawani, Youssef M., "The February 17 intifada in Libya: disposing of the regime and issues of state-building" en *Revolution, Revolt, and Reform in North Africa: The Arab Spring and Beyond*, ed. por Ricardo Laremont, Routledge, Nueva York, 2014.

St. John, Ronald B., *Libya: Continuity and Change*, Routledge, Londres y Nueva York, 2015.

Tadros, Mariz, "Christians in Egypt, Libya, and Palestine responding to the aftermaths of the Arab revolts" en *Under Caesar's Sword: Christians Respond to Persecution*, ed. por Daniel Philpott y Timothy Shah, Cambridge University Press, Nueva York, 2018.

Tisdall, Simon, "Sudan: how Arab autocrats conspired to thwart reformists' hopes" en *The Guardian*, Londres, 3 de junio de 2019, disponible en https://www.theguardian.com/world/2019/jun/03/sudanese-crackdown-comes-after-talks-with-egypt-and-saudis

Ulrichsen, Kristian C., *Qatar and the Arab Spring*, Oxford University Press, Nueva York, 2014.

United Nations Support Mission in Libya, "Remarks of SRSG Ghassan Salame to the United Nations Security Council on the situation in Libya" en *United Nations*, Nueva York, 29 de julio de 2019, disponible en https://unsmil.unmissions.org/remarks-srsg-ghassan-salamé-united-nations-security-council-situation-libya-29-july-2019

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

United Nations Support Mission in Libya, "SRSG Ghassan Salame condemns continued airstrikes causing deaths and injuries among civilians in Western Libya" en *United Nations*, Nueva York, 28 de diciembre de 2019, disponible en https://unsmil.unmissions.org/srsg-ghassan-salame-condemns-continued-airstrikes-causing-deaths-and-injuries-among-civilians

United Nations Support Mission in Libya, "Secretary-General designates Stephanie Turco Williams of the United States as Acting Special Representative, Head of the United Nations Support Mission in Libya" en *United Nations*, Nueva York, 12 de marzo de 2020, disponible en https://unsmil.unmissions.org/secretary-general-designates-stephanie-turco-williams-united-states-acting-special-representative

UN News, "Special Representative expresses outrage over actors talking peace while fueling conflict in Libya, as Security Council hears calls for end to foreign meddling" en *United Nations*, Nueva York, 30 de enero de 2020, disponible en https://www.un.org/press/en/2020/sc14092.doc.htm

UN News, "Security Council endorses conclusions of Berlin Conference on Libya, adopting Resolution 2510 (2020) by 14 votes in favor, 1 abstention" en *United Nations*, Nueva York, 12 de febrero de 2020, disponible en https://www.un.org/press/en/2020/sc14108.doc.htm

UN News, "Course of coronavirus pandemic across Libya, depends on silencing guns" en *United Nations*, Nueva York, 7 de abril de 2020, disponible en https://news.un.org/en/ story/2020/04/1061272

Vandewalle, Dirk, "Libya's revolution in perspective: 1969-2000" en *Libya Since 1969: Qadhafi's Revolution Revisited*, ed. por Dirk Vandewalle, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2008.

Vandewalle, Dirk, *A History of Modern Libya*, 2ª edición, Cambridge University Press, Nueva York, 2012.

Varvelli, Arturo, "Libya-EU relations: prospects and challenges" en *The European Union and North Africa: Prospects and Challenges*, ed. por Adel Abdel Ghafar, Brooking Institution Press, Washington D. C., 2019.

Wallensteen, Peter y Margareta Sollenberg, "Armed conflict and regional conflict complexes, 1989-97" en *Journal of Peace Research*, vol. 35, núm. 5, Oslo, 1998.

Walsh, Declan, "Despite Egypt's dismal human rights record, U.S. restores military aid" en *The New York Times*, Nueva York, 26 de julio de 2018, disponible en https://www.nytimes.com/2018/07/26/world/middleeast/egypt-human-rights-us-aid.html

Walsh, Declan, "Libya rebels capture key coastal city in threat to U. N. backed government" en *The New York Times*, Nueva York, 7 de enero de 2020, disponible en https://www.nytimes.com/2020/01/07/world/middleeast/libya-hifter-surt-rebels.html

Wehrey, Frederic, *The Burning Shores: Inside the Battle for the New Libya*, Farrar, Straus and Giroux, Nueva York, 2018.

Wehrey, Frederic y Anouar Boukhars, *Salafism in the Maghreb: Politics, Piety, and Militancy*, Oxford University Press, Nueva York, 2019.

Wintour, Patrick, "Libyan strongman Khalifa Haftar is no democrat-UN envoy" en *The Guardian*, Londres, 29 de abril de 2019, disponible en https://www.theguardian.com/world/2019/apr/29/libyan-strongman-khalifa-haftar-is-no-democrat-un-envoy

Wintour, Patrick, "Libya envoy pushes for lasting ceasefire at Geneva talks" en *The Guardian*, Londres, 4 de febrero de 2020, disponible en https://www.theguardian.com/world/2020/feb/04/libyan-peace-talks-begin-in-geneva-in-effort-to-end-fighting

Wolf, Anne, *Political Islam in Tunisia: The History of Ennahda*, Oxford University Press, Nueva York, 2017.

Yerkes, Sarah, "The Tunisia model: lessons form a new democracy" en *Foreign Affairs*, Nueva York, noviembre/diciembre 2019, disponible en https://www.foreignaffairs.com/articles/tunisia/2019-10-15/tunisia-model

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 183-223.

Reseñas

"Terrorism" de Paul Rogers

Don Bosco Mbawmbaw Iyensay[1]

En su reflexión sobre la seguridad humana, Paul Rogers intenta coleccionar series de definiciones de algunos académicos sobre el terrorismo. Inclusive, desde sus propias perspectivas, busca proponer una definición idónea que sea la más plausible, enfocándose en las diferencias que existen entre terrorismo de Estado y terrorismo subestatal, con cierto acercamiento a las múltiples tendencias que representan estos dos tipos de actividad en la generación de las amenazas, consideradas como nuevas[2] en la actualidad dentro del campo de la seguridad tanto humana como tradicional.

En la última década, los diversos análisis sobre el tema de terrorismo son cada vez más insistentes desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, calificado por muchos académicos como un acontecimiento importante que habrá que considerar para entender mejor cómo fue evolucionando dicho concepto, así como las diferentes respuestas que se dieron después de aquellos incidentes. Para el autor es un ejercicio de reconsideración sobre muchos de los postulados que se dieron anteriormente sobre el tema y que puede fundamentarse en la forma en que se ha criticado de manera repetida lo que desde entonces se llamó y prevalece a la fecha como la "guerra global contra el terrorismo" que lanzó Estados Unidos contra Afganistán e Irak. Después de esta guerra, que algunos estiman como una invasión, quedó intacta la preocupación de muchos académicos de entender las consecuencias que ésta trajo en términos de crisis y de la multiplicidad de amenazas en el plan de la seguridad nacional, tanto dentro de estos Estados como de las graves consecuencias que pudieron debilitar a la estabilidad global.

El autor parece dar más importancia a un rol disuasivo del Estado en el combate contra el terrorismo. Sin embargo, considera que el mismo Estado, al actuar con

[1] Maestro en Periodismo e Información por la Universidad Católica del Congo, en Derecho Penal por el centro de investigación OMI/México y licenciado en Comunicaciones Sociales. Actualmente cursa el doctorado en Seguridad Internacional en la Universidad Anáhuac México, *campus* Norte. Profesor invitado en el Diplomado sobre África del Programa Universitario de Estudios sobre Asia y África de la UNAM. Correo electrónico: boscombawmbaw@yahoo.fr

[2] Las nuevas amenazas son la falta de empleo digno, la inaccesibilidad de seguridad sanitaria, económica, comunitaria o medioambiental conforme a las exigencias de los derechos de la persona, etc. Se oponen a la amenaza tradicional de seguridad, que es la defensa de la soberanía.

contundencia en oposición al terrorismo, paradójicamente pueden ir en contra de su propia supervivencia y ampliar de facto nuevas amenazas que alteran la estabilidad de su propio pueblo. Asimismo, considera que la reacción del Estado para combatir aquellas amenazas terroristas, aunque pareciera de gran necesidad para la supervivencia del mismo, puede resultar insuficiente en cuanto a la solución del problema. Para ilustrar sus afirmaciones, menciona que el número de víctimas mortales del terrorismo por año resulta mucho menor que el causado por las guerras, la pobreza, el hambre, las enfermedades, etc. Por consiguiente, es importante considerar que la pobreza y el subdesarrollo generan más consecuencias nefastas en el mundo que el terrorismo. Así que el mayor desafío de los Estados debería estar orientado a la lucha contra la pobreza dentro y fuera de sus fronteras antes de cualquier otra consideración.

Desafortunadamente, las luchas contra el terrorismo, que Paul Rogers califica como "la guerra contra el terror" por parte de los Estados, se han transformado últimamente en una larga confrontación contra el islamo-fascismo. En su opinión, todo parece ser una guerra por la supervivencia de la civilización, como lo fue en las guerras anteriores,[3] citando la Guerra Fría. En todas ellas, el fin político de Estados Unidos al estar en todas las estrategias de la lucha contra el terrorismo tiene un fin último, que se nota en su constante deseo de imponerse como una superpotencia. En consecuencia, por tal percepción, la lucha contra el terrorismo no ha dado buenos resultados, así que urge revisar los métodos implementados hasta el momento, además de buscar una definición que sea la más plausible y aceptable para todos, sin la cual no se podrá combatir lo que no es concreto.

En primer lugar, con toda evidencia, estoy de acuerdo en parte con Paul Rogers, quien afirma que el daño causado por el terrorismo es menor al que se produce por la pobreza y la falta de desarrollo. Sólo añadiríamos que los esfuerzos de algunos países, sobre todo de Estados Unidos, para combatir al terrorismo, podría ser de gran beneficio para combatir la pobreza y la desigualdad. El terrorismo, en mi punto de vista, es evidencia de una panoplia de consecuencias generadas por la exclusión y la negación del otro a través de la perpetuación del neocolonialismo y la globalización desequilibrada entre el Norte y el Sur.

Al hablar del neocolonialismo, consideramos la manera en que los países occidentales sujetan a las economías de aquellos más pobres o en vías de desarrollo a través de dictados en torno a su política interior, que orientan y fragilizan

[3] Un recordatorio a leer lo que dice Samuel Huntington, al considerar que en los años noventa muchos de los conflictos planetarios fueran resultado de un conflicto por el choque de civilizaciones. Menciona que el imperialismo de Estados Unidos puede resultar en un choque entre Occidente y la civilización islámica y china. Por lo tanto, denuncia el declive moral y el multiculturalismo como principales amenazas a la civilización occidental.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 227-232.

intencionalmente las democracias, entorpeciendo su libertad a decidir sobre su futuro. Intentan inmiscuirse en su política interna a través de una democracia electoral o de una política liberal de los mercados que asfixia sus economías. Por lo general, al impactarlas negativamente, se les obliga –hablando de los países del Sur– a pactar con el apoyo de las instituciones internacionales: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que supuestamente vienen a apoyar a sus economías, una ilusión que en realidad les hunde más en el endeudamiento y la pobreza.

La situación que prevaleció en Libia cuando Francia, con el apoyo de Gran Bretaña, decidió invadirla en marzo de 2011 puede ayudarnos a entender cómo a través de unas políticas neocolonialistas y de apetitos de las grandes multinacionales se pudo, en nombre de la democracia y de una supuesta responsabilidad de proteger (R2P), empobrecer a todo un pueblo, dejándolo expuesto a vivir dentro de sus fronteras una creciente ola de violencia por parte de los grupos terroristas. Actualmente, es un Estado fragilizado desde su interior al no poder mostrar capacidad para solucionar sus problemas, ni para reducir la pobreza (de la cual emana el terrorismo), y mucho menos en limitar las nuevas amenazas de hambre y salud que se han generalizado.

En cuanto a la globalización vista desde la otra orilla de beneficios que ofrece es importante mencionar el lado obscuro que conlleva: la ampliación de una brecha de desigualdad entre el Norte, que se sigue enriqueciendo aún más, y el Sur, que se hunde cada día más en la pobreza. De hecho, asistimos a una carrera llena de ambivalencia entre las ciudades, que están más conectadas que los pueblos, y las élites involucradas, conectadas en el juego de la globalización más que el resto de la sociedad. Una realidad palpable del Norte al Sur.

En efecto, las desigualdades socioeconómicas en nuestras sociedades, que por lo general designamos como expresiones de las injusticias sociales son, por una parte, una responsabilidad de la globalización y el neocolonialismo que exhiben a la humanidad frente a una realidad que no admitimos generalmente: el no reconocimiento del otro, la negación de sus valores, su cultura, sus aspiraciones legítimas. Se vuelven, pues, un *alibi* para los que se sienten en esta situación de cometer y expandir los actos terroristas que conocemos hoy. Es evidente que algunos se refugian, perpetran el terrorismo político[4] para que sea tomado en consideración lo que se le haya negado antes, o simplemente como un medio que permita generar recursos y estabilidad social.

En segundo lugar, al hablar del terrorismo subestatal, el autor omitió hacer hincapié en la existencia de fuerzas expansivas que apoyan a las organizaciones terroristas,

[4] Waldraw, citado por Paul Rogers, "Terrorism" en Paul D. Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction*, Routledge, Nueva York, 2008, pp. 171-184.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 227-232.

las cuales tienen el viento a favor gracias a las ventajas de comunicación que ofrece hoy día la globalización, sobre todo en cuanto al uso de las nuevas tecnologías. Gracias a las tecnologías de la información y la comunicación muchas organizaciones terroristas pudieron expandirse en cuanto a territorio y diversificación de sus fuentes económicas. En la actualidad pueden hacer uso de los diversos medios digitales sin ser detectados por los servicios de inteligencia de los Estados. Además de considerar que, por la nueva inteligencia comunicativa, muchas de estas organizaciones a través del mundo pudieron hacerse más nocivas al congregarse en una sola organización. Los casos de los *shebab* de Somalia y de *Boko Haram* en Nigeria, que se reclaman todos pertenecientes del Estado Islámico, pueden ilustrar esta realidad. Como ejemplo del deseo expansionista de este grupo en todos los rincones del planeta, podemos considerar el deseo expresado por ISIS, en mayo de 2015, de crear un califato en India desde la zona de Cachemira. Las autoridades implicadas en la localización de los autores de la difusión de este video no llegaron a ningún resultado. Este hecho deja en claro que el uso del *Darknet* o de medios oscuros a los que no todos tienen acceso se volvió un instrumento potente para el expansionismo de los grupos terroristas.

Todo ello deja en claro que la globalización, que de una forma u otra se ha convertido en una herramienta del terrorismo, debería transformarse, desde la misma óptica, en una herramienta estratégica de combate al mismo que congregue a los Estados y la comunidad internacional. La lucha contra el terrorismo puede traducirse en una acción de proeza siempre y cuando se lleve a cabo entre todos. Es un nuevo enfoque global en el que todos los Estados deberían participar para pensar y construir nuevas estrategias de contención y erradicación. Es importante asegurar a los Estados que tal iniciativa no les quita, en absoluto, su preeminencia en la lucha contra el terrorismo local. Al contrario, la fortalece.

En tercer lugar, existe la necesidad de definir lo que es el terrorismo. Es un paso importante para poder encuadrar cualquier estrategia que busque su erradicación. De hecho, que nos quede claro que no se puede combatir al terrorismo sin saberlo definir. Desafortunadamente –incluso lo menciona Paul Rogers–, aún no existe una definición en la que converjan tanto los académicos como los que ejercen el poder político hacia un mismo entendimiento del problema. Desde mi punto de vista, esta es una realidad por la cual no se ha erradicado al terrorismo.

Hasta el momento, consideramos que la aprehensión del concepto "terrorismo" por parte de los Estados es consecutiva respecto a una cierta subjetividad de sus actores políticos y al interés nacional de sus respectivos países. En este sentido, tomaremos dos casos como ejemplos:

En el primero, encontramos la designación de los talibanes por parte de Estados Unidos como un grupo terrorista después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Resulta que el mismo grupo que llegó al poder después de la Guerra Fría,

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 227-232.

precisamente en 1996 había sido un aliado de aquel país en contra de las fuerzas rusas que apoyaban al entonces régimen en el poder en Afganistán.

En el segundo caso está México, por los ataques ocurridos en contra de la familia LeBarón[5] el 4 de noviembre de 2019 en los límites de Chihuahua y Sonora, en donde fallecieron nueve personas –tres mujeres y seis menores. Tras estos hechos, un miembro de la familia solicitó al presidente Donald Trump que declarara a los cárteles mexicanos como organizaciones terroristas, lo que sucedió días después. Esta decisión fue rechazada de inmediato por el gobierno mexicano a través de su Cancillería. Para México, el ataque a esta familia es un acto de delincuencia del crimen organizado y no del terrorismo. Confuso, me pregunto lo siguiente: ¿por qué el mismo gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, calificó los atentados en contra de mexicanos en El Paso, Texas, como terroristas?

Lo anterior es una muestra más de que el terrorismo, por no tener una definición en la que todos estén de acuerdo, seguirá siendo cuestión de percepción, interés y prioridad para cada entidad o país.

Entonces, me pregunto de nuevo: ¿qué es el terrorismo? Una de las definiciones que me pareció más plausible es la de Wardlaw,[6] quien la expone de la siguiente manera:

> el uso, o amenaza de uso de la violencia por parte de un individuo/grupo, ya sea actuando a favor o en contra de la autoridad establecida, cuando dicha acción está diseñada para crear ansiedad extrema y/o efectos inductores de miedo en un grupo objetivo más grande que la víctima inmediata con el propósito de obligar a este grupo acceder a las demandas políticas de los perpetradores.

Mutatis mutandis, el terrorismo es un acto de terror con finalidad política cometido por un individuo o un grupo de individuos al mediatizarlo con la intención de sembrar miedo dentro de un público determinado. A la luz de esta definición, ¿qué diríamos de los actos violentos que comete la delincuencia organizada? ¿Será un grupo de individuos que actúa y mediatiza sus actos para someter a la autoridad política a su dictado? ¿Sus actos sembrarán el terror dentro de la población? Esas son preguntas a las que debe responder el Estado mexicano para poder encontrar en su legislación una definición clara de lo que puede ser considerado como acto terrorista o no. Existe necesidad de que México implemente una iniciativa que aún no existe para perseguir o sancionar actos que son de índole terrorista. Como afirma sobre el caso LeBarón la coordinadora del Programa de Justicia de México Evalúa, retransmitida

[5] Véase https://es.wikipedia.org/wiki/Masacre_de_la_familia_LeBaron
[6] Waldraw, citado por Paul Rogers, *op. cit.*

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 227-232.

por el Heraldo TV: "(…) lo que sí tenemos son instituciones que no nos dan los elementos necesarios en cuanto a tener claramente, en términos de investigación, los hechos y los datos necesarios para establecer si es o no un proceso que pueda calificarse de terrorista".[7] A final de cuentas, muchos pueden hacerse preguntas como esta: ¿por qué es tan importante que el Estado legisle sobre el terrorismo?

La respuesta la encontramos en el contexto de "postwestfalianismo" en el que están nuestros regímenes políticos. En la actualidad, el Estado está cada vez más cuestionado frente a las diversas amenazas que ocurren por parte de los actores no estatales (terrorismo, tráfico de drogas, tráfico de armas blancas, explotación sexual, tráfico de personas, etc.), las cuales afectan no sólo la seguridad militar del Estado, sino incluso a la seguridad humana de los pueblos. Es una afrenta a la legitimidad de las mismas autoridades al no proteger suficientemente a la ciudadanía.

Al final de todo, el terrorismo, en un mundo tan globalizado y globalizante, necesita una definición consensuada entre toda la comunidad internacional. No sólo esto, sino incluso unir fuerzas para combatir un mal que es transnacional, sin menospreciar en ninguna circunstancia la importancia de armar a nivel local o nacional estrategias propias y singulares de suplencia del terrorismo de acuerdo con la particularidad de cada país.

Lo anterior sin dejar de considerar que el verdadero mal generador de tantas maldades en nuestro mudo es la pobreza. Por lo tanto, al unir fuerzas entre todos contra el terrorismo, se debe trabajar de manera coordinada en lucha contra la pobreza y el subdesarrollo.

Paul Rogers, "Terrorism" en Paul D. Williams (ed.),
Security Studies: An Introduction, Routledge, Nueva York, 2008, pp. 171-184.

[7] *El Heraldo de México*, "¿Narcoterrorismo en México? El caso de la familia LeBarón", 25 de noviembre de 2019, disponible en https://heraldodemexico.com.mx/tv/analisispolitico/terrorismo-narcoterrorismo-familia-lebaron-estados-unidos-mexico-tamaulipas-narcotrafico/

Nuevos movimientos sociales en el contexto global de Claudia Barona Castañeda, Juan Carlos Gachúz Maya y Mariana Aparicio Ramírez (coords.)

Marcin Roman Czubala Ostapiuk[1]

Los movimientos sociales, conformados por los grupos de base, se pronuncian mediante una actividad planificada. Sus miembros, que presentan una identidad compartida, buscan inducir un cambio social a través de la defensa y/o la promoción de una causa común, apoyándose en un desempeño de carácter coordinado. Es decir, una organización sistémica y sostenida en el tiempo.

Surgidos debido a causas estructurales, coyunturales o acontecimientos puntuales de gran relevancia histórica o social, los movimientos en cuestión pretenden promover cambios sustanciales y de carácter permanente en la estructura colectiva de su entorno. Asimismo, modificar los valores que lo legitiman, combatiendo así la naturalización del estado de las cosas, sea desde el punto de vista económico, político o social. Tampoco debemos olvidar que dichos movimientos pueden oponerse a cualquier alteración suscitada o introducida por los demás actores. Sin embargo, en este caso, sería más conveniente hablar de los movimientos de resistencia.

Un análisis de la incidencia de los grupos colectivos en la vida pública, su organización y desarrollo, así como las repercusiones de sus actividades sobre los procesos de toma de decisión, la configuración de los sistemas democráticos o defensa de los derechos humanos resultan de máximo interés, en especial tomando en consideración el contexto global y la formación de la agenda internacional, sin olvidar las casuísticas de éstos y los efectos de su desempeño sobre el entorno más local.

De esta manera, el libro *Nuevos movimientos sociales en el contexto global*, coordinado por Claudia Barona Castañeda, Juan Carlos Gachúz Maya y Mariana Aparicio Ramírez, nos proporciona un estudio de diversos casos de grupos colectivos contemporáneos, recogidos y analizados en profundidad. A través de los consiguientes apartados, el lector conoce tanto los aspectos relacionados con su origen, las motivaciones, las

[1] Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Economía Aplicada adscrito al Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, España. Correo electrónico: mczubala@cee.uned.es

dinámicas y los procesos que los conducen, su lugar e incidencia en los diferentes contextos, como su interrelación con los demás actores e influencia sobre los sistemas democráticos existentes. Es decir, la obra en cuestión constituye un aporte de nuevas ideas al debate, pero es, ante todo, un examen de los métodos y focos de actuación de los movimientos sociales seleccionados, además de sus efectos en el ámbito local, nacional o internacional.

En cuanto al marco temporal, el trabajo colectivo de reflexión y análisis interdisciplinario presentado ha sido enfocado en el periodo histórico desde finales del siglo XX hasta inicios del siglo XXI. Sin embargo, y con el objetivo de proceder a una evaluacioìn más completa, se ampliaron de manera puntual algunas partes de la obra en cuestión, ofreciendo una mayor capacidad explicativa longitudinal.

Igualmente, desde punto de vista teórico, es prudente señalar que los conceptos de acción colectiva y solidaridad resultaron clave. Puestos en común como un aspecto sustancial de los nuevos movimientos sociales, se convirtieron en un eje compartido por todas las aportaciones del presente libro.

Estructurado en 10 capítulos, el texto presentado mediante las contribuciones de sus diferentes colaboradores no sólo nos ofrece una serie de estudios de caso regionales exhaustivos, sino que también divide la investigación del fenómeno indicado en tres apartados temáticos, organizados según los temas específicos de la agenda global (el cambio político, el medio ambiente y la identidad), buscando así su mayor comprensión. Con el fin de cumplimentar el estudio desarrollado, se toma en cuenta no solamente a los movimientos sociales *per se*, sino también el papel desempeñado por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como promotoras de cambio social y de acción colectiva, aunque sea desde un punto de vista más institucional.

Así, en el contexto de la primera parte, "Cambio político y movimientos sociales", Adriana Reynaga Morales aborda las redes formadas por entidades de la sociedad civil a partir del análisis del efecto de la interacción de sus distintos actores. De esta manera, nos proporciona un estudio del poder simbólico que les permite a éstos influir plenamente en la conformación de la agenda pública. Por otro lado, Tania Hernández Vicencio se centra en describir y examinar los rasgos de la nueva movilización de la derecha católica mexicana, además de identificar los diferentes agentes y sus características que la conforman a nivel nacional. Para ello, sigue el marco temporal común de la obra en cuestión. Mohamed Badine El Yattioui profundiza en los movimientos sociales en Venezuela, así como sus consecuencias internas y externas. Además, a través de su aportación busca explicar la relación entre las diferentes crisis del país andino y sus implicaciones para el conjunto de la sociedad y los grupos colectivos nacionales. Finalmente, Valeria Marina Valle, Brenda Mireles Juárez y Helena de Alba Rivera nos acercan a los movimientos sociales por la salud en Estados Unidos. Para ello, en primer lugar, desarrollan un marco teórico donde explican

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 233-236.

los conceptos de grupo colectivo y las Redes Transnacionales de Defensa, para posteriormente, en segundo lugar, realizar dos estudios de caso en profundidad: el movimiento por los derechos reproductivos y por los derechos de las personas infectadas con el VIH/SIDA.

En el marco de la segunda parte *Medio ambiente y movimientos sociales,* Juan Carlos Gachúz Maya expone la importancia de las ONG ambientalistas en India. Nos ofrece no sólo una aproximación al análisis de su impacto sobre la agenda pública del país asiático, desde el punto de vista institucional, sino que también busca detallar los diferentes obstáculos estructurales para el desarrollo de su trabajo y la incidencia en el cambio en el país elegido. En cuanto a Daniela Guerra Basedas, nos habla de la red de las ONG ambientalistas en el caso de Uruguay. Para ello, revisa los aportes conceptuales y teoìricos desde Relaciones Internacionales, pone énfasis en América Latina, su modelo de desarrollo económico y los conflictos ambientales, para finalmente interesarse por el contexto actual de Uruguay y el papel de los actores sociales desde una perspectiva socioambiental.

Posteriormente se abre una tercera parte, "Identidad y movimientos sociales", donde Esmeralda García Ladrón de Guevara reflexiona sobre el empoderamiento *millennial* mediante la sistematización de un diálogo mantenido con un grupo de estudiantes universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México. La autora analiza la percepción de dicho grupo objeto de estudio acerca de los hechos ocurridos tras el sismo del 19 de septiembre de 2017, además de las fortalezas y las dinámicas de empoderamiento de un colectivo en un contexto nacional e internacional. Por consiguiente, Claudia Barona Castañeda trata acerca de los movimientos y organizaciones sociales en el Sáhara Occidental desde un punto de vista histórico. Buscando definir las características del movimiento social saharaui bajo la administración marroquí no sólo destapa sus dinámicas propias, sino que también ofrece al lector un recuento exhaustivo de las formas de agrupación colectiva desde el abandono de España del territorio en cuestión hasta la actualidad. Por otro lado, Jorge Gamaliel Arenas Basurto realiza un examen del movimiento social de los *Dreamers* en el marco de las políticas migratorias de Estados Unidos. Mediante este capítulo descubrimos el proceso de conversión de los inmigrantes indocumentados en una acción colectiva, las diferentes etapas de su desarrollo como movimiento social, sus dinámicas internas y formas de actuar, así como los posibles escenarios de su desarrollo futuro, tomando en consideración el mandato de Donald Trump. Por último, se concluye con el capítulo de Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar y Mariana Aparicio Ramírez, donde las autoras abordan un estudio acerca de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la defensa de los derechos de las personas mayores en el contexto internacional. Visibilizan y analizan algunos de sus ejemplos para posteriormente esbozar sus principales demandas y proporcionar al lector un conjunto de reflexiones en referencia

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 233-236.

a los derechos de las personas de tercera edad y su relevancia en el ámbito transnacional.

En definitiva, el libro presentado contribuye al diálogo y la discusión acerca de los movimientos sociales en el mundo, así como su importancia en el contexto actual. Igualmente, nos ofrece una visión novedosa sobre el tema estipulado, proporcionando múltiples ejemplos. De la misma manera, pretende responder a un conjunto de preguntas clave sobre su manifestación, las nuevas formas de movilización o las peculiaridades regionales y estatales que influyen sobre su fenómeno.

Finalmente, el volumen en cuestión, de carácter internacional y reflexivo, que cuenta con una amplia variedad de autores, puede considerarse como una de las aportaciones clave al conocimiento sobre las distintas organizaciones y movilizaciones, así como su dinámica en el mundo globalizado. En otras palabras, un trabajo completo con bibliografía actual, de obligada lectura, que servirá tanto para el público en general, los académicos graduados como para investigadores especializados más exigentes que aspiren a conocer en profundidad y de manera provechosa las diferentes claves de los movimientos sociales contemporáneos.

Claudia Barona Castañeda, Juan Carlos Gachúz Maya
y Mariana Aparicio Ramírez (coords.), *Nuevos movimientos sociales en el contexto global*, FCPyS-UNAM, México, 2019, 272 pp.

Migraciones contemporáneas desde Puebla y gestión migratoria extraterritorial de Cristina Cruz Carvajal, Adriana Sletza Ortega Ramírez y José Luis Sánchez Gavi (coords.)

Natalia de Jesús Juárez García*

El trabajo de investigación y análisis que se presenta en el libro *Migraciones contemporáneas desde Puebla y gestión migratoria extraterritorial* se enfoca en las dinámicas migratorias de dicho estado, en los cambios registrados en las comunidades de origen de personas migrantes poblanas, las políticas públicas, la paradiplomacia asociada a las migraciones y el circuito migratorio Puebla-Nueva York. Entre los objetivos planteados se encuentra el impulso a la influencia social y política de la población migrante poblana, analizando las políticas públicas y gestionadas por el gobierno de Puebla para las comunidades migrantes, en particular para el circuito mencionado. El texto tiene una estructura bien organizada, una introducción detallada en donde se explica los objetivos y la finalidad del texto abordando los puntos más relevantes. La obra está compuesta por tres secciones, con 12 capítulos desarrollados meticulosamente a partir de investigaciones sustentadas con datos etnográficos, cualitativos, estadísticos y de fuentes documentadas por organismos y organizaciones que se dedican al tema migratorio.

La obra recoge la colaboración de investigadores dedicados a este campo de estudios y que han participado en la Cátedra Puebla-Nueva York, como Iliana Vázquez Zúñiga, Miguel Ángel Corona Jiménez, Rocío Osorno Velázquez, Alejandro Alarcón Meraz, Luis Miguel Morales Gámez, Karla Daniela González García, Nallely Itzel Cruz Pérez, José Guzmán Aguilar, Blanca Lilia Barragán Álvarez, Rodolfo Alejandro Hernández Corchado, Guillermo Yrizar Barbosa, Averi Giudicessi, Robert C. Smith, Gustavo López Ángel, Damayanti Botello López y Pedro Manuel Rodríguez Suárez. Cabe señalar que el libro tiene como valor agregado los esfuerzos de alumnos universitarios y egresados de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

Como apertura en la primera sección, Iliana Vázquez Zúñiga indaga en los principales municipios ubicados en la Mixteca poblana que expulsan un número

* Estudiante de Relaciones Internacionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Escritora y traductora en lengua mazateca. Correo electrónico: natalia.juarezg@alumno.buap.mx

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 237-239.

significativo de migrantes hacia Estados Unidos y que se asientan en Nueva York. Dentro de la investigación da a conocer diferentes momentos clave del registro histórico de la migración poblana y menciona que el Programa Bracero fue un antecedente y la principal motivación para que se detonara un aumento de migración en la región, también señalando cómo los procesos migratorios transforman la vida de las personas en el lugar de origen y los ajustes de la economía local por la dependencia de las remesas.

Dentro del mismo apartado, Emilio Maceda Rodríguez se enfoca en el circuito entre Piaxtla, Puebla, y Nueva York como lugar de destino, en cómo la acción de migrar permitió a las personas migrantes concebir y aprehender su territorio, desarrollando su sociedad y transformando su cultura en el contexto del transnacionalismo, adaptándolas con las necesidades, los recursos y las normas del lugar del destino. En el siguiente capítulo, de Cristina Cruz Carvajal, se presentan las causas del retorno del migrante al lugar de origen, que incluye distintos elementos como las situaciones políticas hasta personales, así como los problemas de reinserción; por su parte, Miguel Ángel Corona Jiménez y Rocío del Carmen Osorno Velázquez también se enfocan en el retorno, y hacen énfasis en la influencia de los procesos de migración sobre la salud, las enfermedades en las personas migrantes y sus familias así como las estrategias implementadas por esta población para el cuidado de su salud.

En la segunda sección se ubican los capítulos que abordan las respuestas por parte del gobierno de Puebla en materia migratoria; en primera línea, Alejandro Alarcón Meraz estudia y evalúa la paradiplomacia del estado de Puebla en el gobierno de Rafael Moreno Valle, además critica la creación y la operación de la Coordinación Estatal de Asuntos Internacionales y Apoyo al Migrante Poblano.

Seguido de este capítulo, Luis Miguel Morales Gámez y Karla Daniela González García cuestionan la operación del Programa 3x1 de coinversión de remesas dentro del estado de Puebla, la cual ha tenido una historia diferente a otras regiones de México. Su estudio se concentra en la comunidad de Hermenegildo Galeana, analizando las acciones a distancia a través de la fuerza organizativa de las comunidades migrantes y su capacidad económica para detonar obras públicas en la localidad como alternativa al Programa 3x1. El libro también incluye el análisis de Adriana Sletza Ortega Ramírez y Nallely Itzel Cruz Pérez, quienes presentan el origen, la estructura, el funcionamiento y las trayectorias de las casas de representación que el gobierno poblano ha establecido en Estados Unidos, bajo el esquema "Mi casa es Puebla", a partir de la paradiplomacia migratoria y la extraterritorialidad.

En la tercera y última sección se hace referencia a Nueva York como lugar de destino y se desarrollan temas relevantes como la figura de la mujer en la migración, la explotación laboral, la vulnerabilidad y los problemas en los procesos educativos que enfrentan las personas migrantes. Al igual que los anteriores apartados, el estudio

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 237-239.

es realizado en diferentes comunidades de Puebla. En el primer capítulo de esta sección José Guzmán Aguilar demuestra que la construcción de la ilegalidad ha sido la excusa perfecta para que se susciten abusos de parte de los empleadores y diferentes formas de violencia laboral contra las personas migrantes.

Uno de los temas migratorios más relevantes en el siglo XXI, y que los investigadores sienten la necesidad de abordarlo dentro del capítulo, es el papel de la mujer en el contexto de la migración. Blanca Lilia Barragán Álvarez discute la transmisión de su cultura e identidad a los hijos de las migrantes a través de la comida, así como sus estrategias como vendedoras de comida. En el estudio se realiza una reflexión en torno a que no sólo se trata de un movimiento de personas, sino también de su cultura, toda una gama de simbolismos, de tradiciones y aprendizajes, con los cuales comienzan a construir y reorganizar su nuevo espacio, en el cual intentan insertarse.

Por su parte, Rodolfo Alejandro Hernández Corchado nos conduce hacia la historia política de los migrantes mexicanos en Nueva York, principalmente provenientes de Puebla. La formación de organizaciones políticas y laborales de mexicanos ha permitido representar y defender a los migrantes, tal es el caso de la Asociación del Tepeyac y el Viacrucis del Inmigrante, que aquí se estudian.

El texto elaborado por Guillermo Yrizar Barbosa, Averi Guidicessi y Robert C. Smith ofrece una mirada profunda a las características sociodemográficas de familias de Puebla y Tlaxcala que han enfrentado limitaciones y retos por su estatus migratorio irregular o indocumentado, en particular por la ausencia de una reforma migratoria en Estados Unidos y otros factores, como las políticas antiinmigrantes, así como las acciones gubernamentales disuasivas. De igual manera, Gustavo López Ángel, Damayanti Botello López y Pedro Manuel Rodríguez Suárez abordan el tema de la educación en los jóvenes migrantes, siendo un referente de condición de vulnerabilidad.

Esta es una obra que debe ser leída por aquellos interesados en el mayor desafío que se presenta a diario a nivel global con implicaciones locales: los procesos migratorios. Los coordinadores Cristina Cruz Carvajal, Adriana Sletza Ortega Ramírez y José Luis Sánchez Gavi en este libro se dan a la tarea de investigar, analizar y brindar sus reflexiones acerca del significado para los gobiernos de Puebla al asumir la extraterritorialidad de los procesos migratorios hacia Estados Unidos en la actualidad.

Cristina Cruz Carvajal, Adriana Sletza Ortega Ramírez
y José Luis Sánchez Gavi (coords.), *Migraciones contemporáneas*
desde Puebla y gestión migratoria extraterritorial,
BUAP, México, 2019, 295 pp., disponible en http://cmas.siu.buap.mx/
portal_pprd/work/sites/fdcs/resources/PDFContent/3544/
Migraciones%20contemporaneas%20enero%202020.pdf

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 237-239.

Memorias del Tercer Foro Virtual de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, titulado "Las enseñanzas que deja la COVID-19 para Europa y futuros retos"

Memorias del Tercer Foro Virtual de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, titulado "Las enseñanzas que deja la Covid-19 para Europa y futuros retos", realizado el 8 de julio de 2020

Foristas por orden alfabético:

1) Dr. Carlos Ballesteros Pérez
   (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, México).
2) Dr. Rafael Calduch Cervera
   (Universidad Complutense de Madrid).
3) Dr. Alejandro Chanona Burguete
   (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM, México).
4) Dr. Roberto Peña Guerrero
   (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM, México).

Moderadora:

Dra. Yleana Cid Capetillo
(Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM, México).

Dra. Yleana Cid: En este tercer foro organizado por la *Revista de Relaciones Internacionales de la* UNAM se abordará el tema de las enseñanzas que deja la COVID-19 para Europa y los futuros retos.

La planta de especialistas y de analistas de temas internacionales que nos acompaña hoy es realmente de primera, todos amigos muy estimados que van a reflexionar sobre situaciones que se han evidenciado ante la expansión de la pandemia del SARS-COV-2.

En esta ocasión, nos referiremos en la mesa de manera específica al impacto de la pandemia del SARS-COV-2 en Europa, aunque en este primer nivel tendríamos que evidenciar que Europa está constituida por un conjunto de 53 países, de los cuales la mitad forma parte de la Unión Europea y rige su vida política, económica y social a partir de un marco institucional específico que goza de un avance único en el contexto internacional.

En la primera parte del foro se abordará desde una perspectiva amplia la expansión de la pandemia por el continente. Así, en esta ronda número uno, la pregunta que les pedimos a nuestros especialistas analizar es: ¿cuál es el balance de la expansión en Europa de la COVID-19? Tiene la palabra por orden alfabético el doctor Carlos Ballesteros.

Dr. Carlos Ballesteros: Encantado, buenos días. Un placer estar en este foro virtual que organiza la *Revista de Relaciones Internacionales* en una estupenda iniciativa. Creo que va a ser un diálogo muy interesante al concentrarnos en Europa, que es una región con un peso importantísimo a escala global y que tiene un interés sustantivo desde la perspectiva internacional y global.

La pregunta es muy precisa: ¿cuál es el balance? La respuesta es que el balance hay que irlo haciendo. Es un balance que va a llevar tiempo todavía, hay muchísimos aspectos a tomar en cuenta de carácter institucional, de carácter en materia de salud y sanidad, de carácter económico y político.

Además del aspecto humano que es prioritario, me parece que es muy importante llamar la atención sobre el hecho de que la pandemia representa para Europa un examen de solidaridad y un examen de resiliencia. Son dos aspectos que me parecen fundamentales: ¿qué tan solidaria logró ser Europa, concentrándose en el espacio de la Unión Europea como una estructura política muy sofisticada e importante? y también ¿qué resiliencia ha tenido Europa con respecto a esta catástrofe y gran crisis?

En términos de solidaridad el balance es de claro oscuros. En un principio hubo una retracción hacia lo nacional, se olvidó un poco el aspecto de coordinación de políticas y el aspecto supranacional de la Unión Europea. Un poco la idea era salvarse ante la catástrofe, salvarse ante la pandemia y eso es algo muy explicable.

Más adelante vemos que la Unión Europea logró reaccionar ante esta situación y logró procesar con sus instrumentos, de una forma u otra, la necesidad de ser solidarios con respecto a lo que estaba ocurriendo en diferentes países. Se destaca la disculpa que tuvo que realizar Ursula Gertrud von der Leyen, la presidenta de la Comisión Europea, a Italia por no haberla respaldado desde un principio ante la catástrofe que estaba ocurriendo en ese país. Esto se extiende a otros países, y de una forma u otra intentó poner en operación un conjunto de acciones para plantear ese aspecto de la capacidad solidaria de la Unión Europea.

Fue más una cuestión de imagen que una cuestión real. La solución finalmente ocurrió a escala nacional, pero se mantuvo el marco de la cooperación y la solidaridad europeas como una premisa.

Luego está el tema de la resiliencia, el cual es importantísimo porque esta crisis afectó muchas dimensiones de la vida social en Europa, incluida de manera muy importante la economía. En Europa, por fortuna, hay un retorno a una nueva

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

normalidad con muchos protocolos y muy complicada pero que finalmente ya no es la realidad del confinamiento y ahora está más bien enfocándose todo a la recuperación.

Vemos que la Unión Europea se ha enfocado mucho en el tema de la recuperación económica, de cómo reactivar la economía que tiene el riesgo de entrar en una recesión, pues está en condiciones muy vulnerables por el efecto de la pandemia y se están dando pasos importantes en Europa. Creo que hay un punto de inflexión frente al tema de la pandemia. Parece ser que se aprendieron las lecciones de la crisis del 2008 y parece ser que ahora sí podríamos estar entrando en un momento distinto de mayor cooperación a fin de poder enfrentar la cuestión de la recesión económica. Hay nuevas iniciativas, está la propuesta que iniciaron Francia y Alemania de un fondo de recuperación por 500 mil millones de euros, apoyando el presupuesto europeo. Me parece una idea avanzada y, si bien no estamos en un momento hamiltoniano de la Unión Europea como se ha definido, sí podríamos estar viendo algo así como un inicio de un *Green New Deal* para Europa, una respuesta resiliente y avanzada. El balance está todavía por realizarse, lo estamos haciendo paso a paso, está todavía sobre la marcha, pero es un balance de claro oscuros, pero que considera elementos de solidaridad y de la resiliencia como cuestiones mayores.

Dra. Yleana Cid: Vamos a darle la palabra al doctor Rafael Calduch Cervera, para que aborde la misma pregunta.

Dr. Rafael Calduch: Voy a tomar como referencia, dado que vamos a hablar de Europa y no solamente de la Unión Europea, tres ejemplos que me parece que son representativos. Uno es la propia Unión Europea; otro es un país que está saliendo de la Unión Europea que es el Reino Unido y que es representativo debido a que es una de las grandes potencias mundiales; y el otro país, es uno que no ha entrado a la Unión Europea y no hay expectativa a corto o a medio plazo de que entre, que es la Federación de Rusia, pero que también es un país europeo.

Debemos de diferenciar dos caras del problema. En primer lugar, está la dimensión sanitaria, que es la prioritaria, la primera respuesta. Esta pandemia ha cogido descolocado a todo el mundo, empezando por la propia Organización Mundial de la Salud con respecto a las experiencias que se tenían positivas en pandemias anteriores. Pensemos en la gripe aviar, o incluso en el propio ébola, que fue una de las últimas que se produjeron. En todos estos casos, los países europeos fueron capaces de responder de manera efectiva y eficaz a dichas pandemias. Y esta vez se creyó que podría ocurrir lo mismo, lo cual dio una falsa percepción de seguridad que hizo que las reacciones sanitarias al problema fuesen tardías e inconexas, no había coordinación.

Pero también es cierto que no hubo coordinación en el caso europeo porque el impacto de la pandemia no fue simultáneo en todos los países. La pandemia empezó

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

realmente en Europa de forma grave en algunas regiones italianas, ahí es donde en otros países, por ejemplo, en el caso español (que fue el segundo país más afectado por la pandemia en Europa) pensamos que teníamos capacidad de respuesta porque no nos iba a afectar tan rápido, pero es lo que ocurrió. De inmediato, España fue el segundo país en ser afectado de forma masiva por el contagio de la pandemia. Después vendrían Francia, Alemania y otros países. Dado que todos los países no se vieron afectados al mismo tiempo, no se tomaron medidas de forma coordinada, empezando por una medida que es fundamental en todas las pandemias que es tener criterios claros para hacer el seguimiento y la evaluación del impacto de la pandemia en cada país.

En este momento todavía no sabemos el número de fallecidos que se ha producido en cada país como consecuencia de la COVID-19. Sencillamente porque los criterios de cómputo que han utilizado cada uno de los países es distinto. La propia Unión Europea no ha sido capaz de poner un criterio único. El criterio de la OMS ha permitido que cada país, dado que era muy laxo, hiciese su cómputo. O sea que en este momento realmente no tenemos unas estadísticas fiables de hasta qué punto la pandemia ha afectado a los países europeos.

Puedo decir, en el caso español, que la mayor parte de los fallecidos por coronavirus en residencias de ancianos no se han computado, sencillamente porque no se les hicieron *test* y el gobierno español ha mantenido un criterio muy restrictivo en contra del criterio de la OMS de sólo computar los fallecidos que habían sido claramente infectados porque se les había hecho *test*. Pero claro, en el momento de crisis en España no se les hacía *test* ni siquiera a los propios trabajadores sanitarios.

Primera idea, la pandemia ha desbordado la capacidad de los países y además lo ha hecho sin coordinación porque no ha impactado de forma simultánea a todos ellos, ha sido un proceso progresivo.

El caso paradigmático de lo que estoy contando, es precisamente el caso del Reino Unido, que como está en el año de transición de salida del Brexit, ya no se siente vinculado por las normas comunitarias y por tanto el primer ministro Boris Johnson se permitió el lujo de minusvalorar la gravedad de la pandemia, como suele ocurrir en estos casos y como le acaba de ocurrir también a Jair Bolsonaro (en Brasil), sufrió las consecuencias de su insensatez populista al ignorar las advertencias que los centros de la Unión Europea habían lanzado dada la gravedad del problema o de las experiencias que ya estábamos viviendo en España y en Italia con los confinamientos.

Más grave ha sido todavía el caso de Rusia, que se ha sentido inmune al problema hasta que el problema le ha llegado, porque esto es una reflexión que debemos sacar todos: los discursos populistas, ahí donde se han producido al margen del régimen político que existiera, todos se han chocado con la gravedad de la pandemia, y todos

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

han provocado un aumento del número de víctimas como consecuencia del retraso en tomar medidas. Tal es el caso de Estados Unidos, que hoy precisamente es el día que más contagios ha tenido desde que se inició la pandemia.

Segunda idea importante, una de las consecuencias o lecciones aprendidas que sacamos es precisamente la necesidad de transferir las competencias de los Estados a las instituciones europeas, por ejemplo, para crear una estrategia y un fondo europeo que nos permita disponer de todos los recursos incluida la investigación y producción del sistema de protección, incluida la producción de vacunas y mascarillas. Eso no se tiene actualmente, y eso ha obligado a que los países dieran una respuesta nacional a un problema que era común. Pero ojo, en donde sí había competencias europeas, la Unión Europea ha estado desde el principio y voy a poner un ejemplo paradigmático: el proceso de reorganización de todos los ciudadanos europeos diseminados por el mundo para organizar la forma de repatriarlos a sus países de origen, puesto que se estaban cerrando las fronteras, lo cual se hizo en coordinación de los diplomáticos de los países europeos, más la flota de aviones y de barcos que se han realizado se han financiado con fondos de la Unión Europea.

Desde el primer momento se regresan los europeos a sus países de origen porque ha habido una respuesta común, por no mencionar la respuesta financiera que se dio desde el primer momento también. En este momento, hay varios programas de investigación financiados en toda la Unión Europea con redes europeas para desarrollar vacunas propias, por eso las reacciones nacionalistas, por ejemplo, la que ha tenido Donald Trump en este terreno, a la Unión Europea le preocupa poco porque tiene su propia capacidad de respuesta. Más complicado lo tiene Reino Unido porque está en la fase de desconexión de toda esa red, está en la fase de tener que enfrentar la realidad investigadora con sólo sus centros de investigación, pues está desconectado de las redes europeas y eso disminuye su capacidad de respuesta.

Para concluir, se empieza a tener conciencia clara por parte de los gobiernos europeos que lideran el proceso de integración europea sobre la recuperación socio-económica, y ahí se está poniendo el New Deal europeo. Se va a aprobar el día 19 de este mes un fondo de más de 750 mil millones de euros, que unido a los que ya se aprobaron de los meses anteriores, será de un billón de euros. Esa capacidad de recursos financieros no se había movilizado nunca, y añado que la capacidad de recuperación depende en buena medida de los propios europeos, porque hay que recordar que más de 60 por ciento de lo que se exporta por cada país europeo, se importa por el propio mercado europeo. Europa tiene capacidad de recuperación con su propio mercado al menos en dos terceras partes en su producción y su consumo.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

Dra. Yleana Cid: Muchas gracias doctor Calduch. Le vamos a dar la palabra al doctor Alejandro Chanona en esta misma pregunta respecto al balance de la expansión de la COVID-19 en Europa.

Dr. Alejandro Chanona: Voy a encaminar una buena parte de este tema del primer balance sobre las respuestas locales comunitarias y a sintetizar en mi presentación en seis tesis fundamentales.

La primer tesis que planteo es que en el marco de la pandemia las sociedades europeas, o la primer crisis que enfrentan las sociedades europeas, es una crisis del liberalismo occidental, de los valores de la Ilustración; el de la libertad está a prueba, es decir, la búsqueda obsesiva por la libertad está y entra en tensión permanente con la seguridad sanitaria y las medidas de confinamiento y distanciamiento social que se han tenido que tomar y eventualmente se mantendrán si los rebrotes se siguen dando en algunos países, en particular del Mediterráneo.

Los contextos y las prácticas culturales están jugando un papel muy importante para ganar mayor o menor éxito frente a las pandemias y ahí se cuenta hasta por países. No es lo mismo Hungría que España, España que Alemania o Alemania que los Países Bajos. Es decir, queda la tensión entre lo individual frente a lo comunitario. Y en otras latitudes, en un marco comparado, esto ha tenido un valor estratégico para el éxito mayor o menor frente a la pandemia.

Como lo ha señalado Henry Kissinger en defensa de la Ilustración, el Estado-nación y las capacidades de los gobiernos para atender la crisis sanitaria y ahora la crisis económica y social están a prueba. La capacidad de los gobiernos para gestionar las crisis y sus resultados estará directamente vinculado a su legitimidad frente a la ciudadanía y abordaré algunos datos del Eurobarómetro que son valiosos para contribuir al debate.

Las fallas pueden generar mayores espacios, en ese sentido me refiero a la respuesta de los Estados miembros, para expresiones de corte nacionalistas, antisistémicas, anti Unión Europea, desde luego populistas y ya sea de izquierda o de derecha, muy particularmente diría de ultraderecha.

La segunda tesis es que la pandemia es una crisis global con respuestas predominantemente nacionales y locales desde las instituciones supranacionales de la Unión Europea. Los resultados han sido heterogéneos y se han puesto a prueba sus capacidades de respuesta. Hemos sido testigos de la manera en que los gobiernos, rebasados ante la situación, reaccionaron desde lo nacional y ¿qué hicieron? Cerraron las fronteras, han tratado de atender la crisis con sus recursos y han invocado emergencias nacionales. Al respecto también es importante señalar que la acción de la Unión Europea en materia de salud es complementaria a las políticas y los esfuerzos nacionales por lo que se mantiene en el ámbito intergubernamental.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

La percepción es que no necesariamente se ha hecho mucho, o que las medidas no han tenido el impacto que se esperaba. De acuerdo con el Eurobarómetro del mes de junio la mayoría de los ciudadanos europeos, el 74 por ciento, sabía que la Unión Europea había implementado acciones frente a la pandemia, pero únicamente el 33 por ciento conocía cuáles eran. En cuanto a la percepción sobre las medidas, sólo el 5 por ciento de los encuestados señaló estar satisfecho con estas medidas y un 37 por ciento se dijo medianamente satisfecho. El porcentaje de personas que está total o medianamente insatisfechas con las medidas de la Unión Europea alcanza el 52 por ciento, es decir más del 50 por ciento no está contento con las medidas. No obstante, también llama la atención que una clara mayoría siga apostando por la Unión, ya que el 23 por ciento señaló que está totalmente de acuerdo con que la Unión Europea debe seguir tomando medidas, o está de acuerdo con las medidas tomadas, y el otro 46 por ciento estaría tendiendo al acuerdo.

¿Cuál sería la tercera tesis? La crisis sanitaria, económica y social ha impactado en el ejercicio de los principios de solidaridad y responsabilidad compartida en la Unión Europea. Esto pone a prueba el espíritu mismo del proyecto de integración y su solidez en cuanto a la pertenencia y reconocimiento como miembros de la Unión, en particular con el tema de los nacionalismos. Me referiré a dos ejemplos que ilustran de forma clara la brecha entre el discurso sobre la solidaridad comunitaria y las acciones implementadas.

En primer lugar, el cierre de las fronteras interiores, así como las restricciones para la venta exterior de insumos y equipos médicos que impactaron el suministro de éstos en los momentos más álgidos de las crisis en España e Italia. En segundo lugar, las tensiones al interior de la Unión entre el sur pobre encabezados por España e Italia que impulsaban la emisión de bonos de deuda comunitarios y solidarios, los conocidos como "corona bonos", negándose a que se aprobaran préstamos condicionados frente al norte rico de Países Bajos y Alemania que se negaban a socializar la deuda y exigían mecanismos que garantizaran un manejo estricto de la economía. Francia por su parte llamó a la solidaridad y a encontrar un punto intermedio. Después de un largo camino y de múltiples negociaciones incluyeron una posición del parlamento sobre el rescate y el reencuentro franco-alemán y se logró el primer paquete de ayuda. Sin embargo, aún no se ha alcanzado un consenso sobre los fondos para la recuperación, si bien se habla de un consenso emergente. No obstante, aún no se logra. Considero que el presente y el futuro de la Unión pasará por las capacidades que los líderes de los 27 países que la conforman tengan para generar consensos y equilibrar una vez más lo nacional con lo comunitario.

La cuarta tesis se refiere a la crisis sanitaria, pues ha puesto a prueba el modelo social europeo. Los sistemas de salud y las estrategias epidemiológicas en general no estaban preparadas para una crisis sanitaria de las proporciones que tomó la pandemia

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

cuando la primera ola golpeó. De hecho, en España e Italia los sistemas de salud fueron desbordados.

La quinta tesis es que frente a la pandemia se han exacerbado algunos de los nacionalismos más radicales al interior de la Unión Europea. La emergencia sanitaria llevó al cierre obligatorio de las fronteras interiores en aras de la protección de la salud de las poblaciones y sirvió de pretexto para alimentar los discursos políticos de ultraderecha e inclusive intentar tomar medidas más allá de los marcos constitucionales.

En este escenario, los nacionalismos tienden a reportarse. Pensemos nuevamente en el caso de Hungría, donde Viktor Orbán en nombre de la emergencia nacional obtuvo la aprobación del parlamento (controlado por su partido) para concentrar poderes y gobernar por decreto. Esta situación generó alarmas en el concierto de la Unión Europea; afortunadamente el parlamento revocó esta ampliación de los poderes. A diferencia de otros momentos en que la Unión Europea ha sido claramente una fuerza de contención frente a nacionalismos xenófobos, como sucedió en 2002 cuando presionó frente a la participación de la extrema derecha liderada por Jörg Haider en la formación del gobierno en Austria, en esta ocasión la Unión Europea actuó de manera tímida y tardía frente a la trayectoria de Orbán en Hungría.

La Unión Europea ha jugado un papel estratégico frente al crecimiento de las expresiones nacionalistas y xenófobas y debería seguir haciéndolo. Ser un muro de contención frente a estas expresiones, si bien los retos son múltiples.

La sexta y última tesis. A pesar de las dificultades, la Unión Europea responde en la tradicional forma que ha enfrentado diversas crisis: apostando por más Europa y por mantener la unidad aún con las diferencias. El plan de recuperación multicitado ya contempla en los borradores que hemos consultado 2.4 billones de euros, para relanzar la economía con la finalidad de que la Unión Europea sea, y citó, "más sostenible, digital, y justa." Y aquí habría que poner sostenible, digital, verde y justa a partir de tres pilares: uno, la ayuda de los Estados miembros para la recuperación; dos, el relanzamiento de la economía y el apoyo a la inversión privada; y el tercero, el aprendizaje de esta experiencia a través de un nuevo programa de salud y de reforzar el famoso *rescue*.

En conclusión, el futuro de la Unión está directamente relacionado a las capacidades que tenga de mantener su unidad, pero en especial, lograr respuestas eficientes frente a la pandemia y sus impactos. Esto incluye al menos tres aspectos interrelacionados: uno, el fortalecimiento de los sistemas de salud; dos, la gestión del desconfinamiento y los planes frente a un posible rebrote, al respecto en la hoja de ruta de la Unión se establecieron una serie de principios comunes; y el escenario post COVID-19, en donde la apuesta no sólo debe ser la recuperación económica, sino el rescate y la potenciación del modelo social en crisis que se ha visto afectado desde la crisis de la zona euro hace una década hasta nuestros días.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

Dra. Yleana Cid: Muchas gracias al doctor Chanona. Nos estamos metiendo un poco en el terreno de la segunda y la tercera ronda, es decir, se están avanzando algunas ideas. Doctor Roberto Peña nos puede dar el panorama de Europa en general.

Dr. Roberto Peña: Voy a recapitular una serie de cuestiones en esta primera pregunta en términos generales principalmente en relación con cómo sorprendió al mundo esta pandemia. Datos que contextualizan la pregunta inicial de este foro. El 31 de diciembre de 2019 el gobierno chino notificó oficialmente a la OMS la aparición de un nuevo virus causante de SARS-COV-2. La OMS declaró pandemia el 11 de marzo de 2020 al brote epidémico de la COVID-19. Para esa fecha, el contagio ya había pasado de Asia a Europa, donde los primeros brotes, como ya se señaló, ya se habían registrado en Francia e Italia desde mediados del mes de febrero, pero particularmente en el norte de Italia se recrudecieron los contagios imponiéndose el confinamiento el 8 de marzo en toda la región.

A finales de marzo ya se había extendido no sólo por toda Europa sino por todo el mundo. A finales de abril más de la mitad de la población mundial ya se encontraba sujeta a medidas de confinamiento y el 90 por ciento fue sometida a cierres parciales o completos de fronteras. El número de personas fallecidas a la fecha, de acuerdo con los datos que está proporcionando la John Hopkins University, asciende a más de 530 mil muertes, ocupando América el primer lugar con 267 mil, obviamente concentrados principalmente en Estados Unidos y en Brasil. Europa ocupa el segundo lugar con 195 mil defunciones, tres veces más que Asia que registra sólo 62 mil.

¿Cuál es el escenario mundial incluida Europa, que es impactado por la crisis de la COVID-19? En términos sanitarios ningún Estado estaba preparado. Los déficits de los sistemas de salud nacionales se hicieron patentes en todo el mundo variando en grado de país a país, evidenciando la falta de capacidad autónoma para producir los medios elementales necesarios y básicos de manera inmediata, como equipos de protección del personal médico, respiradores, medicamentos e incluso las modestas mascarillas.

En términos sociales, la desigualdad social se hace más evidente ante el acceso inequitativo en sistemas de salud débiles, profundizándose la desigualdad ante las medidas de confinamiento. En términos políticos, la reacción de los gobiernos se ha visto lenta y condicionada para implementar medidas de política económica como de carácter fiscal, laboral, monetaria, etcétera, que acompañan el confinamiento y la suspensión obligatoria de la mayoría de las actividades académicas.

En términos de la sociedad internacional, organizaciones, instituciones y regímenes son amenazados por un sistema multilateral debilitado y en crisis como es el caso de

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

la Organización Mundial de la Salud, así como por la confrontación entre las principales potencias económicas y los cambios en la población de fuerzas entre los liderazgos mundiales y regionales, donde el ascenso de los populismos nacionalistas se ha logrado instalar en gobiernos de Estados centrales para la estabilidad internacional.

En términos de los efectos multifactoriales, la crisis epidémica está condicionando y recrudeciendo todas las demás crisis existentes al margen del nivel espacial o la especificidad factorial de cada crisis. Por ejemplo, en el caso de los problemas de crecimiento que ha venido experimentado la economía internacional se están agravando con los efectos multifactoriales de la pandemia en cuanto a la suspensión de las actividades económicas, sectores productivos frágiles, el desempleo y el decrecimiento de las economías. Por lo tanto, se está generando una escalada acelerada hacia una recesión internacional que afectará a todos los países.

Otro aspecto relevante es que la pandemia ha disparado el alarmismo catastrofista. Se ha afirmado que ya nada será igual. Tengo dudas al respecto, por lo que es necesario tratar de precisar qué tipo de crisis es la del brote epidémico. Es una crisis de alcance espacial mundial, cuyo núcleo duro (el epidémico) está determinando su propia proliferación en cuanto a contagios y muertes. Es de carácter funcional que genera cambios cuantitativos por lo que no impacta en el *statu quo*, prevalecen las estructuras socioeconómicas y políticas y su gestión coadyuva a realizar ajustes en las sociedades para mejorar el funcionamiento estructural de las mismas.

No está modificando cualitativamente las relaciones sociales, políticas y económicas prevalecientes. Se mantiene el *statu quo* de la organización sociopolítica y económica de las sociedades nacionales y la sociedad internacional. Por lo tanto, prevalecerán las desigualdades sociales, la dominación de clase y las relaciones de dominación económica, política e ideológica al interior de cada Estado como a nivel mundial. Ninguna pandemia se ha convertido en un parteaguas de un antes y un después que haya modificado cualitativamente, es decir de forma estructural, las relaciones sociales prevalecientes en la época en la que se presenta tal fenómeno. Así lo constata la historia registrada de las pandemias iniciadas con la llamada plaga de Atenas entre los años del 420 al 430 antes de nuestra era, que se estima que mató a 150 mil personas durante la época del siglo de Pericles. Además, la pandemia de la COVID-19 es una crisis de seguridad que fortalece al Estado.

Las crisis mundiales y sus efectos en cada país varían en intensidades de acuerdo con las fortalezas y debilidades institucionales de cada Estado. De ahí que el Estado se fortalece porque es el actor insustituible que debe hacerle frente. Toda pandemia es una crisis de seguridad y como tal demanda la intervención del Estado. De ahí que el Estado debe implementar medidas de control de la sociedad y de la economía.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

Dra. Yleana Cid: Como señala el doctor Roberto Peña, en la segunda parte los especialistas participantes se abocarán al análisis del conjunto de países que conforman específicamente la Unión Europea, y aquí de nueva cuenta encontramos que el desarrollo de la pandemia ha hecho evidente que el conglomerado de países que la conforman está dividido en dos partes: los países del sur, a partir de Francia junto con Italia y España, los cuales han recibido una afectación mucho más fuerte que aquellos ubicados en el norte.

Además, son países que aún vienen arrastrando los efectos de la crisis de finales de la década pasada de los que no se han recuperado. En las consecuencias económicas del coronavirus, corren el riesgo de agravar todavía más la frontera norte-sur en la Unión Europea, lo que podría acarrear consecuencias políticas muy serias.

Con la visión de este panorama, en la ronda dos, la segunda pregunta para la mesa se centra en el caso particular de la Unión Europea, para indagar cuál es la evaluación de las acciones emprendidas frente a la propagación del nuevo coronavirus. Y de acuerdo con la precedencia que teníamos marcada, le damos la palabra al doctor Carlos Ballesteros.

Dr. Carlos Ballesteros: Partiría del último punto que se tocó sobre el tema del Estado y el tema de la seguridad, que me parece es fundamental e importante, pero considero que securitizar el tema de la pandemia, el tema de la crisis que estamos hoy observando quizá es un tanto restrictivo. Creo que necesitamos una percepción mucho más amplia; en efecto no hay lugar para un catastrofismo, no es un punto de inflexión definitivo esta crisis, pero sin duda alguna va a marcar una pauta histórica. Así como hablamos de la crisis de 1929, vamos a hablar hacia adelante de la crisis de 2020. No es cualquier cosa, no es *business as usual*, hay cosas que están cambiando de manera muy importante y creo que en Europa están cambiando de una manera positiva, aunque uno puede ser por supuesto escéptico.

La pandemia es una conmoción mayor. La pandemia llevó a este gran confinamiento, que en el caso de la Unión Europea y Europa, que de una forma u otra si bien no es lo mismo la Unión Europea que Europa, la Unión Europea representa, querámoslo o no, a Europa en muchos sentidos por su avance político. Este gran confinamiento es importante porque ciertamente marca una diferencia con respecto a otros confinamientos.

Podemos contrastar muy bien, el gran confinamiento chino y el confinamiento europeo. La diferencia está precisamente en un confinamiento autoritario, vertical, impuesto y apoyado en un esquema de vigilancia sobre la sociedad y sobre los individuos. El europeo es un confinamiento que tuvo más bien un carácter voluntario y apoyado en la legitimidad de los gobiernos.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

A partir de esta crisis pandémica y las crisis que están concatenadas con ella, no tenemos una crisis política mayor en Europa. Es algo muy peculiar, los gobiernos se han mantenido, los gobiernos pudieron establecer políticas para enfrentar esta importante circunstancia, y algo muy interesante si nos remitimos al Eurobarómetro y a las estadísticas que se han generado en torno a esta cuestión, es que estos gobiernos de una forma u otra se reforzaron, se fortalecieron y los extremos quedaron un tanto marginados en esta experiencia, en este proceso que estamos analizando.

Me remito a las elecciones más recientes en Francia, las elecciones municipales que fueron muy interesantes. El partido de Emmanuel Macron (*La République en Marche*) fue afectado por la respuesta del electorado, no ocupó el espacio que le hubiera convenido a Macron como presidente de Francia en función de las elecciones de 2022, y vemos el ascenso de una opinión política favorable hacia la salida que está estructurando actualmente la Unión Europea, que es una salida hacia este *Green New Deal*, a este Nuevo Acuerdo Verde, y los partidos ecologistas fueron fortalecidos en estas elecciones locales que es algo muy interesante. Y en cambio, los partidos de los extremos, de manera muy importante de la extrema derecha, fueron marginados. Lo que es el sucesor del Frente Nacional, de Marine Le Pen, únicamente obtuvo un buen resultado electoral en una provincia.

Es interesante cómo se ha procesado esta cuestión y cómo en efecto la pandemia sí impacta en múltiples dimensiones en diversos espacios de carácter social, económico y político. Sí hay una demanda de Estado frente a la crisis que se vivió en Europa y los Estados fueron la primera instancia para responder y eso es algo muy comprensible, pero en el caso de Europa está el otro espacio que es el espacio supranacional, que también ha servido de refuerzo y de respuesta de resiliencia ante este proceso tan complejo de la crisis que sembró la pandemia y las crisis que están imbricadas en ella.

Considero que esta crisis de 2020 está dando como resultado una reorientación de al menos formas de pensar las cosas en Europa que estaban ya de hecho planteadas desde antes de la crisis pandémica y que tienen que ver con dimensiones societales y sociales muy importantes, que de una forma u otra se han traducido en premisas del programa de la Comisión Europea hacia el futuro.

Creo que sí es un cambio que hay que hacer notar con todo y nuestro escepticismo, sí hay diferencias, sí hay modificaciones. Se está pensando de otra manera el futuro de Europa y se está pensando, me parece y esto incluso es un enunciado del Programa de Recuperación Europeo, en las nuevas generaciones, es la *New Generation EU* lo que está en perspectiva, hacia dónde orientar todo este proceso, hacia dónde reconstruir lo que fue afectado por el efecto de la pandemia, cómo replantear las cosas. Los objetivos son importantes, cito únicamente un punto que me parece fundamental: concretar el proyecto de que Europa sea neutral en términos climáticos hacia el 2050 es una gran operación. La Unión Europea está poniéndose a la vanguardia

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

de un cambio que es una transición ecológica y que tiene que ver precisamente con el enfrentamiento del cambio climático, y creo que se está viendo en la relación que hay con la pandemia, esta crisis del 2020 y el cambio climático.

Hay una discusión, digamos a escala filosófica e intelectual riquísima, que también acompaña esta cuestión. Diferentes intervenciones importantes y que marcan una diferencia entre la forma en cómo fue procesada la cuestión de la pandemia en China, por ejemplo, con respecto a Europa, que se ha situado en su carril liberal, frente a la China autoritaria que reglamenta la vida directamente y Estados Unidos que más bien ha sido caótica. En ese sentido, sí que resalta que la Unión Europea ha sido un marco muy importante para estructurar una respuesta en diferentes niveles, multiniveles, en donde lo local es muy importante, lo nacional-estatal es muy importante pero también lo regional. Entonces es una respuesta regionalizada que me parece importantísima que diferencia a Europa de otras regiones.

Dra. Yleana Cid: Es muy interesante escuchar las opiniones del doctor Ballesteros sobre todo en estas épocas en las que el euroescepticismo va avanzando y hay que difundir todas las ventajas y posibilidades que brindan las instituciones de la Unión Europea, gracias doctor Ballesteros. Le damos la palabra al doctor Calduch para que aborde esta segunda pregunta, ahora sí referida específicamente a la Unión Europea.

Dr. Rafael Calduch: Se nos está atribuyendo fenómenos a los países de la Unión Europea que no son tan novedosos. Estoy completamente de acuerdo con lo que ha dicho el doctor Roberto Peña de que la pandemia ha acentuado los desajustes institucionales dentro de las propias instituciones europeas y de ellas con los países miembros, pero eran desajustes que ya existían. Lo que ocurre es que los fenómenos catastróficos, como es el caso de la pandemia u otras catástrofes naturales, suelen hacer un efecto de aceleración en el tiempo que hace que procesos de toma de decisiones y de actuaciones que normalmente en condiciones normales toman meses o años, de repente se tienen que resolver en cuestión de días, horas o de semanas.

Es lo que ha ocurrido con la pandemia. Todos los años enfrentamos una pandemia mundial que es la gripe, la gripe cíclica anual que todos los países sufrimos año tras año; pero es verdad que ese tipo de fenómeno no es pandémico en el sentido de irrumpir de forma novedosa, porque está ya de forma cíclica año tras año. Lo tenemos preparado, la gente se vacuna, se prepara y el impacto que tiene sobre el sistema sanitario es mínimo. Aquí de repente el impacto que ha tenido la COVID-19 sobre el sistema sanitario de los países miembros y la cooperación entre las instituciones europeas y los países miembros en materia de salud pública frente a las pandemias se ha visto desbordado porque han tenido que enfrentar no unos pocos centenares de

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

casos a nivel nacional sino miles de casos como ha ocurrido en España, miles de casos en cuestión días. No había ningún sistema sanitario nacional capaz de enfrentar ese reto con éxito.

Eso ha ocurrido en Italia, ha ocurrido en España. Es verdad que han habido países que viendo lo que ocurría a nivel mundial han tomado medidas preventivas y han sufrido un impacto menor que el caso español, que el caso francés o que el caso italiano. Por poner un ejemplo, Portugal, que forma parte de la península. El gobierno portugués fue mucho más sensato y preventivo que el gobierno español, tomó medidas con anterioridad y por tanto el impacto de la COVID-19 en el caso portugués ha sido muy inferior que el caso español. Pero en todo caso, las grandes instituciones, las grandes tendencias estructurales de la Unión Europea se han visto acentuadas pero no se ha generado *ex novo*. No creo que haya una nueva realidad europea cuando termine la pandemia mucho más difícil o traumática de lo que fue por ejemplo la caída del muro de Berlín o el fin de la bipolaridad para los países que ya formábamos parte de la comunidad europea en su momento, eso también fue un nuevo reto.

Algo que conviene recordar es que el proceso de integración europea, desde su origen con el Tratado de París de la CECA, no se crea por voluntarismo político ni por idealismo político, se crea por pura necesidad. Son respuestas a retos, en su origen era el reto de gestionar los recursos de Alsacia y Lorena entre franceses y alemanes evitando una nueva guerra; son respuestas a retos que se han ido dando, y como decía el doctor Chanona, siempre con el mismo criterio que es más integración y más países dentro de la integración. Si recordamos, las sucesivas ampliaciones que se han ido haciendo se han hecho para enfrentar retos, por ejemplo, la ampliación del 73 va de la mano de la primera crisis financiera internacional generada por la subida de precios del petróleo. O la ampliación de países que se ha hecho después del fin de la bipolaridad incorporando a los países de Europa central. Y ahora va a ocurrir lo mismo, vamos a salir con más integración europea. Por pura necesidad, no por voluntarismo. Y ahora hay necesidad de prevenir con mecanismos europeos (mejor estructurados con las respuestas nacionales) a las futuras pandemias o riesgos sanitarios que puedan surgir en la Unión Europea.

Primera idea, no es nada nuevo lo que se va a hacer o lo que se está haciendo como respuesta a la COVID-19 con respecto a lo que ya ocurrió desde 1951 y el Tratado de París. Segunda idea, los nacionalismos estaban ya ahí, los nacionalismos no habían logrado descompensar el funcionamiento de la Unión Europea. Los resultados de las últimas elecciones al Parlamento europeo demuestran claramente que el tripartito, en lugar del bipartito- que era común en los parlamentos europeos anteriores- ahora es un tripartito de partidos europeos tradicionales. Los populismos ultranacionalistas de derechas y los partidos ultraizquierdistas radicales han quedado marginados en el Parlamento europeo a una representación meramente simbólica.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

¿Y por qué señalo esto? Porque las competencias en materia de salud pública frente a pandemias son competencias compartidas. Imagínense lo que hubiera sido la situación si en lugar de producirse la pandemia en al ámbito europeo a partir de principios de 2020, se hubiera producido a principios de 2019 cuando todavía había que renovar todas las instituciones europeas (Parlamento, Comisión, Presidencia de Consejo), entonces sí que habríamos tenido un verdadero problema de disfunción institucional en la Unión Europea porque, por ejemplo, ¿se habrían podido celebrar las elecciones al parlamento europeo del 2019 si hubiésemos tenido la COVID-19 en plena efervescencia? La respuesta obvia es que no. Por tanto, hasta ese punto hemos tenido suerte los europeos de la Unión Europea en enfrentar la pandemia.

Esos nacionalismos, esos radicalismos de izquierda que también son antieuropeístas tienen después de la pandemia más peso en la opinión pública, por ejemplo, en esa opinión pública que se recoge en el Eurobarómetro y la respuesta es que no. Como se apuntaba muy bien, la opinión pública europea mayoritariamente sigue apostando y sigue creyendo en la necesidad de las instituciones europeas y en el funcionamiento de la Unión Europea. Más problemático, y vamos a ver las consecuencias, lo tienen los británicos, porque claro, a estas alturas ya sabemos que no hay posibilidad de que pidan una prórroga para concluir la negociación del acuerdo que sustituiría las nuevas relaciones entre Reino Unido y Europa. Y es previsible que con el margen de tiempo que hay y con la pandemia de por medio, no se concluya el año con un nuevo acuerdo entre el Reino Unido y la Unión Europea.

¿Cómo va a enfrentar el futuro el Reino Unido fuera de la Unión Europea, en términos socioeconómicos, en términos científico-tecnológicos, en términos de seguridad y defensa o en términos sanitarios? Es una incógnita que nadie sabe cómo responder pero que los británicos van a tener que enfrentar sin red de seguridad, porque esas promesas que les hacía Trump de que iba a haber un acuerdo trasatlántico, de entrada, ya no vamos a saber si va a ser reelegido Trump.

Digamos que hay más continuidad de lo que parece a pesar de la pandemia. Va a haber efectos, sí, claro que sí. Uno de los efectos previsibles es que se va a reforzar, como señalaba antes, la integración europea en ámbitos estratégicos sanitarios, tanto en la capacidad de producir una reserva estratégica de medios sanitarios, desde las vacunas hasta las mascarillas, para no depender, como ha ocurrido esta ocasión, de potencias extranjeras, como de capacidad de respuesta desde el punto de vista jurídico. Y aquí tengo que señalar algo significativo. Sí, las fronteras se han cerrado, pero se han cerrado con criterios específicos, no con criterios nacionales. Se puso una fecha de cierre y unos criterios que permitían por ejemplo que lo que era el abastecimiento entre los países, a pesar del cierre de fronteras, se seguiría manteniendo. No ha sido el cierre unilateral de cada país de sus fronteras ¿Por qué era necesario cerrar sus fronteras? Por la misma razón que nos tenemos que confinar en las casas, para dificultar el

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

contagio entre los países, y por tanto facilitar la respuesta que se estaba dando desde el punto de vista sanitario. Y simultáneamente, también con criterios Schengen, se han cerrado las fronteras hacia el exterior, y cuando se han tenido que abrir, como se acaba de producir hace unos días, se han abierto con criterios Schengen, y se ha decidido a qué países les íbamos a abrir las fronteras y a qué países no. No se ha definido de forma unilateral por cada país. Eso demuestra que las instituciones europeas donde tienen competencias siguen funcionando, y han funcionado durante la pandemia.

Señalaré que todavía, porque estamos metidos en la pandemia, todavía hace falta llegar a la post pandemia para que se pueda hacer una reflexión con efectos retroactivos de qué se hizo bien para mantenerlo y qué se hizo mal para mejorarlo, pero no hay que olvidar que algunos gobiernos están ya siendo sometidos a esa fiscalización nacional; el gobierno francés, el Primer Ministro francés, ya va a ser fiscalizado dentro de su país. En España veremos cómo el gobierno termina siendo fiscalizado por los tribunales para saber si lo hizo bien o mal. Coincido en que la respuesta que se ha dado en Europa ha sido la respuesta de una estructura supranacional democrática apoyada, generada y mantenida por gobiernos democráticos, a pesar de algún caso excepcional como señalaba el doctor Chanona.

Pero doctor Chanona, de verdad, ¿qué es Hungría dentro del conjunto de la Unión Europea? No es verdaderamente un país sistémico. Países sistémicos en la Unión Europea sólo hay cuatro, Francia, Alemania, ahora ya excluyendo al Reino Unido, Italia y España, en términos económicos, en términos de población y en términos de seguridad y defensa constituyen más que el 20 de los otros países de la Unión Europea. Esos son los que hay que tomar como referencia y ahí Angela Merkel sigue gobernando, Macron sigue gobernando, en España sigue gobernando Pedro Sánchez, en Italia, antes de la pandemia, la Unión Europea había logrado erradicar a Salvini del gobierno.

Doctora Yleana Cid: Bueno pues continuamos entonces con la exposición de nuestros especialistas, y ya que el doctor Calduch le dio la palabra al doctor Chanona, adelante Alejandro.

Dr. Alejandro Chanona: Creo que lo que mis colegas han planteado es muy interesante en relación con el hecho de que la pandemia en sí misma no es el origen de las crisis que hay entre los países de la Unión Europea y lo que sí hace es visibilizar tendencias que ya venían ahí operando, y uno de los temas que dejaría apuntado para la última fase es el futuro del modelo social. Quisiera abordar cómo la respuesta de la Unión Europea se puede dividir al menos en cuatro fases.

La Unión Europea está enfrentando las consecuencias de la crisis sanitaria pero también hay una crisis económica y social, una con tendencias que preceden a esto;

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

dos, quizás economías que venían decreciendo a nivel global, ahí están los datos internacionales, y que se han caracterizado por los claroscuros y acciones que oscilan entre la preeminencia de la lógica nacional y las intenciones de mantener la unidad en el seno de la Unión. En ese sentido, diría que hay por lo menos cuatro momentos en la respuesta de ahorita de la Unión Europea que efectivamente nos pueden ayudar a entender más a fondo la acción comunitaria.

El primer momento se refiere a la reacción tardía frente a la pandemia, que se caracteriza por la primacía de las respuestas nacionales sobre las comunitarias, así como por momentos de tensión y de diferencias entre los Estados miembros. No han consolidado el marco del programa de recuperación con el famoso marco de financiamiento multianual, ahí sigue habiendo algunas diferencias por problemas ideológicos y por problemas de enfoque. Los desencuentros tienen que ver también con algo muy importante todavía, el aprovisionamiento de los equipos y de los insumos médicos necesarios para atender la emergencia sanitaria y el tema de los fondos para hacer frente a ésta. Es decir, tanto la crisis económica y social van a ser muy costosas y valdría la pena hacer un balance de los recursos. Pocas regiones en el mundo tienen esa capacidad de tener recursos disponibles para ser movilizados. Una vez más se generan tensiones entre lo comunitario y lo nacional. La propia canciller Merkel, con toda honestidad, ha reconocido que la respuesta ha sido tardía y que se necesita reportar la lógica comunitaria como ya lo hemos planteado.

El segundo momento ha sido el desarrollo de la respuesta comunitaria a partir de cuatro prioridades: limitar la propagación del virus; garantizar el suministro de los equipos médicos; potenciar al máximo la investigación sobre tratamientos y vacunas (ahí está el debate del futuro del convenio con AstraZeneca y la producción de vacunas sólo para los europeos o esta vocación multilateral que también confiesa la Unión); el cuarto sería apoyar el empleo, las empresas y la economía con un paquete de recursos que ya citamos por 540 mil millones de euros, redirigiendo recursos, flexibilizando y ampliando desde luego los fondos estructurales y el fondo de solidaridad.

La respuesta comunitaria se basa en la idea de la solidaridad y una serie de principios compartidos alrededor de la relevancia de encontrar un enfoque común que permita cooperar y hacerle frente a la crisis. No obstante, sostengo que alcanzar consensos alrededor del paquete de ayudas económicas ha sido un camino espinoso. No sé qué tan largo haya sido, pero ya van varios meses, se van a reunir la próxima quincena en una cumbre para discutir esto, pero quedan de manifiesto diferencias todavía al interior del bloque, y esta situación del norte y sur europeo seguirá siendo motivo de debate.

El tercer momento sería esta apuesta de la Unión por mantenerse como un referente del multilateralismo en medio de los claro oscuros y con una mayor proyección internacional a través de la iniciativa mundial para el acceso universal a la

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

vacunación y tratamiento, propuesta que México hizo en el marco de las Naciones Unidas, con aliados como la propia Unión Europea pero que no se nota en materia de movilización de recursos a nivel global.

La Unión Europea tiene la oportunidad de potenciar su presencia global a partir de esta visión. Vamos a ver el post COVID-19 sobre la posibilidad de que la cooperación no solamente sea intra europea, es decir dentro de la fortaleza europea, más allá de lo que pueda pasar en el resto de Europa y de América Latina y el Caribe ni hablamos, si ni siquiera podemos cooperar en las Américas.

La idea de su visión de solidaridad también se pone a prueba en un futuro sobre si podrá o no tener esta presencia global a nivel multilateral. Por ahí ya todo dependerá de la forma en que a nivel nacional y comunitario se resuelva la crisis. No hay que olvidar que sí impusieron estas restricciones de exportación al exterior de insumos médicos con la finalidad de darle prioridad al abasto dentro de sus fronteras. Entonces veremos las brechas entre el discurso y las acciones cuando haya posibilidad de tener referentes.

El cuarto momento, el más reciente, es precisamente el que estamos discutiendo en donde no se acaba el paquete íntegro de los fondos, ya sea de alguna cantidad impresionante de 2.4 trillones, no es poca cosa. Y estamos viendo también los esfuerzos de desconfinamiento; hay un problema ahí en Cataluña que me llamó la atención, abrieron y cuando abres muy rápido y la gente se entusiasma y dice "ya soy libre de salir" no hay diligencia. Los asiáticos están abriendo las escuelas, los teatros, los cines con una diligencia brutal que yo no reduciría a autoritarismo. Pongo el caso de Japón y Corea del Sur para no meter Taiwán y China, pero están teniendo mucho éxito y los contextos culturales cuentan. Entonces en ese sentido vamos a ver los impactos económicos y sociales de esta crisis y ver cómo se acaba de manufacturar el plan de recuperación que propone la Comisión Europea para hacer un balance que a todos nos sirva.

Dra. Yleana Cid: Gracias doctor Chanona, le damos la palabra al doctor Roberto Peña, por favor.

Dr. Roberto Peña: En el tema de la resiliencia, la Unión Europea es un proceso histórico único siempre sostenido, y así se los manifiesto a mis estudiantes, que es necesario estudiar el proceso de integración de la Unión Europea porque todos los procesos económicos, políticos, sociales, culturales, religiosos, militares, etc. cuando pasan por la Unión Europea adquieren especificidades únicas por la forma en que se procesan al interior de los Estados y en el proyecto comunitario. Si no se entiende y se estudia la Unión Europea y, en este caso, los efectos de la crisis en la Unión Europea, no se entiende gran parte de lo que está pasando en el mundo.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

Reflexionar sobre la Unión Europea es reflexionar sobre Europa. Cuando uno habla de Europa es prácticamente condición *sine qua non* analítica entrar a revisar y a plantear qué está pasando en la Unión Europea.

En esta segunda pregunta, y entro de lleno al tema de la Unión Europea, voy a ser también un poco provocativo. La Unión Europea, obviamente el único proceso regional exitoso contemporáneo, ha venido experimentando en los últimos años varias crisis, en diferentes sectores o ámbitos de su compleja realidad: económico, político, institucional, social, etcétera. En su conjunto, y particularmente con el fenómeno del Brexit, ya se puede afirmar que hoy presenta una crisis estructural que requiere de ajustes profundos y liderazgos sólidos para mantenerse a flote y avanzar en su proceso de profundización y ampliación.

Sin embargo, empezando la etapa más difícil de la negociación del Brexit, inicia prácticamente con la entrada en vigor del acuerdo de salida entre el Reino Unido y la Unión Europea el pasado primero de febrero de 2020, donde se espera negociar la nueva relación bilateral, incluido un tratado comercial para evitar una ruptura abrupta en enero del 2021, se presenta la escalada en Europa de la pandemia mundial de la COVID-19, generando una nueva ola de crisis en todos los frentes de la vida humana cuyas consecuencias, principalmente las económicas, están siendo catastróficas para el mundo en su conjunto, y en especial para la Unión Europea porque le "llueve sobre mojado".

Ante este escenario, la pregunta que todos los europeístas nos estamos haciendo es: ¿qué pasará con la Unión Europea frente a esta crisis sanitaria y sus consecuencias económicas, políticas y sociales? Sí se ha visto lenta y no ha respondido con acciones comunitarias concretas por lo que cada uno de sus Estados miembros, de manera individual, ha tenido que adoptar medidas urgentes individualizando las respuestas. Esto se ha venido modificando en el último mes.

Esta pregunta me ha hecho en lo particular reflexionar sobre las debilidades de la Unión Europea frente al efecto atomizador de las crisis mundiales. En términos metafóricos parece que el talón de Aquiles de la Unión Europea son las crisis mundiales que evidencian debilidades de las estructuras comunitarias para gestionarlas de manera colectiva y consensuada entre todos los Estados miembros.

En este sentido, las crisis por las que ha atravesado la Unión Europea en sus 70 años de existencia deben diferenciarse entre las endógenas, propias del proceso de integración regional, y las exógenas, fortaleciendo la integración, pero las crisis mundiales y las formas de internación en cada uno de los Estados miembros han provocado reacciones y decisiones unilaterales por lo que tienen un efecto atomizador generando posturas políticas diferentes entre ellos con consecuencias que debilitan la cohesión institucional del proyecto de integración.

La crisis económica internacional iniciada en 2008, de la que todavía se perciben

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

sus consecuencias hasta la fecha y que se etiquetó en la Unión Europea como la crisis de la deuda soberana, es un claro ejemplo de que cada Estado miembro sufrió durante los primeros tres años las consecuencias de manera individual, dependiendo de sus propias fortalezas y debilidades económicas, y cuando se profundizó la crisis en el 2011, fue hasta entonces que el caso de Grecia, el más extremo, encendió las alarmas que alertó la urgente intervención de la Unión Europea y condujo a la negociación del rescate económico, pero con el objetivo de mitigar el riesgo de contagio o peor, para evitar el colapso del sistema euro, lo que sí pondría en vilo el mismo de la integración europea.

No obstante, durante la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2011, el Reino Unido asumió una postura de total oposición con cualquier iniciativa de cooperación para apoyar el sistema euro, ya que implicaba aceptar un conjunto de disposiciones sobre regulaciones financieras y disciplina fiscal de todos los Estados de la Unión Europea, fueran o no miembros de la Unión. Al concluir la reunión, el entonces primer ministro inglés David Cameron anunció, en una rueda de prensa, que las condiciones eran inaceptables para el Reino Unido y se congratulaba de no ser parte del euro, moneda común a la que su país nunca se iba a unir. A partir de ahí, se endurece la postura eurofóbica de Reino Unido iniciándose el largo proceso del Brexit, que es el colofón de la mencionada crisis económica mundial. Además, entre los efectos inmediatos del Brexit se encuentra el fin de la metáfora de que la Unión Europea es como el ave fénix en el sentido que después de cada crisis por la que ha atravesado el proceso de integración regional ha salido favorecido. Pero en esta ocasión, el resultado de la crisis es estructural, debilitándose el proceso de integración regional ante la retirada del Reino Unido, la quinta economía del mundo y la segunda de la Unión después de Alemania.

En este complejo escenario se presenta el reto para la Unión Europea de la gestión de la crisis sanitaria y de sus efectos multifactoriales en cuanto al decrecimiento de las economías nacionales y la reactivación de los sectores productivos frágiles y el empleo. Fue hasta finales del pasado mes de mayo cuando la Comisión Europea aprobó un plan de recuperación económica frente a la pandemia valorado en 750 mil millones de euros; de esa cantidad, 500 mil millones de euros corresponden a subsidios a fondo perdido y 250 mil millones a préstamos. Por primera vez en la historia de la Unión Europea se transferirá una parte de esos recursos en formas de subsidios a fondos perdidos hacia los países más golpeados por una crisis tan inesperada y devastadora como es la de la COVID-19. El resto, los 250 mil millones de euros, serán distribuidos como préstamos sin cuotas por países, pero con salvaguardas para garantizar que ningún socio absorba demasiado en detrimento del resto. Pero la propuesta requiere, en primer lugar, el apoyo unánime de los Estados entre los que se augura una agria batalla.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

Aquí está presente el discurso de las dos Europas dentro de la Unión Europea, que es indicativo de una fragmentación real y estructural entre el norte y el sur. En este mes de julio, se espera que se apruebe la propuesta e impedir que los países más duros, los denominados frugales, impongan nuevas condiciones para el acceso al fondo de recuperación o traten de reducir sus dimensiones desde los 750 mil millones de euros previstos hasta la fecha.

El escenario es complejo, los países del sur y los del norte se confrontan en torno a la envergadura y reparto del fondo entre transferencias y préstamos, los plazos para utilizar el dinero del fondo (de dos a cuatro años), las condiciones y también quién y cómo decide qué propuestas se aprueban y cuáles no. España e Italia han sido los países con más víctimas del coronavirus y los que más recibirán, pero todos los Estados del sur, y Francia, también muy afectada, están especialmente interesados en cerrar en este mes el fondo europeo para que el dinero empiece a llegar en enero de 2021, cuando se hayan presentado los planes de las inversiones en los que se gastaría.

Por su parte, Holanda y Suecia son dos de los países más resistentes al acuerdo, miembros del grupo de los frugales junto con Austria y Dinamarca. Es claramente una batalla del sur contra el norte, pero con una gran diferencia con respecto a los debates de la crisis de la deuda soberana de 2011. El sur esta vez tiene aliados claves e importantes, en especial Alemania, cuya canciller Angela Merkel está impulsando el gran fondo de recuperación y también Francia. En este momento la Unión Europea pone a prueba su capacidad de resistencia como modelo y de mantener el principio de solidaridad, tema que ya se ha abordado de manera recurrente, entre sus Estados miembros ante una pandemia de la que nadie es responsable pero que no ha afectado a todos por igual.

Quisiera cerrar esta segunda intervención con una respuesta que dio Joseph Burrell, el alto representante para la Política Exterior de la Unión Europea, a la siguiente pregunta que le hizo recientemente el periodista Bernardo de Miguel del periódico *El País* y la pregunta fue: "¿Crisis económica, migratoria, de seguridad, sanitaria, todas las crisis del siglo XXI parecen demasiado grandes para la Unión Europea?, ¿es un problema de estructura o de falta de voluntad política?"

La respuesta de Burrell fue la siguiente:

> En poco tiempo la Unión Europea se ha enfrentado a dos crisis muy grandes, la del euro y la de la pandemia, que es como si se hubiera producido un coma inducido en las economías. Dos crisis de esta magnitud en diez años es mucho para una Unión Monetaria joven y que no está completa. Pero esta crisis ha provocado una reacción de la que forma parte la propuesta franco-alemana que rompe un par de tabús. Primero, el que no habría mutualización de deudas y el segundo que la ayuda a un Estado debe de ser siempre a

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

través de préstamos. Estamos dando un salto cualitativo en la organización de la solidaridad europea más allá de la cifra. Hay un problema que tenemos que intentar afrontarlo todos.

Con esta respuesta de Burrell se contextualiza claramente hacia dónde va la tendencia para atender este gran problema vivido en Europa hoy y de forma particular en la Unión Europea.

Dra. Yleana Cid: Muchas gracias nuevamente a todos los panelistas. En la página de Zoom tienen algunas de las preguntas que nos han formulado por medio de Facebook. Se nos acaba el tiempo, es una lástima, porque el público que tenemos es del más alto nivel, son especialistas de México y del extranjero que están reaccionando muy bien a sus presentaciones. Entonces, en vista de que el tiempo se nos vino encima, les vamos a dar tres minutos a cada uno de ustedes para que respondan las preguntas que están ya en su chat y para que cierren con sus conclusiones e intenten ver cuáles son los retos más importantes que enfrenta el continente europeo, si ustedes prefieren, la Unión Europea en específico, y cómo ven el futuro en términos de previsión como nos insiste el doctor Calduch en vista de que no podemos hacer predicciones, sino previsiones.

En el mismo orden, empezamos dándole la palabra al doctor Carlos Ballesteros.

Dr. Carlos Ballesteros: Si el tema es el futuro en general, es urgente un mejoramiento de la gobernanza del sistema de salud europeo, que en efecto recae sobre los Estados miembros pero que está acuciando a una cooperación superior.

Estimo importante el Centro Europeo de Prevención y Control de Enfermedades, no se le dio mucho realce, tuvo más relevancia la OMS, y tendría que tener más relevancia, tendría que tener un papel mucho más destacado. Sabemos que se le han dado más fondos, lo cual está muy bien, y por supuesto hacia el futuro lo que viene es otra pandemia. Es algo inevitable y vinculado al tema del cambio climático, entonces creo que las enseñanzas de esta pandemia deben ser muy claras.

No hay solución nacional, la solución es global y regional, y creo que en ese caso Europa está en buenas condiciones para hacer frente regionalmente a la siguiente pandemia y al conjunto de retos que están implicados en torno a una catástrofe como la que está ocurriendo.

También hay que entender esta cuestión como una metracrisis pandémica de 2020. Pienso que sí hay cosas nuevas, siempre hay cosas nuevas, no podemos quedarnos en el pasado nunca, creo que hay que ver hacia adelante y creo que en la Unión Europea hay elementos novedosos a tomar en cuenta muy importantes. El tema de una economía verde, recompuesta y reorientada, creo que ha sido un señalamiento que viene por lo menos desde Chernóbil, del 86 hacia adelante, y creo que ahora hay

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

la condición, hay el estado de ánimo público favorable a un cambio más allá de lo que ya se conoce. Entonces, es algo muy importante a tomar en cuenta y en efecto hay que repensar todo, incluido el modelo social. Tendría que decir únicamente que estaría orientado a lo que sería el Estado Social Tres, después del que sucedió tras la Segunda Guerra Mundial, después del que entró en crisis con el tatcherismo, un tercer Estado social que tiene en Europa raíces muy fuertes e importantes, una experiencia destacadísima, y que tiene que estar apoyado en la cooperación.

No es una cuestión únicamente que se pueda resolver a escala nacional, los Estados son muy pequeños para problemas globales como una pandemia. La dimensión regional es importantísima y en Europa hay mucho avance a diferencia de otras regiones, en donde estamos agradeciendo que nos hayan vendido ventiladores. Creo que hay diferencias, Europa tiene una experiencia muy notable y que vienen cosas novedosas, aunque por supuesto hay lugar para ser escépticos siempre.

Dra. Yleana Cid: Muchas gracias doctor Ballesteros. El doctor Rafael Calduch si es tan amable.

Doctor Rafael Calduch: En primer lugar, el componente de salud pública frente a pandemias obviamente forma parte de un concepto muy amplio de seguridad, pero ese concepto no es novedoso en la Unión Europea. La Unión Europea, a diferencia de Estados Unidos, nunca ha tenido una concepción de la seguridad exclusivamente centrada en la dimensión de defensa o militar, siempre ha tenido una concepción muy amplia. De hecho, sabemos que dos de los pilares de la Unión Europea actual son el espacio de libertad, seguridad y justicia, y el otro es de política exterior y de seguridad común. Como ven, siempre hemos tenido una concepción de seguridad multidimensional y no solamente militarizada o centrada en las dimensiones de seguridad de defensa. Por tanto, enfrentar la pandemia no va a cambiar el concepto de seguridad que tenemos, va a reforzar algunos de los elementos civiles que ya estaban en el concepto de seguridad que teníamos los europeos.

Y eso tiene que ver con otra pregunta sobre si está en riesgo el Espacio Schengen. Ya se ha demostrado que no, los cierres de fronteras no se pueden analizar en Europa como un ejemplo de reacción nacionalista y solidaria sino todo lo contario. El cierre de fronteras se adoptó, por una decisión con criterios Schengen, precisamente como elemento solidario para dificultar el contagio entre países en donde había avanzado más la pandemia y otros en donde la pandemia no había llegado a impactar tanto. No fue una decisión ultranacionalista de cada país, sino una decisión común que se adoptó para cerrar las fronteras y se ha adoptado para abrir las fronteras. Schengen está plenamente vigente hacia el interior y hacia el exterior.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

La concepción sociocultural de cómo enfrentar los riesgos y amenazas comunes, en este caso la pandemia, en Europa no tiene nada que ver con las que están adoptando los países del mundo asiático. Son concepciones culturales radicalmente distintas, y eso tiene que ver con algo que se pregunta en una última cuestión que dice: ¿siguen aferrados a los viejos modelos de soberanía con el cierre de fronteras y la protección de datos? La protección de datos en la Unión Europea es un mecanismo de protección de un derecho humano fundamental que es el derecho a la intimidad que tenemos las personas de nuestros datos personales y de nuestra propia vida, y ese derecho fundamental requiere una legislación de protección de datos que puede que dificulte, por ejemplo, la aplicación de determinados mecanismos. La famosa aplicación para móviles que está haciendo furor en algunos países asiáticos, en Europa los europeos lo vemos como una invasión de nuestra intimidad, porque cuando se nos recaban nuestros datos de manera automática por la aplicación del móvil, no sabemos después quién los va a utilizar. Y a estas alturas ya sabemos que Facebook, por ejemplo, utilizaba de forma ilegal los datos que recabó incluso con la autorización de los usuarios. ¿Por qué?, porque los usuarios no esperaban que hiciese uso ilegal, a la vista de su experiencia.

El sistema de protección de datos en Europa, los europeos no lo vemos como una dificultad para combatir la pandemia, sino precisamente como un elemento que compatibiliza el combatir la pandemia, con los confinamientos, mecanismos de mascarilla, protección individual, etcétera, con la garantía de derechos fundamentales a los que no estamos dispuestos a renunciar.

Dra. Yleana Cid: Muchas gracias doctor Calduch. Le damos la palabra al doctor Chanona, por favor.

Dr. Alejandro Chanona: A la pregunta que hace el público sobre si es un momento en donde se abre la ventana de oportunidades para consolidar el pilar del modelo social, yo le daría una respuesta con claroscuros. La defensa y lucha por los derechos fundamentales, en buena medida plasmados en la fracasada Constitución de la Unión Europea, que retoma en esencia el Tratado de Lisboa, es una dimensión fundamental y es una muestra fehaciente de la lucha de los Estados en el marco democrático por equilibrar los derechos fundamentales de las personas y los derechos corporativos.

Sin embargo, la historia es mucho más vieja. En los ochenta es cuando se ve claro que el relanzamiento de la Unión Europea es un proyecto liberal con una revolución neoconservadora para hacer eficientes las economías europeas para competir con los japoneses y los estadounidenses. Se les olvida un poco el tema del capítulo del trabajo, surge el famoso *Social Chapter*, viene el capítulo social a finales de los ochenta, entre ellos no le entra particularmente Reino Unido que siempre estuvo ahí a regañadientes. Pero siempre esta búsqueda de equilibrio entre capital y trabajo,

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

entre derechos corporativos y derechos sociales es una larga lucha, y a pesar de ello el modelo social tendencialmente se ve en evidencia. Los datos duros, ahí están los indicadores de seguridad humana y desarrollo humano, apuntan a que hay una Europa pobre y una Europa rica, a pesar de los fondos estructurales, ahí está el Pacto del Mediterráneo, parte de Italia, etcétera.

Que el modelo social se pueda consolidar o no, depende no solamente de lo que le pase a la Unión Europea y a Europa, va a depender de lo que le pase al mundo por una hipótesis clara o una evidencia clara también. Todo se globaliza a nivel internacional, desde los transportes, las telecomunicaciones, este capitalismo digital que ahora se ha acelerado, pero no se globaliza el bienestar. El reto fundamental de nuestras sociedades que va más allá de Europa y que incluye a América Latina es ¿qué vamos a hacer con el bienestar de las personas? Porque quedan varias anécdotas y varias interrogantes: ¿qué va a pasar con la gobernanza en materia de salud a nivel internacional? Las regiones tienden a cerrarse, y me parece que en ese sentido es relevante.

La Unión Europea está viendo una oportunidad para establecer una nueva construcción en relación con la forma de pensar, a los modelos de consumo de energía, al estilo de vida, a partir del referente digital y del referente verde. Y en esa lógica creo que se han quedado cortos y hay un reclamo de los europeos para plantearse una transformación social de fondo. No es un tema solamente medio ambiental, sino también de equidad social y de gobernabilidad de los Estados.

Considero que vienen muchos debates post COVID-19 donde va a repensarse la dimensión social. Me parece que la seguridad humana de todas las naciones que conforman la Unión Europea se tensa porque por mucho que la locomotora franco-alemana haga el mejor esfuerzo; me parece que si no es concertado, todos los miembros de la Unión, hasta los más débiles, en esta lógica de los diferentes niveles de fuera de la Unión, tendrán que concurrir porque ahí hay una serie de elementos democráticos que pueden ser o camisa de fuerza o instrumentos de transformación.

Doctora Yleana Cid: Gracias al doctor Chanona. Le corresponde al doctor Roberto Peña cerrar en conjunto toda la discusión.

Dr. Roberto Peña: En términos generales, hacer un balance en este momento en el que estamos todavía en un proceso de indefiniciones e incertidumbres; posiblemente a finales de mes podamos tener elementos muy concretos para saber cómo va a venir y cómo va a operar el rescate que se está manejando y la propuesta de la Comisión y que obviamente forma parte de un paquete mucho más amplio. Estamos hablando ya en términos generales del presupuesto multianual de los próximos años de la Unión Europea que va a implicar más de dos billones y medio de euros.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 243-268.

Tenemos ahí un momento, yo creo que el mes de julio será clave. Se espera que se logre consensar y aprobar este rescate de los 750 mil millones de euros en este mes para iniciar el proceso para el cierre del año.

Otra cuestión que también me parece clave es el tema de la propuesta que están haciendo economistas y especialistas en relación con la necesidad de intensificar ajustes fundamentalmente en el ámbito de la economía que tienen que ver con las cuestiones vitales.

En conclusión, se está enfrentando una crisis excepcional que requiere respuestas extraordinarias. En eso prácticamente sí hay consenso. Se estima que la recesión que está provocando la pandemia será la más rotunda desde la Segunda Guerra Mundial. Entonces, la Unión Europea y los demás países estarán adoptando medidas extremas y temporales para repagar los costos acumulados. Economistas sugieren crear un impuesto a la riqueza, limitado en el tiempo y progresivo a escala europea para costear la crisis, una idea parecida a la defendida por Joseph Stiglitz y por Thomas Piketti que también abogan por una tasa digital y un tipo mínimo global para las multinacionales que brinden mayor justicia social. Aquí hay un replanteamiento y una propuesta muy completa en relación con la estructura económica en general y la forma que debe ser modificada para atender estos desafíos.

Dra. Yleana Cid: Muchas gracias a todos. Un gusto haber formado parte de este panel.

El video del foro virtual se puede consultar en la página de YouTube de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM:*

https://www.youtube.com/watch?v=jGsTkpAKcIc&t=6s

La transcripción del foro corrió a cargo de Gabriela Rincón Rodríguez.

Cronología de la política exterior de México*
Septiembre–diciembre de 2020

Septiembre

3 de septiembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, forma parte de la reunión extraordinaria de ministros de Relaciones Exteriores del G20 la cual se lleva a cabo de manera virtual. Dicha videoconferencia tiene como fin dialogar acerca de la pandemia y priorizar las necesidades a nivel mundial en este contexto.

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, junto con el director general adjunto del Fondo de Inversión Directa de Rusia, Tagir Sitdekov, anuncian de manera formal la invitación a México, por parte del Gobierno de la Federación de Rusia, para que sea parte de la última fase de la vacuna SPUTNIK V, estrategia que busca garantizar el acceso de la población a las vacunas contra la COVID-19.

18 de septiembre

A través de un comunicado, el gobierno de México hace de conocimiento público, que la de la Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE) fue notificada del fin de la candidatura del Dr. Jesús Seade, candidato para dirigir la Organización Mundial del Comercio, debido a que no cuenta con la amplitud del respaldo requerido para dicho cargo.

22 de septiembre

De manera virtual, el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, en el marco del 75º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, encabeza en calidad de presidente pro tempore (PPT) del mecanismo la XXIX Reunión de Coordinaciones Nacionales de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Dicho encuentro tiene como fin exponer los avances de México durante la PPT con base en el Plan de Trabajo, así como presentar los temas a discutir en la XX Reunión de Cancilleres de la CELAC.

* Elaborada por el maestro Samuel Sosa Fuentes (samuelsosa@politicas.unam.mx), la licenciada Selene Romero Gutiérrez (selene.romero@politicas.unam.mx) así como por la alumna de Servicio Social, Maricruz Amador Mora, del Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS-UNAM. Las fuentes principales de donde se extrae la información contenida en esta cronología son los comunicados de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), los comunicados de la Presidencia de la República, así como noticias de diferentes diarios de circulación nacional.

24 de septiembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, en calidad de presidente pro tempore, encabeza la XX Reunión de Cancilleres de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Durante dicha reunión, se reconoce el trabajo desempeñado por México al frente de la CELAC y destacan sus avances en materia de salud al conseguir para la región mejores herramientas para frenar la pandemia por COVID-19. Asimismo, se acuerda que México mantenga la presidencia pro tempore de la comunidad para 2021.

25 de septiembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, en el marco del 75 período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, forma parte de la reunión de ministros de la Alianza para el Multilateralismo, en la cual, el Secretario destaca la posición de México en favor de una política exterior feminista esto teniendo en cuenta las desigualdades de género que se sufren en la sociedad y como plan de acción para transformar de fondo al mundo y solucionar estas desigualdades.

La subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Martha Delgado, recibe al nuevo representante de la Oficina en México del Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Guillermo Fernández Maldonado. En esta reunión se comenta el trabajo que se mantiene con la oficina dirigida por Michelle Bachellet, así como el cumplimiento del trabajo realizado por México y el papel que ha jugado la Secretaría de Relaciones Exteriores como miembro del Consejo de Derecho Humanos y, actualmente, como uno de sus vicepresidentes.

29 de septiembre

Marcelo Ebrard, titular de la SRE, en el marco de la conferencia matutina encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, confirma la participación de México en el mecanismo COVAX, esfuerzo que busca garantizar el acceso de todos los países a los tratamientos y vacunas contra la COVID-19. El Secretario recalca que, al formar parte de este mecanismo, México tiene garantizadas 51.6 millones de dosis así como el acceso a diversos proyectos internacionales de vacunas.

30 de septiembre

Marcelo Ebrard, en calidad de presidente pro tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), encabeza junto al ministro de Ciencia y Tecnología de la República Popular China, Sr. Wang Zhigang, el II Foro de Ciencia, Tecnología e Innovación entre China y la CELAC. En dicha reunión se

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 269-275.

tratan temas en relación con el desarrollo y cooperación frente a la COVID-19, la ciencia y la tecnología, el comercio electrónico y la nueva perspectiva de cooperación en innovación científica.

El titular de la SRE, en el marco de la 75 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, representa a México dentro de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad que reúne a diferentes jefes de Estado, ministros, líderes de la sociedad civil e individuos del sector privado. En este encuentro el secretario Ebrard destaca su interés por la protección del patrimonio biocultural y la promoción del desarrollo sostenible.

Octubre

7 de octubre

El subsecretario de Relaciones Exteriores, Julián Ventura, a 20 años cumplidos de la participación de México como Estado observador en el Consejo de Europa, acuerda establecer una asociación estratégica con dicha organización para reforzar el trabajo conjunto en diversos ámbitos, como lo es la igualdad de género, los derechos humanos, entre otros.

9 de octubre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, junto con el canciller de la República Argentina, Felipe Carlos Solá, durante la Semana Mundial del Espacio de la Organización de Naciones Unidas, firman la Declaración sobre la Constitución de un Mecanismo Regional de Cooperación en el Ámbito Espacial. Esto tiene como finalidad que más países de América Latina y el Caribe se sumen y así se fortalezca el objetivo de constituir la agenda espacial.

13 de octubre

Durante el 75º periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se reelige a México como miembro del Consejo de Derechos Humanos (CODH) de la ONU, para el período 2021-2023. Éste se encarga de la promoción y protección de los derechos humanos en el mundo. Por su parte, México tendrá como principales objetivos promover la atención a grupos vulnerables, la igualdad de género, y los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

20 de octubre

El subsecretario de Relaciones Exteriores, Julián Ventura, se reúne con el ministro adjunto para Asuntos Políticos de la República de Corea, Kim Gunn, con el objetivo

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 269-275.

de llevar a cabo un intercambio de ideas sobre sus posiciones y acciones en torno al complejo contexto actual que le concierne a todo el mundo. Asimismo, en esta misma reunión, se reconoce el valor que ha tenido el trabajo en conjunto y acuerdan intensificar su relación para así consolidar una recuperación inclusiva y sustentable.

21 de octubre

El director y representante de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) en México, Fernando Cotrim, se reúne con el embajador de Japón en México, Takase Yasushi, para formalizar el proyecto de cooperación económica, el cual tiene como principal fin el fortalecimiento del Sistema de Cuidado de la Salud a través de equipos médicos en colaboración para así enfrentar la pandemia de COVID-19.

22 de octubre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, durante la conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, confirma que, a través de negociaciones y cooperación entre las naciones, se consolida un acuerdo entre México y Estados Unidos al respecto del Tratado de Aguas de 1944. Se subraya la importancia de dicho Tratado y el logro que significa no tener que renegociarlo, debido a las implicaciones negativas que ese proceso implicaría.

27 de octubre

Marcelo Ebrard hace de conocimiento público que México, en conjunto con otros países de América Latina y el mundo, busca promover que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se encargue de elaborar un plan para la recuperación económica posterior a la pandemia. Hecho que "brindará la oportunidad de no profundizar la brecha en términos económicos y de desigualdad en la sociedad".

29 de octubre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, junto con el ministro de Asuntos Exteriores de India, Subrahmanyam Jaishankar, se reúnen virtualmente y acuerdan profundizar su relación bilateral, concentrándose en el desarrollo social y la recuperación de sus economías en el escenario post pandemia. Ambos representantes, puntualizan sus prioridades nacionales comunes y subrayan sus complementariedades existentes.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 269-275.

Noviembre

5 de noviembre

La subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de México, Martha Delgado, junto con el secretario general adjunto de Asuntos Económicos y Globales del Servicio Europeo de Acción Exterior, Stefano Sannino, presiden el Primer Diálogo de Alto Nivel sobre Asuntos Multilaterales entre México y la Unión Europea. Reunión que tiene como objetivo fortalecer la cooperación entre las naciones y acordar la promoción de acciones e iniciativas dirigidas para el cumplimiento de la Agenda 2030.

8 de noviembre

La Secretaría de Relaciones Exteriores, en representación del gobierno de México, así como el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, felicitan a Luis Arce Catacora por su cargo como presidente del Estado Plurinacional de Bolivia. Asimismo, México le desea éxito durante su gestión y espera que la relación entre ambas naciones se fortalezca, hasta la consolidación de una asociación estratégica en temas de política, economía y de cooperación.

10 de noviembre

Marcelo Ebrard, en representación del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, participa en la Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, donde se dan a conocer los avances, planes y programas impulsados por el gobierno mexicano en aras de conseguir los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. De igual forma, se destacan los avances del país al respecto de la Agenda 2030 y el Secretario de Relaciones Exteriores, hace un llamado para colaborar conjuntamente y así consolidar avances en el desarrollo sostenible.

16 de noviembre

El Secretario de Relaciones Exteriores dirige una reunión en línea con el secretario de Comunicaciones y Transportes, Jorge Arganis, y otros representantes de diferentes países de América Latina y el Caribe, con la finalidad de consolidar la base para la creación de la Agencia Latinoamericana y Caribeña del Espacio, a través de la firma de la Declaración mencionada durante la Semana Mundial del Espacio de la Organización de las Naciones Unidas.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 269-275.

17 de noviembre

Marcelo Ebrard recibe por primera vez desde el inicio de la pandemia de COVID-19 a la ministra de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, Arancha González, con quien ha tenido una sólida comunicación y colaboración en diversas áreas ante la pandemia. La reunión tiene como principal finalidad consolidar la intención de ambas naciones por relacionarse y cooperar mutuamente en diferentes ámbitos, tanto a nivel regional como global.

18 de noviembre

Durante la conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, hace referencia al caso del exsecretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos, sobre quien la Fiscalía General de la República y la Oficina del Fiscal General de Estados Unidos desestimaron de cargos, con la finalidad de que sea investigado y juzgado en México. A raíz de esto, Marcelo Ebrard destaca la cooperación entre ambas naciones y el respeto a la soberanía nacional que se mantiene entre las mismas.

25 de noviembre

El subsecretario de Relaciones Exteriores de México, Julián Ventura, y el director de Asuntos Políticos del Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel, Alon Bar, encabezan la séptima reunión de su mecanismo de consultas políticas, a través de la cual se abordan temas tanto bilaterales, como regionales y multilaterales, encabezadas por el interés de ambas naciones por fortalecer su relación económica y la consolidación de mayor cooperación en diversas áreas.

El Consejo Económico y Social (ECOSOC) informa la reelección del embajador Juan Sandoval Mendiolea, quien es representante permanente alterno en la Misión de México ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el cargo de vicepresidente en el periodo 2020-2021, representado al Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC).

Diciembre

4 de diciembre

La secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, durante la XXV Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración, asume en nombre de México la Presidencia Pro-Témpore 2021, de dicho mecanismo. Sobre este hecho, se destaca el honor que representa para el Estado mexicano ser parte de esta labor y el impulso que se llevará a cabo en beneficio de la región.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 269-275.

8 de diciembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, durante la conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, informa que la dependencia a su cargo logra que México tenga acceso a la vacuna contra la COVID-19 al mismo tiempo que los países desarrollados. Con esto "se confirma el compromiso del gobierno mexicano por salvaguardar la salud de los mexicanos y reactivar la economía del país".

11 de diciembre

La subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Martha Delgado, junto con el viceministro adjunto para las Américas en Asuntos Globales, Michael Grant, encabezan el Diálogo Bilateral sobre Derechos Humanos México-Canadá; mientras que la Subsecretaria y el viceministro adjunto para Asuntos Internacionales de Canadá, Peter MacDougall, presiden la segunda edición del Mecanismo de Consultas de Asuntos Multilaterales México-Canadá. Ambas reuniones tienen como principal objetivo compartir sus respectivas agendas de temas de interés común en materia de derechos humanos y a partir de éstos consolidar una relación estratégica y benéfica para ambas naciones.

14 de diciembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, participa en la Reunión Informal de Ministros del Exterior de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, la cual se lleva a cabo de manera virtual. En dicha reunión se invita al diálogo y a la cooperación frente a los grandes retos globales actuales.

15 de diciembre

El subsecretario de Relaciones Exteriores, Julián Ventura, junto con el viceministro de Asuntos Exteriores de Rusia, Serguéi Riabkov, dirigen de manera virtual la 13ª reunión del Mecanismo de Consultas Políticas entre sus respectivos países. Dicha videoconferencia tuvo como finalidad analizar su agenda bilateral y consolidar el interés en incrementar el contacto e intercambio de ambas naciones, donde destaca el tema de la cooperación existente ante la pandemia de COVID-19.

22 de diciembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, informa sobre el embarque del primer lote de vacunas de Pfizer y BioNTech, los cuales próximamente llegarán a México para aplicarse a la población mexicana según el calendario previamente establecido.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, enero-abril de 2021, pp. 269-275.

Normas editoriales
Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* es una revista científica que aborda temas propios de la realidad internacional entre los que se encuentran: política internacional, política exterior de México, estudios regionales, derecho internacional, cooperación internacional, desarrollo humano, economía internacional y comercio exterior, entre otros.

Objetivo

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

Áreas

El recorrido temático que se ha realizado a través de las colaboraciones de la Revista se circunscribe a las áreas de estudio de teoría y metodología, política internacional, política exterior, economía internacional, derecho internacional y estudios regionales. Ha habido disertaciones en relación con tópicos como: armamentismo, integración regional, globalización, política exterior de México, seguridad nacional, operaciones de mantenimiento de la paz, medio ambiente, sistema monetario internacional, economía y comercio internacional, entre otros, siempre presentadas con aportaciones novedosas y provocadoras de un debate académico y profesional.

1. Naturaleza de los trabajos

Deberán ser resultado o avances de investigación de académicos y profesionales con grado en Relaciones Internacionales o disciplinas afines. Los textos deben ser originales y de alto nivel sobre cuestiones relacionadas con la temática de las relaciones internacionales.

2. Características de los trabajos

2.1 La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* acepta para su publicación los siguientes tipos de trabajos, en español y en inglés:

2.1.1 Artículos: trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico, con un adecuado desarrollo analítico. Deberán incluir introducción, desarrollo y conclusiones así como resúmenes y palabras clave tanto en español como en inglés. Su extensión irá de las 25 a las 35 cuartillas.
2.1.2 Notas de investigación: trabajos que informen de manera breve hallazgos singulares, nuevas aportaciones, replicación de hallazgos o añadidos a la literatura científica que justifiquen su publicación en el desarrollo teórico o el detalle analítico requerido a los artículos. Su extensión será de cinco a ocho cuartillas. 2.1.3 Reseñas: trabajos ensayísticos que analicen novedades editoriales de interés académico y científico. Su extensión irá de ocho a 10 cuartillas.

2.2 Todos los trabajos deberán usar letras mayúsculas y minúsculas claramente diferenciadas y no tener errores ortográficos. Se presentarán en hojas tamaño carta, numeradas, y a un espacio de 1.5 en *Times New Roman* de 12 puntos.
2.3 Deberán incluir, al pie de cada página, las notas y referencias bibliográficas debidamente redactadas y numeradas de acuerdo con los siguientes ejemplos:

Libros:
Juan González, *El futuro de México*, Porrúa, México, 1998, pp. 42-43.

Artículos de revista o periódico:
Abelardo Villegas, "La filosofía y la ciencia en la actual encrucijada" en *OMNIA*, vol. 5, núm. 15, Coordinación General de Estudios de Posgrado, UNAM, México, junio 1989, p. 63.

Recursos electrónicos:
Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, Oficina contra la droga y el delito, Nueva York, 2004, disponible en https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf fecha de consulta: 15 de marzo de 2018.

2.4. Incluirán al final del documento un listado numerado, con las fuentes que fueron consultadas para la elaboración del documento presentado.
2.5. Incluir en la primera hoja un resumen del artículo, de no más de 200 palabras, en español e inglés (*abstract*) y palabras clave (*key words*) en ambos idiomas. El resumen debe comprender todos los conceptos importantes del artículo y sus correlaciones, así como plantear las conclusiones principales.

3. Forma de entrega

3.1 Los autores deberán entregar sus trabajos en formato electrónico, utilizando el procesador de textos *Word*.
3.2 Por respeto al autor, el equipo de edición de la Revista no puede hacer modificaciones a los textos por lo que se limita a señalar observaciones.

4. Identificación

En la primera página, en donde se indica el nombre del autor, se deberá incluir en nota a pie de página:

4.1 Referencia académica profesional breve.
4.2 Síntesis curricular: grado académico e institución que lo otorga, área de especialización, publicaciones recientes y dependencia en la que se desempeña.
4.3 Correo electrónico que permita su oportuna localización.

5. Envío

Las colaboraciones deberán enviarse a la atención del Dr. Tomás Milton Muñoz Bravo, director de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* al correo electrónico revistarriiunam@politicas.unam.com

6. Evaluación y dictamen

6.1 El dictamen emitido a través del método "doble ciego" es inapelable y anónimo.
6.2 Los trabajos serán evaluados por dos especialistas (dictaminadores) ajenos a la institución de procedencia del autor del artículo o nota.
6.3 Los especialistas emitirán un dictamen sobre la calidad científica del artículo o nota y la conveniencia de su publicación.
6.4 El dictamen puede ser de tres tipos:

6.4.1 Que se publique el texto como se presenta.
6.4.2 Que se publique el texto después de realizar cambios sugeridos por el dictaminador.
6.4.3 Que no se publique el texto, debido a que incumple con los criterios mínimos.

6.5 En caso de que los dos dictámenes resulten discrepantes, podrá solicitarse una tercera evaluación.

6.6 La decisión de los dictaminadores se notificará a los autores por correo electrónico.

7. Exclusividad de la Revista

Los trabajos enviados a la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* deberán ser inéditos y sus autores se comprometen a no someterlos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones.

8. Derechos y obligaciones de los autores

8.1 La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* mantendrá el anonimato de la autoría de los artículos y notas y no los difundirá más allá de lo necesario para el proceso de dictaminación.
8.2 En caso de que exista inconformidad o dudas, los autores pueden manifestarlo mediante escrito al director y/ o editor de la Revista.
8.3 Los autores deberán asumir los siguientes compromisos:

8.3.1 Lectura y aceptación de los criterios editoriales de la Revista.
8.3.2 No publicar su artículo en ninguna otra revista, libro o periódico, ya sea impreso o electrónico.
8.3.3 Ceder los derechos de autor, de comunicación pública de su manuscrito para su difusión y explotación a través de Internet, portales y dispositivos inalámbricos que decida el director de la Revista, para ponerlos a disposición de los lectores para su consulta en línea, para impresión en papel y/ o para que sean descargados y archivados.

9. Devolución de originales

9.1 La revista no se hace responsable de la devolución de originales.
9.2 La revista se reserva el derecho de devolver todo aquel trabajo que no cumpla con las especificaciones aquí señaladas.

Principios de ética y Declaración sobre 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.

[1] Departamento Editorial de Revistas Académicas. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial. UNAM.

Responsabilidades de los autores

- Los autores deben garantizar que sus manuscritos son producto de su trabajo original y que los datos han sido obtenidos de manera ética. Además, deben garantizar que sus trabajos no han sido previamente publicados o que no estén siendo considerados en otra publicación. Se considerará a un trabajo como previamente publicado cuando ocurra cualquiera de las siguientes situaciones:
  1) Cuando el texto completo haya sido publicado.
  2) Cuando fragmentos extensos de materiales previamente publicados formen parte del texto enviado a la Revista.
  3) Cuando el trabajo sometido a la Revista este contenido en memorias publicadas in extenso.
  4) Estos criterios se refieren a publicaciones previas en forma impresa o electrónica y en cualquier idioma.
- Para la publicación de sus trabajos, los autores deben seguir estrictamente las normas para la publicación de artículos definidas por el Comité Editorial.
- Los autores enviarán a la Revista un original del artículo sin información personal (nombre, datos de contacto, adscripción, etc.) y excluyendo su nombre de las referencias bibliográficas en que aparece.
- Los autores de los informes de investigaciones originales deben presentar una descripción precisa del trabajo realizado, así como una discusión objetiva de su importancia. Los datos subyacentes deben estar representados con precisión en el artículo. Un documento debe contener suficiente detalle y referencias para permitir a otros a utilizar el trabajo. Declaraciones fraudulentas o deliberadamente inexactas constituyen un comportamiento poco ético y son inaceptables.
- Los autores deben asegurarse de que han escrito en su totalidad las obras originales, y si los autores han utilizado el trabajo y / o palabras de otros tiene que ser debidamente citado. El plagio en todas sus formas constituye una conducta no ética editorial y es inaceptable. En consecuencia, cualquier manuscrito que incurra en plagio será eliminado y no considerado para su publicación.
- Un autor no debería, en general, publicar los manuscritos que describen esencialmente la misma investigación en más de una revista o publicación primaria. La presentación del mismo manuscrito a más de una revista constituye un comportamiento poco ético y la publicación es inaceptable.
- Se deben de reconocer las fuentes adecuadamente. Los autores deben citar las publicaciones que han sido influyentes en la naturaleza del trabajo presentado. La información obtenida de forma privada, como en conversaciones, correspondencias o discusiones con terceros, no debe ser usado sin explícito permiso escrito de la fuente.
- La autoría debe limitarse a aquellos que han hecho una contribución significativa a la concepción, diseño, ejecución o interpretación del estudio. Todos aquellos que han hecho contribuciones significativas deben aparecer como co-autores. El o los autores principales deben asegurar que todos los co-autores se incluyen en el artículo, y que todos han visto y aprobado la versión final del documento y han acordado su presentación para su publicación.

- Todos los autores deben revelar en su manuscrito cualquier conflicto de fondo financiero u otro de interés que pudiera influir en los resultados o interpretación de su manuscrito. Todas las fuentes de apoyo financiero para el proyecto deben ser revelados.[2]
- Cuando un autor descubre un error o inexactitud significativa en su obra publicada, es su obligación notificar de inmediato al Director de la revista o editorial y cooperar con el editor para retractarse o corregir el papel.

Responsabilidades de los revisores

- Los revisores se comprometen a notificar sobre cualquier conducta no ética por parte de los autores y señalar toda la información que pueda ser motivo para rechazar la publicación de los artículos. Además, deben comprometerse a mantener de manera confidencial la información relacionada con los artículos que evalúan.
- Para la revisión de los trabajos, los revisores deben contar con las directrices para realizar esta tarea. Dichas directrices deben ser proporcionadas por el editor y son las que deben de considerar para la evaluación.
- Todo revisor seleccionado debe de notificar en el menor tiempo posible al editor si está calificado para revisar la investigación de un manuscrito o si no está en la posibilidad de hacer la revisión.
- Cualquier manuscrito recibido para su revisión debe ser tratado como documento confidencial. No se debe mostrar o discutir con otros expertos, excepto con autorización del editor.
- Los revisores se deben conducir de manera objetiva. Toda crítica personal al autor es inapropiada. Los revisores deben expresar sus puntos de vista con claridad y con argumentos válidos.
- Toda información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares debe ser confidencial y no se utilizará para obtener ventajas personales.
- Los revisores no deben evaluar los manuscritos en los que tienen conflictos de intereses.

Fuentes consultadas:

"Publication ethics and publication malpractice statement", Faculty of Management. http://www.management.utm.my/es/jurnal-kemanusiaan/122-others/654-publication-ethics-and-publication-malpractice-statement.html fecha de consulta: 06 de marzo de 2014.

"Declaración de ética y negligencia profesional", *Lengua y Habla*, Revista del Centro de Investigación y Atención Lingüística C.I.A.L., México, http://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.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 139, correspondiente a enero-abril de 2021, editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se terminó de imprimir el 23 de marzo de 2021, en los talleres de Comercial de Impresos MB, Petróleos Méxicanos 11, Col. Petrolera Taxqueña, Coyoacán, C. P. 04410, CDMX. El tiro consta de 300 ejemplares impresos mediante Offset en papel cultural ahuesado de 75 grs. En su composición se usó el tipo Garamond 11.5/13. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Domingo Cabrera Velázquez.