

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

■ Núm. 141, septiembre-diciembre 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. 141 (septiembre-diciembre 2021), año 48, es una publicación cuatrimestral, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, Ciudad de México, C. P. 04510, a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, CDMX. Tel. 56 22 94 70 Ext. 84517, <http://investigacion.politicas.unam.mx/rri> Correo electrónico: revistarriunam@politicas.unam.mx, Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2016-062113222800-102, ISSN: 2448-8623 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor, Certificado de Licitud de Título y Contenido núm.: 17281, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, impresa por Línea y Color, Prolongación Tlahuicas 20, Col. San Francisco Culhuacán, Coyoacán, CDMX. Este número se terminó de imprimir el 28 de marzo de 2022, 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.

Directora de la Revista

Virginia Leticia Valdivia Caballero

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 Autónoma de Puebla, México. *Olga Pellicer Silva*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México. *Roberto Peña Guerrero*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Graciela Pérez Gavilán*, Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Xochimilco, México. *Sandra Kanety Zavaleta Hernández*, 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/](http://investigacion.politicas.unam.mx/rri/)

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

Asistencia Coordinación Editorial

Salma Gabriela Rincón Rodríguez

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM
Núm. 141 (septiembre-diciembre 2021)

7

Presentación

ARTÍCULOS

13

Sociedad internacional, comunidad internacional, humanidad
y Derecho Internacional en la actualidad
Miguel Ángel Cepillo Galvín

39

El papel de la inteligencia estratégica en el marco del creciente
vínculo entre geopolítica y finanzas globales
José Miguel Alonso Trabanco y José Carrillo Piña

69

Biopolítica y relaciones internacionales.
Los cuerpos en las relaciones internacionales
Roberto Carlos Hernández López

101

Paradiplomacia en la Unión Europea, las oficinas
de representación regionales en Bruselas
Rafael Moreno Valencia

121

¿Sólo buenas prácticas?: intereses de la Organización
para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
en Colombia para otorgarle la membresía
Camilo Rojas y Daniel Libreros

159

México y España, 40 años de un reencuentro.
Una visión panorámica
Mario Ojeda Revah

191

La política exterior de México bajo una administración
de izquierda: cambios y continuidades 2018-2021
Rafael Velázquez Flores

RESEÑAS

231

Actores y temas de las relaciones de México y sus fronteras,
de Laura Muñoz (coord.)
Consuelo Dávila Pérez

237

*Migración y desarrollo. Propuestas para una gestión alternativa de la
política migratoria en México,* de Javier Urbano Reyes
María José Argumedo Hernández, Isaac García Puertos
y Enrique Darszon Winters

243

Política exterior del presidente Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012,
de Paulino Ernesto Arellanes Jiménez
Diana Salazar Velasco

245

Cronología de la política exterior de México
Mayo-agosto 2021

253

Normas editoriales
Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

257

Principios de ética y Declaración sobre negligencia

Presentación

El último cuatrimestre de 2021 tiene aún como telón de fondo la pandemia originada por el SARS-COV-2. Si bien la incidencia de COVID-19 muestra una lenta, pero progresiva, disminución en varias regiones del mundo gracias a las diferentes vacunas que se han desarrollado y aplicado, estamos aún lejos de pasar la página de este episodio que vino a agudizar aún más las desigualdades económicas y sociales que existían antes de la irrupción del virus mencionado. A este escenario se le agregan desastres ecológicos, conflictos armados y tensiones crecientes que ponen de manifiesto la necesidad de soluciones que privilegien el multilateralismo y las acciones conjuntas para responder de manera más eficiente a los problemas que nos aquejan.

En este número de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* hemos seleccionado materiales que dan cuenta de lo anterior. Se trata de investigaciones en las que se exploran alternativas analíticas para tratar de entender tanto fenómenos coyunturales como temas añejos y que ofrecen elementos para la construcción de escenarios a futuro. En este sentido, trabajando aún fuera de nuestras instalaciones universitarias por el resguardo sanitario que todavía guardamos, aspiramos a seguir generando espacios de reflexión académica para tal efecto.

La sección de *Artículos* inicia con la colaboración de Miguel Ángel Cepillo Galvín, “Sociedad internacional, comunidad internacional, humanidad y Derecho Internacional en la actualidad”, en donde se explora la evolución que ha tenido la sociedad internacional durante el siglo xx hasta llegar a conformar lo que el autor considera una verdadera comunidad internacional. Este proceso se ha anclado en la constante humanización del ordenamiento jurídico internacional, es decir, en la búsqueda de protección y resguardo del interés público. Asimismo, ha ido acompañado de una gradual incorporación de nuevos sujetos de derecho internacional y ha llegado, incluso, a tener alcance global, más allá de la jurisdicción nacional de los Estados.

A continuación, presentamos “El papel de la inteligencia estratégica en el marco del creciente vínculo entre geopolítica y finanzas globales”, de José Miguel Alonso Trabanco y José Carrillo Piña. En un mundo como el actual, ha quedado claro el dinamismo de los intercambios comerciales y los flujos migratorios, así como la apremiante necesidad de contar con información adecuada para poder discernir las tendencias a futuro a nivel nacional, regional e internacional y estar en

posibilidades de tomar decisiones en los mercados financieros que tengan impactos sustanciales en el balance global de poder. Ello se vuelve aún más relevante porque las perturbaciones provocadas por acciones económicas o comerciales hostiles pueden socavar la seguridad de los Estados, sobre todo ante la inminente presencia de instituciones bancarias y operadores del sector privado que no comparten sus intereses. Cada vez son más frecuentes temas como operaciones de lavado de dinero de las organizaciones delictivas, financiamiento del terrorismo, evasión fiscal o corrupción, cuya influencia es cada día más profunda. De ahí la necesidad de ampliar los horizontes de análisis con elementos como la inteligencia estratégica y revisar si las prácticas que derivan de ella cumplen las legislaciones nacionales correspondientes o si, por el contrario, son violatorias del derecho internacional.

Roberto Carlos Hernández López escribe “Biopolítica y relaciones internacionales. Los cuerpos en las relaciones internacionales”, investigación en la que aborda un delicado tema: la trata de personas con fines de explotación sexual. Ante la proliferación de redes criminales y de organizaciones delictivas de carácter transnacional, cada vez es más frecuente escuchar de sofisticadas estructuras que se dedican al trasiego de drogas, armas, personas y órganos humanos. A través de diversas aproximaciones teóricas, el autor pone sobre la mesa cifras y datos que ilustran la apremiante necesidad de encontrar soluciones a un fenómeno que debe involucrar no sólo a autoridades estatales, sino generar iniciativas globales. Conceptos como biopolítica, soberanía y poder coexisten en una exposición que evidencia la globalización de la criminalidad y que se enmarca en un contexto en el que, a los ojos de algunos, las medidas sanitarias para enfrentar la pandemia han vulnerado el régimen de libertades civiles y derechos humanos en los regímenes democráticos.

Si bien ha quedado de manifiesto que los Estados no son, desde hace mucho, los únicos actores en relaciones internacionales, cada vez se hace más necesario contar con herramientas teóricas y metodológicas adecuadas para analizar el desempeño de entidades subnacionales o regionales en dicho ámbito, en particular en el marco de esquemas de integración que combinan niveles de gestión intergubernamentales y supranacionales. Al respecto, Rafael Moreno Valencia contribuye a esta discusión con el artículo “Paradiplomacia en la Unión Europea, las oficinas de representación regionales en Bruselas”, donde señala que en aquella ciudad, desde mediados de la década de los años ochenta, se ha incrementado de manera exponencial el número de tales despachos, parte integral de las políticas de la gobernanza multinivel en la organización referida, y sus funciones se centran en recolectar información, crear redes, ser enlaces entre las regiones y la UE y buscar influencia en el espacio europeo. Estos procesos representan para aquéllas una serie de ventajas y beneficios, pues posibilitan el intercambio de experiencias para

resolver problemas específicos dentro del sistema internacional y, por supuesto, permiten influir en la formulación de políticas comunitarias.

Por su parte, Camilo Rojas y Daniel Libreros colaboran en este número con “¿Sólo buenas prácticas?: intereses de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en Colombia para otorgarle la membresía”, una reflexión en torno a los elementos involucrados en las negociaciones para lograr la incorporación del país americano a dicho organismo. Su peso económico y su histórica vinculación con Estados Unidos fueron sólo algunos de los incentivos que agilizaron el ingreso a una de las entidades más influyentes de la actualidad, pues destacan también la búsqueda de fortalecimiento de sus propios intereses dentro del orden mundial y la consideración de aspectos militares y geoestratégicos. La relación de esta organización con Colombia, aunque tardía, es una clara muestra del pragmatismo político y económico contemporáneo, perfilándose como uno de los casos más atractivos del siglo XXI por la vinculación entre transformaciones en la política interna y aspiraciones en política exterior.

Retomando uno de los temas clásicos de nuestras relaciones exteriores, Mario Ojeda Revah participa en este número con “México y España, 40 años de un reencuentro. Una visión panorámica”, investigación por demás pertinente, en particular a la luz de los acontecimientos que ha protagonizado la actual administración, cuestionando el desempeño histórico del país europeo en la relación con el nuestro. El autor enfatiza el carácter estratégico de los vínculos entre ambas orillas del Atlántico y expone con lujo de detalles los múltiples aspectos que éstos comprenden, señalando también aquellos episodios en los que la reciprocidad en el trato no fue el rasgo distintivo y, sobre todo, dando seguimiento a las transformaciones internas de cada uno de ambos Estados involucrados. Cambios de orientación ideológica de los partidos en el poder, incorporación a mecanismos de integración regional, canales formales e informales de comunicación e influencia de medios de comunicación y otras empresas son considerados en el análisis de la relación con uno de los referentes fundamentales de la historia de México a partir de fuentes primarias, en su mayoría hemerográficas.

Para cerrar este primer apartado, Rafael Velázquez Flores presenta “La política exterior de México bajo una administración de izquierda: cambios y continuidades 2018-2021”, un estudio sobre los primeros años de la gestión de Andrés Manuel López Obrador, periodo en el que ha quedado de manifiesto la relevancia de los asuntos internacionales, a pesar de la escasa atención que el mandatario le presta. Los años seleccionados son trascendentales en tanto corresponden a una administración que cuando estuvo en campaña prometió grandes cambios, pero en la práctica ha dado continuidad a posturas y acciones emprendidas por las anteriores y que en materia económica no se ha aventurado en aguas distintas. Parte

sustancial de la investigación se vuelca en identificar el sello característico de la actual administración en materia de relaciones exteriores. Se enfatiza la relación con América Latina y Estados Unidos, pero también se consideran otras áreas regionales y organismos multilaterales.

En la sección de *Reseñas*, contamos con la participación de Consuelo Dávila Pérez, que analiza *Actores y temas de las relaciones de México y sus fronteras*, obra coordinada por Laura Muñoz que es un abanico de temas diversos que abarcan pasajes desde el siglo XIX hasta el presente siglo, revisando las relaciones de nuestro país con el Caribe, Estados Unidos y América Central, en particular. El denominador común es el uso de fuentes originales tanto de México como de otros países caribeños y de Estados Unidos. En segundo lugar, María José Argumedo Hernández, Isaac García Puertos y Enrique Darszon Winters reseñan *Migración y desarrollo. Propuestas para una gestión alternativa de la política migratoria en México*, de Javier Urbano Reyes. Este libro parte de presupuestos tales como la existencia de un modelo hegemónico que provoca y mantiene un sistema de explotación que se aprovecha de la migración, sobre todo de la irregular, o como el hecho de que los Estados se refugian en sus propias normas y leyes para definir su gestión de acuerdo a sus propios intereses, sin lograr una inserción exitosa del migrante en las políticas de desarrollo. Por su parte, Diana Salazar Velasco comenta el libro de Paulino Ernesto Arellanes Jiménez, *Política exterior del presidente Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012*, destacando algunos de los puntos de partida para el análisis que se hace en la obra, como el Plan Nacional de Desarrollo, el activismo internacional, la guerra contra el crimen organizado y el narcotráfico o las relaciones económicas con el exterior.

Finalmente, cierra este número la tradicional sección de *Cronología de la política exterior de México*, que ofrece a nuestros lectores un breve recuento de los eventos más destacados del periodo que va de mayo a agosto del presente año. Confiamos en que los materiales aquí compilados contribuyan a los debates sobre los temas contemporáneos y que sean de utilidad para los estudiosos de las Ciencias Sociales, en general, y de Relaciones Internacionales, en particular.

Alma Rosa Amador Iglesias

Editora de la *Revista de*

Relaciones Internacionales de la UNAM

Artículos

Sociedad internacional, comunidad internacional, humanidad y Derecho Internacional en la actualidad

International society, international community, humankind and International Law today

Miguel Ángel Cepillo Galvín*

Resumen

Este artículo analiza la evolución que ha experimentado la sociedad internacional a lo largo del siglo xx y su configuración en la actualidad como una comunidad internacional, con todo lo que ello representa. Asimismo, se estudian los cambios operados en el ordenamiento jurídico internacional que han dotado a la humanidad de un papel significativo y que la han convertido en un principio orientador del Derecho Internacional. Finalmente, se incluyen unas reflexiones sobre si todo ello implica de algún modo una vuelta, aunque sea con matices, a la concepción del Derecho Internacional que forjaron en el siglo xvi los “padres fundadores” de la Escuela de Salamanca.

Palabras clave: Derecho Internacional, sociedad internacional, comunidad internacional, humanidad, relaciones internacionales.

Abstract

This article analyzes the evolution that international society has undergone throughout the 20th century and its current configuration as an international community, with all that this represents. Likewise, another subject of research is the changes produced in the international legal order, which have endowed humanity with a significant role and which have made it a guiding principle of International Law. Finally, some reflections are included on whether all this implies in some way a return, although with nuances, to the conception of International Law that was forged in the 16th century by the “founding fathers” of the School of Salamanca.

Key words: International Law, international society, international community, humankind, international relations.

* Doctor en Derecho por la Universidad de Cádiz, España. Profesor titular de Universidad de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en dicha universidad. Miembro del Centre of Excellence Jean Monnet “Migration and Human Rights in Europe’s External Borders”. Correo electrónico: miguel.cepillo@uca.es

Introducción

“Una visión realista del fenómeno jurídico va íntimamente unida a la base social respecto a la que éste opera”.¹ Así comienza Díez de Velasco su célebre manual, señalando de ese modo que una aproximación al estudio del Derecho Internacional requiere un análisis previo de la sociedad internacional por ser ésta el marco en el que aquél actúa. Se trata en realidad de un planteamiento que han seguido en general los iusinternacionalistas, que se han apoyado desde tiempo atrás en el conocido adagio latino *ubi societas ibi ius*, “donde hay sociedad hay derecho”, “para empezar su análisis partiendo de la necesaria conexión entre la sociedad internacional y el Derecho que la regula”.² Habría que destacar asimismo que las características de cualquier ordenamiento jurídico vienen determinadas por las de la sociedad cuyas relaciones pretende regir³ y que, por consiguiente, las características propias de la sociedad internacional terminan de igual forma proyectándose en el Derecho Internacional.

Partiendo de tales premisas, pretendemos reflexionar sobre la influencia que han podido tener las transformaciones de la sociedad internacional en una remodelación del Derecho Internacional contemporáneo.⁴ Por ello, hemos considerado conveniente tratar, en primer lugar, la evolución que a nuestro juicio ha experimentado la sociedad internacional a lo largo del siglo xx, en particular tras la creación de la Organización de las Naciones Unidas, que la han llevado a configurarse en la actualidad como una comunidad internacional, con todo lo que ello representa.

Procederemos a estudiar, en segundo lugar, la conformación de dicha comunidad internacional, que se ha ido haciendo cada vez más compleja al ir acrecentándose el papel que desempeñan, junto a los Estados soberanos, nuevos sujetos de derecho internacional como las organizaciones internacionales, los pueblos o los seres humanos.

¹ Manuel Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Tecnos, Madrid, 2013, p. 61.

² Ignacio Forcada Barona, “La enseñanza del Derecho Internacional Público en España: una perspectiva desde el ‘análisis crítico del discurso’” en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 3, 2001, pp. 6-7.

³ Como destacan Antonio Remiro Brotons *et al.*, *Derecho Internacional. Curso general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 37, que mencionan en ese sentido otro célebre adagio latino: *sic societas, sicut ius*.

⁴ Cuestión que consideramos que sigue siendo de relevancia en la actualidad. En esta línea, Soledad Torrecuadrada García-Lozano, “Normas universales para una sociedad universal” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 110, FCPYS-UNAM, México, mayo-agosto 2011, p. 12, señala que en los últimos años “tanto la doctrina como las instituciones internacionales han reflexionado sobre las modificaciones producidas en la sociedad internacional y acerca de los atributos del ordenamiento rector de las relaciones desarrolladas en su seno: el derecho internacional”.

Un factor que ha influido de manera decisiva en esa evolución de la sociedad internacional para transformarse en una auténtica comunidad internacional es el proceso de humanización del ordenamiento jurídico internacional, que se ha ido desarrollando con particular intensidad a partir de la segunda mitad del siglo xx. Dicho proceso ha conducido, en nuestra opinión, a convertir a la humanidad en un principio orientador del Derecho Internacional, como tendremos ocasión de analizar en el tercer apartado de este trabajo.

Concluiremos nuestro estudio con unas reflexiones finales sobre si esa transformación del Derecho Internacional, que sitúa a la humanidad en una posición central de dicho ordenamiento, implica de algún modo una vuelta, aunque sea con matices, a la concepción de esta disciplina que forjaron en el siglo xvi, como Derecho de Gentes, los “padres fundadores” de la Escuela de Salamanca.

Evolución de la sociedad internacional hacia una auténtica comunidad internacional

Es habitual entre los internacionalistas, desde hace algunas décadas, utilizar los términos de sociedad internacional⁵ y de comunidad internacional para referirse a la base social sobre la que opera el Derecho Internacional, en unos casos indistintamente y en otros estableciendo diferencias entre ambos y optando por uno o por otro como mejor reflejo de la realidad social sobre la que se proyecta el Derecho Internacional.⁶

Podemos encontrarnos también algunas posturas intermedias, como la que sostiene Del Arenal, para quien “estamos ante una sociedad internacional que

⁵ En relación con el concepto de sociedad internacional merece destacarse la influencia que ha tenido la Escuela Inglesa entre los estudiosos de las Relaciones Internacionales. Un análisis reciente a ese respecto podemos encontrarlo en Hidemi Suganami, “La Escuela Inglesa, historia y teoría” en *Relaciones Internacionales*, núm. 41, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, España, junio-septiembre 2019, en particular pp. 102 y ss.

⁶ Debate terminológico que Esther Barbé, *Relaciones Internacionales*, 3ª ed., Tecnos, España, 2007, p. 131, considera que se originó en la literatura científica española a partir de un artículo publicado en 1943 por Antonio Poch y que, a su juicio, sigue conservando elementos de interés. A ese respecto, la profesora Barbé (p. 132), refiriéndose a las tesis defendidas por Antonio Poch y Gutiérrez de Caviedes, “Comunidad internacional y sociedad internacional” en *Revista de Estudios Políticos*, vol. vi, núm. 12, 1943, pp. 341-400, establece algunas diferencias entre sociedad y comunidad internacional, indicando que la comunidad internacional es una unidad natural y espontánea, mientras que la sociedad internacional es una unidad artificial; la comunidad internacional es una manera de “ser” para el individuo incorporado, mientras que la sociedad internacional es una manera de “estar”; la comunidad internacional es integración, mientras que la sociedad internacional es la suma de las partes; en la comunidad internacional priman los valores convergentes, mientras que en la sociedad internacional priman valores divergentes.

presenta ya rasgos característicos de una comunidad, aunque ésta no se ha configurado todavía plenamente como tal”.⁷

Por otra parte, hay quienes consideran que son términos que han de emplearse de manera simultánea, como es el caso de Mariño Menéndez, que sostiene que la sociedad internacional es la formación social concreta en que en la actualidad se estructura la convivencia de todos los pueblos, personas y entidades políticas en el seno de la humanidad, constituyendo la base social de la comunidad internacional, en tanto que esta última sería una entidad conformada por el conjunto de entes colectivos, principalmente los Estados, que se relacionan entre sí mediante las normas del Derecho Internacional Público.⁸

Desde nuestra perspectiva, y en esto coincidimos a plenitud con los profesores Casanovas y Rodrigo, en realidad nos hallamos ante modelos organizativos que no son alternativos ni excluyentes, “sino que operan como instrumentos de análisis de la realidad para denominar distintos grados de sociabilidad del medio social internacional o para hacer referencia al nivel de sociabilidad en él existente”.⁹

En efecto, podemos considerar que toda comunidad tiene una base social, pero no toda sociedad se configura como una comunidad, con las características que esta última presenta en cuanto a sentido de pertenencia a una colectividad que comparte una serie de principios y valores comunes y la existencia de unos intereses generales que han de ser protegidos por todos.

Se trata en consecuencia de una cuestión de gradación y de determinar si se presentan los elementos necesarios para sostener que nos hallamos ante una comunidad internacional que ha superado los niveles de sociabilidad inherentes a la sociedad internacional.

En nuestra opinión existen varias razones para afirmar que en la actualidad nos encontramos ante una comunidad internacional, surgida tras un proceso de evolución de la sociedad internacional que se ha venido desarrollando a lo largo de la segunda mitad del siglo xx y principios del siglo xxi,¹⁰ caracterizado por la progresiva humanización del Derecho Internacional y por una reformulación del papel del Estado en la escena internacional.

⁷ Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2007, p. 414.

⁸ Véase Fernando Mariño Menéndez, *Derecho Internacional Público-Parte general*, 3ª ed., Trotta, Madrid, 1999, pp. 19-21.

⁹ Oriol Casanovas y Ángel José Rodrigo, *Compendio de Derecho Internacional Público*, 7ª ed., Tecnos, Madrid, 2018, pp. 36-37.

¹⁰ Antonio Truyol y Serra, *La sociedad internacional*, 2ª ed., 3ª reimp., Alianza Universidad, Madrid, 2001, distingue una serie de fases en dicha evolución, desde un sistema europeo de Estados a un sistema de Estados de civilización cristiana, una sociedad de Estados civilizados y a la sociedad internacional mundial.

Así, en primer lugar, habría que destacar que diversos instrumentos internacionales han recogido la expresión “comunidad internacional” para referirse a la realidad social sobre la que se proyecta el Derecho Internacional. Entre otros, algunos de enorme importancia como la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas de 1970,¹¹ el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 o la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales de 1986.¹²

Asimismo, en segundo lugar, podemos encontrar referencias a la comunidad internacional en diferentes sentencias y opiniones del Tribunal Internacional de Justicia¹³, si bien es cierto que, como ha destacado algún autor, con una aproximación minimalista y cautelosa a la hora de definirla conceptualmente.¹⁴

Pero sin duda el argumento más relevante para afirmar que hoy el Derecho Internacional se proyecta sobre una auténtica comunidad internacional es que dicho ordenamiento presenta una “estructura comunitaria”,¹⁵ conformada por normas jurídicas que protegen los intereses esenciales de dicha comunidad (*ius cogens*), así como por otras que resguardan sus intereses generales (las “normas de interés público”), por las obligaciones debidas a toda la comunidad internacional (obligaciones *erga omnes*) por las normas que prohíben o sancionan los crímenes de agresión, de guerra y de genocidio y los crímenes contra la humanidad, por regímenes internacionales que regulan y protegen tales valores e intereses y por determinadas instituciones internacionales encargadas de aplicar tales normas, como la Corte Penal Internacional y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

¹¹ Véase Resolución 2625 (xxv) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 24 de octubre de 1970.

¹² Véase artículo 53 del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, del 23 de mayo de 1969, y de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, del 21 de marzo de 1986, ambos de idéntico tenor.

¹³ Arrêt de la Cour Internationale de Justice, *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Tébéran (États-Unis d'Amérique c. Iran)*, 24 de mayo de 1980, párs. 36 y 91; Arrêt de la Cour Internationale de Justice, *Barcelona Traction*, 5 de febrero de 1970, pár. 33; Avis de la Cour Internationale de Justice, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité*, 21 de junio de 1971, pár. 127.

¹⁴ Véase Gleider I. Hernández, “A reluctant guardian: the International Court of Justice and the concept of international community” en *British Yearbook of International Law*, vol. 83, núm. 1, 2013, pp. 13-60.

¹⁵ Como señalan Oriol Casanovas y Ángel José Rodrigo, *op. cit.*, p. 44. Véase también Santiago Villalpando, “The legal dimension of the international community: how community interests are protected in International Law” en *European Journal of International Law*, vol. 21, núm. 2, 2010, pp. 387-419.

En lo que se refiere a las normas imperativas de derecho internacional general o *ius cogens*, habría que recordar que, más allá del debate doctrinal, se encuentran contempladas en los artículos 53 y 64 del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, y posteriormente en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales de 1986, también en sus artículos 53 y 64.

La presencia de este tipo de normas en el Derecho Internacional implica el establecimiento de una jerarquía normativa que, entre otras cosas, conlleva la nulidad de todo tratado internacional que en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general, así como de todo tratado existente que esté en oposición con una nueva norma de este tipo surgida con posterioridad, y en consecuencia una clara limitación de la voluntad de los Estados (y de las organizaciones internacionales), que redundaría sin duda alguna en una transformación del Derecho Internacional que ha sido ampliamente estudiada por la doctrina.¹⁶

¹⁶ Sobre el *ius cogens* y su impacto en el Derecho Internacional resultan de particular interés, entre otros: Levan Alexidze, “Legal nature of jus cogens in contemporary International Law” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, 1981-III, pp. 219-270; Rafael Casado Raigón, *Notas sobre el ius cogens internacional*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, España, 1999, p. 110; Antonio Fernández Tomás, “El *ius cogens* y las obligaciones derivadas de normas imperativas: entre el mito y la realidad” en Elisa Pérez Vera y Alejandro J. Rodríguez Carrión (coords.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Servicios de Publicaciones de las Universidades de Sevilla, Córdoba y Málaga, Sevilla, 2005, pp. 619-638; Giorgio Gaja, “Jus cogens beyond the Vienna Convention” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, 1981-III, pp. 271 y ss.; Antonio Gómez Robledo, “Le ius cogens international: sa genèse, sa nature, ses fonctions” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, 1981-III, pp. 9-218; Cesáreo Gutiérrez Espada, “Sobre las normas imperativas del Derecho internacional” en Varios autores, *Pacis Artes. Obra homenaje al profesor Julio D. González Campos*, tomo 1, Eurolex, Madrid, 2005, pp. 273-290; Adolfo Miaja de la Muela, “Ius cogens y ius dispositivum en Derecho internacional público” en Varios autores, *Homenaje al profesor Legaz y Lacambra*, Santiago, 1960, t. II, pp. 1121-1153; Alfred Verdross, “Jus dispositivum and jus cogens in International Law” en *American Journal of International Law*, 1966, núm. 1, pp. 55 y ss.; Michel Virally, “Réflexions sur le jus cogens” en *Annuaire Français de Droit International*, 1966, pp. 5-30; Charles de Visscher, “Positivism and ius cogens” en *Revue Générale de Droit International Public*, 1971, pp. 5-11.

En tales normas imperativas podemos observar algunas características propias de las existentes en una auténtica comunidad,¹⁷ ya que a través de las mismas se protegen valores esenciales de la comunidad internacional y se establecen obligaciones para todos los Estados en su conjunto, con independencia de que algunos de ellos no hayan manifestado en forma expresa su consentimiento al respecto,¹⁸ suponiendo en consecuencia un límite a la autonomía de la voluntad de los Estados.

Como es sabido, en el asunto Barcelona Traction el propio Tribunal Internacional de Justicia señalaba que se debe hacer una distinción esencial entre las obligaciones de un Estado hacia la comunidad internacional en su conjunto y aquellas que tiene frente a otro Estado, siendo las primeras de ellas por su propia naturaleza un asunto que concierne a todos los Estados y que genera obligaciones *erga omnes* en la medida que se puede considerar que todos los Estados tienen un interés jurídico en la protección de los derechos en causa.¹⁹

¹⁷ A este respecto resultan interesantes las palabras de Juan Antonio Carrillo Salcedo, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1976, p. 258, que las define como “normas jurídicas superiores a la voluntad de los Estados, indispensables para la vida internacional y profundamente arraigadas en la conciencia internacional, que se refieren a los intereses de la comunidad internacional en su conjunto, a los de toda la humanidad, y que, por ello, tienen carácter imperativo en el sentido de que no pueden ser desconocidas o modificadas mediante acuerdos entre los Estados”, poniendo el acento en la necesidad de su propia existencia para el desarrollo de las relaciones internacionales en el contexto actual y en su vinculación con los intereses generales de la comunidad internacional y de la humanidad. En un sentido similar se pronuncia Rafael Casado Raigón, *op. cit.*, p. 39, al manifestar que las normas de *ius cogens* “guardan relación con valores jurídicos esenciales de la comunidad internacional, estando profundamente arraigadas en la conciencia jurídica de la humanidad”. Por su parte, Ángel José Rodrigo, “La constitución invisible de la comunidad internacional” en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018, p. 73, destaca el carácter comunitario de las normas imperativas de derecho internacional general en la medida en que “dan expresión normativa a los valores e intereses esenciales de la comunidad internacional, forman la identidad de este grupo social en la actualidad y son uno de los principales elementos para la ordenación de las relaciones sociales en ella”.

¹⁸ Sobre esta cuestión, véase Christian Tomuschat, “Obligations arising for States without or against their will” en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, t. 241, 1993-IV, pp. 197-375. Rafael Casado Raigón, *op. cit.*, pp. 23-24, destaca que durante la propia Conferencia de Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados quedó claramente establecido que no se requería una aceptación y reconocimiento unánime de los Estados para calificar a una norma como de *ius cogens*, siendo suficiente “con una muy amplia mayoría”. Insiste en esta idea Ángel José Rodrigo Hernández, “Los criterios de identificación de las normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*)” en Javier Díez-Hochleitner, Carlos Espósito, Cristina Izquierdo Sanz y Soledad Torrecuadrada García-Lozano (eds.), *Principios y justicia en el Derecho Internacional. Libro homenaje al profesor Antonio Remiro Brotons*, Dykinson, Madrid, 2018, p. 127, basándose en el trabajo realizado en el seno de la Comisión de Derecho Internacional en 2017 y en particular en los informes presentados por el relator especial sobre el *ius cogens*, Dare Tladi.

¹⁹ Véase Arrêt de la Cour Internationale de Justice, *Barcelona Traction*, 5 de febrero de 1970, párr. 33.

Aunque, como ya alertara Charles de Visscher, el *ius cogens* “pêche par une double insuffisance: absence de définition, défaut des garanties efficaces (...)”,²⁰ lo que entre otras cosas ha llevado a algunos autores a afirmar que se ha tendido a exagerar la importancia del *ius cogens* y de las obligaciones derivadas de las normas imperativas de derecho internacional general al percibir las como logros revolucionarios transformadores del Derecho Internacional.²¹

Es cierto que el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 (y también la Convención de Viena de 1986) no establece cuáles son en concreto tales normas imperativas de derecho internacional general ni incorporan criterios claros para su determinación, dejando dicha determinación a la práctica y a la jurisprudencia internacional.²²

Ello ha provocado que no exista un catálogo preciso e indiscutido de normas de *ius cogens*, circulando diferentes “listas de normas imperativas, que no siempre coinciden”.²³ En opinión de Pastor Ridruejo, una actitud muy extendida en la doctrina a la hora de detectar normas de *ius cogens* ha sido, en algunos casos, la de hacer entrar en juego los intereses de la comunidad internacional en su conjunto, en tanto que en otros casos se polarizan tales normas imperativas en torno a grandes temas del Derecho Internacional, como la protección de los derechos fundamentales de la persona humana, los derechos y deberes fundamentales de los Estados o los principios básicos de la Carta de las Naciones Unidas, mostrándose partidario de aquellas definiciones que refieren las normas imperativas a la consecución de los fines esenciales del Derecho Internacional.²⁴

Coincidimos con el profesor Pastor Ridruejo en que un excelente punto de partida para llevar a cabo dicha labor lo suministra el Tribunal Internacional de Justicia en la mencionada sentencia en el asunto Barcelona Traction, en el que alude a determinadas normas que generan obligaciones *erga omnes*, en concreto aquellas que prohíben los actos de agresión y el genocidio, así como los principios y reglas relativas

²⁰ Charles de Visscher, *op. cit.*, p. 7.

²¹ Véase Antonio Fernández Tomás, *op. cit.*, p. 637, que desarrolla en las pp. 626-629 lo que él denomina “defectuosa construcción” del *ius cogens* en las Convenciones de Viena y la falta de visibilidad de sus normas.

²² De hecho, la Comisión de Derecho Internacional, cuando redactó el proyecto de artículos que servirían de base para los trabajos de la Conferencia de Viena que preparó la Convención de 1969 sobre Derecho de los tratados, ni siquiera quiso incluir ejemplos de normas de *ius cogens*. Véase *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, vol. II, 1963, p. 232.

²³ Cesáreo Gutiérrez Espada, *op. cit.*, p. 287.

²⁴ José Antonio Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*, 22ª ed., Tecnos, Madrid, 2018, pp. 46-47.

a los derechos fundamentales de la persona humana (comprendiendo entre ellas la protección contra la práctica de la esclavitud y contra la discriminación racial).²⁵

En cualquier caso, y más allá de las deficiencias apuntadas y de que los corolarios particulares del concepto de *ius cogens* estén todavía explorándose,²⁶ lo cierto es que resulta innegable la importancia que han adquirido tales normas imperativas dentro del ordenamiento jurídico internacional, que constituyen no sólo un criterio de validez de los actos jurídicos de los Estados, sino también como afirma Dupuy, “un critère matériel de légalité des faits et des situations juridiques créés par l’action des États”.²⁷

Otro aspecto relevante que refleja la estructura comunitaria del Derecho Internacional actual es lo que se ha venido a denominar por la doctrina como “interés público global”, en tanto que construcción social que pone de manifiesto la importancia que tienen determinados bienes comunes globales o valores universales para la comunidad internacional,²⁸ que pasarían a ser protegidos mediante las llamadas “normas de interés público”.²⁹

Para Juste Ruiz los bienes públicos globales, o *global commons*, más caracterizados son aquellos que tienen una dimensión espacial y están situados fuera de la jurisdicción nacional de los Estados (el alta mar, la zona de fondos marinos y oceánicos, la atmósfera más allá del espacio aéreo estatal, el espacio ultraterrestre y, con ciertas matizaciones, la Antártida).³⁰ Y afirma que dicha figura se ha evocado también con respecto a ciertos bienes o recursos que, sin estar necesariamente situados en su totalidad más allá de las jurisdicciones nacionales, tienen un indudable valor colectivo para el conjunto de la humanidad, como sería el caso de los

²⁵ Véase Arrêt de la Cour Internationale de Justice, *Barcelona Traction*, 5 de febrero de 1970, párr. 34.

²⁶ Como señala Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 6ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 490.

²⁷ Pierre-Marie Dupuy, “L’unité de l’ordre juridique international” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, t. 297, 2002, p. 273.

²⁸ Como lo definen Núria Bouza, Caterina García y Ángel José Rodrigo, “¿Hacia Worldfalia? La gobernanza política y jurídica del interés público global” en Núria Bouza, Caterina García y Ángel José Rodrigo (dirs.), *La gobernanza del interés público global*, Tecnos, Madrid, 2015, p. 30.

²⁹ O “normas comunitarias”, como también las denomina Ángel José Rodrigo. Véase, de este autor, “Entre Westfalia y Worldfalia: la comunidad internacional como comunidad social, política y jurídica” en Caterina García Segura (dir.), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 52. Con esa misma concepción como normas destinadas a proteger el interés general de la comunidad internacional, véase Rosario Huesa, “La protección del interés público global: una nueva dimensión para las normas y obligaciones internacionales” en Núria Bouza, Caterina García y Ángel José Rodrigo (dirs.), *op. cit.*, p. 256.

³⁰ José Juste Ruiz, “La gobernanza de los *global commons* como patrimonio colectivo en el Derecho internacional” en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018, p. 135.

componentes esenciales del medio ambiente mundial que presentan un valor ecológico comunitario que trasciende los límites geopolíticos en los que esos elementos se sitúan (grandes ríos y lagos del planeta, masas boscosas, parajes naturales únicos que albergan especies y hábitats insustituibles, muestras representativas de los ecosistemas y zonas que constituyen bancos privilegiados de la diversidad biológica).³¹

En definitiva, esta estructura comunitaria del Derecho Internacional actual confirma que la comunidad internacional no es tanto un concepto o una ficción jurídica, sino que por ser ya un fenómeno perteneciente al ámbito de la realidad “es un hecho jurídico relevante”³² que “nos ha hecho pasar de una concepción del orden internacional basada en la pluralidad de Estados soberanos e independientes a otra en la que el principio inspirador es el de comunidad”.³³ Y eso a pesar de que podamos mantener que se trata de una comunidad imperfecta, que presenta carencias y deficiencias a la hora de garantizar que se cumple de manera adecuada con los principios y valores establecidos.

Todo ello provoca a nuestro juicio una transformación sustancial del Derecho Internacional, en cuanto que la existencia de una comunidad internacional en la que han de protegerse por todos sus miembros los intereses generales de la comunidad produce, entre otras cosas, una reformulación del papel del Estado en el orden jurídico internacional y, por consiguiente, un cambio en un aspecto central del Derecho Internacional.

En esa línea, Carrillo Salcedo afirmaba tiempo atrás que se estaba produciendo una evolución ideológica de la sociedad internacional, que estaba a punto de cambiar la naturaleza del Derecho Internacional en la medida en que sugería la idea de subordinación de las soberanías particulares de los Estados al bien común.³⁴ Y en un sentido similar se han pronunciado también, por ejemplo, Alcaide y Pureza, para quienes la idea de comunidad internacional “está sirviendo de palanca de cambio de un Derecho Internacional no sólo universal, sino también en proceso de institucionalización, socialización y humanización, donde a la función de

³¹ *Ibidem*, p. 136.

³² Oriol Casanovas, “Unidad y pluralismo en Derecho Internacional Público” en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. II, 1999, Aranzadi, España, 1999, p. 153.

³³ Juan Antonio Carrillo Salcedo, “Influencia de la noción de comunidad internacional en la naturaleza del Derecho Internacional Público” en Varios autores, *Pacis Artes. Obra homenaje al profesor Julio D. González Campos*, op. cit., p. 185.

³⁴ Juan Antonio Carrillo Salcedo, “Droit international et souveraineté des États” en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, t. 257, 1996, p. 132.

regulación de competencias soberanas se suma la reglamentación de las soberanías en función de los intereses de la comunidad internacional en su conjunto”.³⁵

Asimismo, Oriol Casanovas señala los cambios producidos en las normas y en la estructura de la comunidad internacional, que ponen de manifiesto la dimensión pública de un Derecho Internacional “con normas cada vez más orientadas hacia la organización de una sociedad universal compleja (la comunidad global) y hacia la protección de valores y bienes comunes a toda la humanidad”.³⁶

Las continuas referencias a comunidad internacional y humanidad que podemos encontrar en quienes defienden, como es nuestro caso, la transformación sustancial que ha experimentado el Derecho Internacional contemporáneo, hace necesario que identifiquemos con claridad los vínculos existentes entre ambos conceptos y en particular si la humanidad queda subsumida de algún modo o no dentro de la comunidad internacional, como veremos a continuación.

Una comunidad internacional compuesta no sólo por Estados soberanos

Consideramos que el punto de partida para poder acercarnos con precisión a la compleja cuestión de determinar cuál es la composición en la actualidad de la comunidad internacional es la constatación de que la base social sobre la que ésta se asienta tiene inequívocamente una dimensión humana,³⁷ de la que surgen las distintas entidades que conforman dicha comunidad.

En este sentido, habría que destacar que, más allá de la conciencia personal de cada individuo, los seres humanos tienen conciencia de formar parte de una comunidad global de personas (la humanidad), junto con un sentimiento de identidad (histórica, lingüística, sociológica) y de pertenencia a un determinado grupo o comunidad cultural (un pueblo), así como un vínculo jurídico con una comunidad política (el Estado).

³⁵ Joaquín Alcaide Fernández y José Manuel Pureza, “La doctrina y el Derecho Internacional en una perspectiva post-positivista” en Jorge Cardona Llorens, Jorge Antonio Pueyo Losa, José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto y José Manuel Sobrino Heredia (eds.) y Mariano Aznar Gómez (coord.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 136.

³⁶ Oriol Casanovas, “La dimensión pública del Derecho internacional actual” en Núria Bouza, Caterina García y Ángel José Rodrigo (dirs.), *op. cit.*, p. 68.

³⁷ A ese respecto, Antonio Truyol, en *La sociedad internacional*, Alianza, Madrid, 1993, p. 18, se refiere a la sociedad internacional como “sociedad de comunidades humanas con poder de autodeterminación, de entes colectivos autónomos”. Por su parte, Juan Antonio Carrillo Salcedo, en “Contribution de la notion d’humanité au renforcement de la dimension idéologique du droit international” en Varios autores, *Les droits de l’homme à l’aube du XXI^e siècle. Karel Vasak. Amicorum Liber*, Bruylant, Bruselas, 1999, pp. 120-121, alude a la comunidad internacional como colectividad humana única.

Todas y cada una de esas realidades, seres humanos, pueblos, Estado y humanidad encuentran acomodo hoy día dentro del ordenamiento jurídico internacional, a diferentes niveles y con distinta presencia, pero sin perder la perspectiva de que los fines humanos son la base del Derecho Internacional.³⁸

A la hora de referirnos en concreto a la comunidad internacional, una primera reflexión que tendríamos que hacer es que se trata de “un concepto más amplio y actual” que el de comunidad internacional de Estados.³⁹

En efecto, podemos encontrarnos distintas referencias al concepto de “comunidad internacional en su conjunto”, como superadora de la “comunidad internacional de Estados”,⁴⁰ tanto en la jurisprudencia internacional⁴¹ como en instrumentos jurídicos internacionales de relevancia, como es el caso de la Carta de derechos y deberes económicos de los Estados de 1974⁴² y la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.⁴³

A partir de ahí, los pronunciamientos doctrinales pueden coincidir en que la comunidad internacional estaría conformada en la actualidad por otras entidades además de los Estados, pero no siempre coinciden en cuáles son éstas.

Por ejemplo, para Oriol Casanovas y Ángel José Rodrigo forman parte de la comunidad internacional, además de los Estados, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales e individuos.⁴⁴

Podemos observar que incluyen como miembros de la comunidad internacional tanto a sujetos como a actores de Derecho Internacional, pero en nuestra opinión habría que deslindar la base social sobre la que se construye la comunidad internacional que, en efecto, puede ser más amplia, con la conformación de dicha comunidad como realidad jurídica, que tendría en consecuencia que referirse en exclusiva a los sujetos de Derecho Internacional.

³⁸ Como señalara tiempo atrás Charles de Visscher, *Théories et réalités en Droit International Public*, Pedone, París, 1960, pp. 132 y ss.

³⁹ Cesáreo Gutiérrez Espada, *op. cit.*, p. 284.

⁴⁰ A la que se referían los Convenios de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 y 1986.

⁴¹ Como es el caso del Tribunal Internacional de Justicia. Véase, por ejemplo, Arrêt de la Cour Internationale de Justice, *Barcelona Traction*, 5 de febrero de 1970, párr. 34. Un análisis pormenorizado de esta cuestión en Gleider I. Hernández, *op. cit.*, pp. 13-60.

⁴² Véase Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 12 de diciembre de 1974, art. 31.

⁴³ Concretamente en su artículo 59. Merece destacarse de igual forma el Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, elaborado por la Comisión de Derecho Internacional en 2001, en particular sus artículos 42 y 48.1b).

⁴⁴ Oriol Casanovas y Ángel José Rodrigo, *op. cit.*, p. 41.

En esa línea, nos parece algo más ajustada la posición que mantienen Joaquín Alcaide y José Manuel Pureza, que se pronuncian a favor de una comunidad internacional compuesta por Estados, pueblos y seres humanos,⁴⁵ aunque teniendo en cuenta lo manifestado en el párrafo anterior sería necesario incluir también en nuestra opinión a las organizaciones internacionales.

De igual forma, la defendida por António Augusto Cançado Trindade, que considera que la concepción de la comunidad internacional comprende hoy a todos los sujetos de Derecho Internacional, señalando como tales a los Estados, las organizaciones internacionales, los individuos y la humanidad.⁴⁶ En este caso consideramos que habría que incluir también a los pueblos y en cambio no contemplar como tal a la humanidad porque, como tendremos ocasión de analizar en el siguiente epígrafe, no se puede afirmar que la misma tenga hoy por hoy la condición de sujeto de Derecho Internacional.

En definitiva, consideramos que actualmente forman parte de la comunidad internacional todos los sujetos de Derecho Internacional, Estados y organizaciones internacionales, así como los seres humanos y los pueblos, cuya subjetividad internacional ha sido más discutida, pero que como titulares de algunos derechos y obligaciones en la escena internacional cuentan al menos con una subjetividad limitada.

Ello no quiere decir que todos desempeñen el mismo papel ya que, como es sabido, los Estados siguen ocupando un papel central dentro de dicha comunidad internacional. Es precisamente su predominante naturaleza interestatal la que “permite distinguir la comunidad internacional de un posible Estado mundial o un imperio global, por un lado, y de una comunidad mundial de individuos, la Humanidad, o de una democracia cosmopolita, por otro”.⁴⁷

Habría que tener en cuenta en ese sentido que las normas que hoy integran la estructura comunitaria del Derecho Internacional tienen en su mayor parte un carácter sustantivo, existiendo pocas instituciones internacionales de alcance universal para garantizar la aplicación de tales normas (algunas de ellas, como la Corte Penal Internacional o la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y Oceánicos, organizaciones internacionales con personalidad jurídica).⁴⁸ Resulta por

⁴⁵ Joaquín Alcaide Fernández y José Manuel Pureza, *op. cit.*, p. 138.

⁴⁶ António Augusto Cançado Trindade, *International Law for Humankind. Towards a New Jus Gentium*, The Hague Academy of International Law/Martinus Nijhoff, Boston, 2013, p. 179.

⁴⁷ Oriol Casanovas y Ángel José Rodrigo, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁸ Véase Ángel José Rodrigo, “Entre Westfalia y Worldfalia: la comunidad internacional como comunidad social, política y jurídica”, *op. cit.*, p. 55.

ello necesario que la protección de los intereses comunitarios se tenga que realizar en gran medida por los propios Estados sobre un “fundamento bilateralista”.⁴⁹

En cuanto a la humanidad, como afirmaba René-Jean Dupuy, se trata de un concepto transtemporal, que engloba a las generaciones pasadas, presentes y futuras, a diferencia del concepto actual que representa la comunidad internacional, aunque en su opinión la noción de esta última se sublima en la de humanidad.⁵⁰

Que la humanidad como tal no forme parte a nuestro juicio de la comunidad internacional no significa que ambas no se encuentren íntimamente conectadas, sino todo lo contrario,⁵¹ ya que en la estructura comunitaria del Derecho Internacional contemporáneo la humanidad va a jugar un importante papel, como veremos a continuación.

La irrupción de la humanidad como principio orientador del Derecho Internacional

Si bien las relaciones internacionales han estado enfocadas tradicionalmente desde hace siglos sobre todo en torno a los intereses particulares de los Estados, la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas supuso un punto de inflexión a ese respecto en la medida en que en virtud de la misma se propició una transformación sustancial del ordenamiento jurídico internacional, sustentada en la toma de conciencia sobre una serie de valores comunes en la sociedad internacional y en la progresiva humanización del Derecho Internacional.

A ello hace referencia Mangas Martín cuando afirma que la “sociedad internacional de nuestros días ha alimentado y alumbrado nuevas aspiraciones al acercar inquietudes humanizadoras y transformarlas en normas jurídicas” y que “en el último cuarto de siglo hemos vivido transformaciones jurídicas notables mostrando

⁴⁹ Como destaca Bruno Simma en “From bilateralism to community interest in International Law” en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 250, 1994-vi, pp. 248-249.

⁵⁰ René-Jean Dupuy, “Communauté internationale et disparités de développement” en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, t. 165, 1979-IV, pp. 210 y 220. Para dicho autor la comunidad internacional se reduciría en la práctica a una comunidad de Estados, en tanto que la humanidad abarcaría a los pueblos y los individuos, más allá de sus agrupamientos nacionales.

⁵¹ Christian Tomuschat, “International Law: ensuring the survival of mankind in the eve of a new century” en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, vol. 281, 1999, p. 88, se refiere a dicha conexión cuando define la dimensión jurídica de la comunidad internacional como un conjunto de normas, procedimientos y mecanismos establecidos para proteger los intereses colectivos o de la humanidad.

el sistema jurídico internacional una importante capacidad de permeabilidad a las aspiraciones de futuro de un Derecho internacional común de la Humanidad”.⁵²

Ese proceso de humanización del Derecho Internacional se ha desarrollado en una doble dimensión: individual, haciendo titulares de derechos y obligaciones en la escena internacional a los seres humanos en tanto que individuos (cobrando un especial protagonismo la protección de los derechos humanos a nivel internacional); y colectiva, a través de la presencia creciente de la humanidad en diferentes ámbitos del ordenamiento jurídico internacional.

Pero el recorrido en ambas dimensiones ha tenido, a nuestro juicio, un diferente impacto en la transformación del Derecho Internacional. La primera de ellas ha convertido a los seres humanos en tanto que individuos en sujetos de dicho ordenamiento, aunque sea con carácter limitado, mientras que en su dimensión colectiva el proceso de humanización ha convertido a la humanidad en un principio orientador del Derecho Internacional.

Con ello se estaría respondiendo en cierta manera a una conocida máxima de Derecho Romano, *hominum causa omne ius constitutum est* (“todo el Derecho ha sido creado por razón de los hombres”), de tal modo que el ser humano tendría que ocupar un papel central en el Derecho Internacional.

A ese respecto, Cançado Trindade manifiesta, por ejemplo, que el Derecho Internacional contemporáneo se ha desarrollado en particular cuando los Estados y otros sujetos de Derecho Internacional han dado prioridad a la consecución de intereses comunes, superiores, para cumplir las necesidades y aspiraciones de la humanidad.⁵³

Por otra parte, Carrillo Salcedo afirma que determinados instrumentos jurídicos, tales como los relativos a la protección de las personas en tiempos de guerra o a la regulación jurídica de los espacios internacionalizados (la Antártida, los cuerpos celestes, el espacio extra-atmosférico y los fondos marinos) entre otros, en los cuales se hace referencia al concepto de humanidad, señalan la existencia de un bien común de la humanidad al cual los intereses particulares de los Estados deben estar subordinados.⁵⁴

Las referencias a la humanidad que figuran en esos instrumentos no son siempre las mismas, en unos casos se habla de “interés común de la humanidad” o “preocupación común de la humanidad”, que pueden referirse a bienes situados

⁵² Araceli Mangas Martín, *Humanización, democracia y Estado de Derecho en el ordenamiento internacional*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2014, p. 30.

⁵³ António Augusto Cançado Trindade, *op. cit.*, p. 24.

⁵⁴ Juan Antonio Carrillo Salcedo, “Contribution de la notion d’humanité au renforcement de la dimension idéologique du droit international”, *op. cit.*, p. 115.

dentro o fuera de las jurisdicciones de los Estados al no afectar a los derechos soberanos de éstos por limitarse a establecer reglas acordadas por los propios Estados para asegurar la protección de bienes de interés colectivo cuya conservación supone un beneficio para todos.⁵⁵

En otros casos, como el de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972,⁵⁶ se alude de forma indirecta a la humanidad al hablar de “patrimonio mundial de la comunidad entera”. Para Pureza dicha construcción impone el interés de la comunidad internacional como límite a la soberanía de los Estados sobre tales bienes, de modo que “la calificación como patrimonio mundial impone a la comunidad internacional un deber de cooperación en la conservación y revalorización de aquellos bienes, pero, por otro, limita las facultades características de una soberanía plena del Estado sobre dichos bienes”.⁵⁷

Pero sin duda donde la humanidad adquiere mayor relevancia jurídica es en torno a la figura de Patrimonio Común de la Humanidad,⁵⁸ que de algún modo supone el fruto de una corriente de pensamiento iniciada con algunos de los convenios antes citados “que postulaba la necesidad de introducir en el ordenamiento jurídico internacional, un nuevo principio que descansara sobre la base de considerar a toda la humanidad como titular de derechos sobre ciertos espacios físicos y sus recursos”⁵⁹ y que supone “la existencia de ciertos intereses comunes y superiores que sobrepasan los objetivos inmediatos y particulares de los Estados”.⁶⁰

Como es sabido, la proyección de mayor envergadura del principio de Patrimonio Común de la Humanidad se encuentra en el ámbito del Derecho del Mar,⁶¹ a través de la regulación establecida en la Parte XI de la Convención de Naciones

⁵⁵ Como señala José Juste Ruiz, *op. cit.*, p. 140.

⁵⁶ Véase Prólogo de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) el 16 de noviembre de 1972, en el que se afirma que “ciertos bienes del patrimonio cultural y natural presentan un interés excepcional que exige que se conserven como elementos del patrimonio mundial de la comunidad entera”.

⁵⁷ José Manuel Pureza, *El patrimonio común de la humanidad: ¿hacia un derecho internacional de la solidaridad?*, Trotta, Madrid, 2002, pp. 350-351.

⁵⁸ Véase Alexandre Charles Kiss, “La notion de patrimoine commun de l’Humanité” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, t. 175, 1982-II, pp. 99-256.

⁵⁹ Antonio Blanc Altemir, *El Patrimonio Común de la humanidad. Hacia un régimen jurídico internacional para su gestión*, Bosch, Barcelona, 1992, p. 23.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 31.

⁶¹ Para Esther Salamanca Aguado, *La Zona Internacional de los Fondos Marinos. Patrimonio común de la humanidad*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 326, se trata de un principio de Derecho Internacional de carácter evolutivo que aun no ha desplegado todos sus efectos.

Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 en relación con la denominada Zona Internacional de los Fondos Marinos y Oceánicos⁶² y los corolarios normativos que contempla (principio de no apropiación y exclusión de soberanía, principio de uso pacífico, principio de beneficio de toda la humanidad, principio de utilización sostenible de los recursos).⁶³

En relación con ello, Blanc Altemir afirma que, aunque “desde un punto de vista estrictamente jurídico-formal, podría afirmarse que la humanidad ostenta una determinada capacidad jurídica, al ser beneficiaria de una serie de derechos que el ordenamiento jurídico internacional le atribuye en forma de titularidad sobre un patrimonio, de ningún modo puede sostenerse que la humanidad tenga en la actualidad capacidad de obrar para ejercer directamente los derechos que le son reconocidos”.⁶⁴

En efecto, ante la evidencia de que por su propia naturaleza la humanidad no podía ejercer de manera directa los derechos de los que es titular la solución aportada por dicha Convención consistió en el establecimiento de una organización internacional, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, que ha de actuar en nombre de toda la humanidad.

En opinión de Pierre-Marie Dupuy, ello convierte a la humanidad en un sujeto activo dotado de capacidad de obrar, cuando manifiesta que:

(...) promese à la pleine capacité d’agir, au moins dans ce domaine, par l’intermédiaire de l’Autorité du fond des mers, l’humanité est en principe conçue, dans le dessein du nouveau droit de la mer, non pas seulement comme une entité mythique quoique attributaire de droits, mais telle un sujet actif, doté de la capacité de les mettre en œuvre.⁶⁵

Sin embargo, resulta a nuestro juicio muy complicado mantener que la humanidad pueda considerarse como sujeto de Derecho Internacional,⁶⁶ porque incluso

⁶² Fue concretamente la Resolución 2749 (xxv) de la Asamblea General de Naciones Unidas, del 17 de diciembre de 1970, a través de la cual se declaró solemnemente dicha zona y sus recursos como “patrimonio común de la humanidad”, antes de proceder a la convocatoria para 1973 de una Conferencia sobre Derecho del Mar que tendría que ocuparse de esa cuestión, entre otros temas.

⁶³ Véase Esther Salamanca Aguado, *op. cit.*, pp. 302-327. Se encontrará una visión particularmente crítica en Ignacio Forcada Barona, “La evolución de los principios jurídicos que rigen la explotación de los recursos económicos de los fondos marinos y del alta mar: retorno a la soberanía” en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XIV, núm. 2, 1998, pp. 53-122.

⁶⁴ Antonio Blanc Altemir, *op. cit.*, pp. 40-41.

⁶⁵ Pierre-Marie Dupuy, “Humanité, communauté et efficace du droit” en Varios autores, *Humanité et droit international. Mélanges René-Jean Dupuy*, Pedone, París, 1991, p. 137.

⁶⁶ Otra opinión diferente la encontramos en Mohammed Bedjaoui, *Hacia un nuevo orden económico internacional*, UNESCO-Sígueme, Salamanca, 1979, p. 199; y en António Augusto Cançado Trindade, *op. cit.*, p. 177.

en aquellos ámbitos en los que se le atribuye la titularidad de unos derechos ha de contar necesariamente con una entidad o institución que la represente.

Eso no implica que carezca de relevancia jurídica porque, como indica Salamanca Aguado, “la humanidad, aunque no es sujeto de Derecho internacional, no es una ilusión abstracta, sino un concepto operacional, un principio director”.⁶⁷

O como afirma Pureza, la humanidad se habría convertido en el fundamento de un programa del que el Derecho Internacional se erige en instrumento, sirviendo de soporte para la creación de obligaciones positivas de los Estados para con la comunidad internacional en su conjunto.⁶⁸

Más que principio director o principio programático, que pueden ser concepciones adecuadas al referirnos en específico al régimen de patrimonio común de la humanidad como hacen los autores antes citados, nosotros preferimos considerar a la humanidad con un carácter más general como un principio orientador del Derecho Internacional, en cuanto que va a tener un considerable impacto en algunos aspectos fundamentales de dicho ordenamiento, pero no tendrá como consecuencia la transformación súbita y radical de su estructura y de sus modos de realización.⁶⁹

En definitiva, la irrupción de la humanidad en la escena internacional no hace sino ubicar a los seres humanos como especie en el centro de la arquitectura del Derecho Internacional, lo que lleva a personas de gran relevancia en esta disciplina, como Abi-Saab,⁷⁰ Bedjaoui⁷¹ o Cançado Trindade⁷² a hablar respectivamente de que el Derecho Internacional se estaría transformando en un “Derecho de la Humanidad”⁷³ o en un “Derecho Internacional para la Humanidad”.

⁶⁷ Esther Salamanca Aguado, *op. cit.*, p. 317. En cambio, para Felipe H. Paolillo, en “La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos” en *Economía de los Océanos*, vol. 1, documento E/CEPAL/L.156/Rev2, 28 de abril de 1978, p. 206, la humanidad es “una entidad abstracta e indivisible que carece de medios institucionalizados de expresión y, sobre todo, de una dimensión jurídica real”.

⁶⁸ José Manuel Pureza, “Encrucijadas teóricas del Derecho Internacional en la transición paradigmática” en Elisa Pérez Vera y Alejandro J. Rodríguez Carrión (coords.), *op. cit.* p. 1179.

⁶⁹ Véase Pierre-Marie Dupuy, “Humanité, communauté et efficace du droit”, *op. cit.*, p. 134.

⁷⁰ Georges Abi-Saab, “Humanité et communauté internationale dans la dialectique du droit international” en Varios autores, *Humanité et droit international. Mélanges René-Jean Dupuy*, *op. cit.*, p. 11.

⁷¹ Mohammed Bedjaoui, *op. cit.*, p. 199.

⁷² António Augusto Cançado Trindade, *op. cit.*

⁷³ Idea que avanzó mucho tiempo atrás Clarence Wilfred Jenks, *The Common Law of Mankind*, Praeger, Nueva York, 1958, 456 pp.

Reflexiones finales: ¿una vuelta al Derecho de Gentes?

Las transformaciones operadas en el Derecho Internacional contemporáneo, y en particular la evolución hacia una auténtica comunidad internacional, con unos valores y unos intereses generales que han de ser protegidos por todos, así como la irrupción de la humanidad como un principio orientador del Derecho Internacional, nos lleva a la reflexión de si todo ello supone de algún modo un retorno a las ideas avanzadas muchos siglos atrás por los “padres fundadores” de la Escuela de Salamanca y su concepción del Derecho de Gentes.

En esta línea, Mangas Martín señala que “ya los clásicos de la Escuela Española del Derecho de Gentes centraban en el ser humano, y no en el Estado, la existencia de la comunidad internacional como forma de sociabilidad humana”,⁷⁴ para afirmar posteriormente que el Derecho Internacional “está realizando en nuestra época la utopía de los tratadistas clásicos de la Escuela de Salamanca cuando decían que el fin último del Derecho internacional era la organización de la Humanidad”.⁷⁵

Podemos encontrarnos de igual forma con nociones actuales, como la del Patrimonio Común de la Humanidad, que se pueden relacionar con determinados aspectos del pensamiento de Vitoria como la aplicación del principio del bien común del orbe, superior al bien común de los respectivos Estados, llamado a actuar cual factor de justicia distributiva.⁷⁶

⁷⁴ Araceli Mangas Martín, *op. cit.*, p. 31.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 37. Nos podemos encontrar con diversos internacionalistas que inciden en estas mismas ideas, como Juan Antonio Carrillo Salcedo, en “Influencia de la noción de comunidad internacional en la naturaleza del Derecho Internacional Público”, *op. cit.*, pp. 185-186, cuando habla de “reencuentro con los clásicos del Derecho de Gentes, en la medida en que la referencia a la noción civilizadora de comunidad internacional tiende a sustituir la visión clásica de la sociedad internacional (...) por la idea de una comunidad interdependiente, unida y solidaria, que obviamente incita a una relectura de la noción del *totus orbis*, es decir, a una reinterpretación de las dimensiones éticas, políticas, y jurídicas –normativas e institucionales– de la humanidad en tanto que comunidad universal”. Del mismo modo, António Augusto Cançado Trindade, *op. cit.*, p. 288, señala que: “The original conception of *totus orbis* of Francisco de Vitoria in the xvth century has ever since paved the way for the formation and crystallization of the notions of an international community as a whole and of a true universal International Law, having humankind as such among its subjects”; por su parte, Antonio Blanc Altemir, *op. cit.*, p. 33, manifiesta que: “el fundamento histórico del concepto de humanidad y de la concepción universalista del género humano se encuentra vinculado a los primeros intentos de teorización del Derecho internacional que alcanzaría una gran relevancia en la Escuela Española de Derecho Internacional”; o José Manuel Pureza, “Encrucijadas teóricas del Derecho internacional en la transición paradigmática”, *op. cit.*, pp. 1175-1176, que habla de un proceso de cambio del Derecho Internacional que asume como suyas causas en las que se concreta el interés público de la humanidad, en el marco del cual “se recupera el espíritu de conceptos normativos que han estado en la base de la creación del mismo Derecho Internacional, como el de *totus orbis* (Francisco de Vitoria) o el de *bonnum commune generis humanis* (Francisco Suárez)”.

⁷⁶ Como señala Antonio Truyol y Serra, “El derecho de gentes como orden universal” en Araceli Mangas Martín (coord.), *La Escuela de Salamanca y el Derecho internacional en América: del pasado al futuro*, Asociación Española de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Salamanca, 2007, pp. 24-25.

En un esclarecedor análisis que hace Celestino del Arenal se pueden observar las conexiones existentes entre las principales aportaciones de la Escuela de Salamanca y los cambios que se están operando en el Derecho Internacional actual. Aunque, como él mismo indica, sea necesario “huir del establecimiento de paralelismos con el presente, que forzosamente nos llevaría a desvirtuar una teoría internacional nacida en un escenario y en un contexto que poco tienen que ver con la realidad espacial, social e intelectual en que actualmente nos movemos”.⁷⁷

En efecto, la realidad que vivimos en pleno siglo XXI poco o nada tiene que ver con el contexto histórico y político existente en los siglos XVI y XVII, pero es precisamente eso lo que a nuestro juicio hace aún más relevante destacar, con todos los matices necesarios, la actualidad de algunos de sus postulados en el momento presente.

Resulta interesante en ese sentido señalar, siguiendo al profesor Celestino del Arenal, que “Vitoria y los demás autores de la Escuela española hicieron surgir la idea, innovadora en su planteamiento, que no en sus principios, de una comunidad internacional de hombres, pueblos y Estados, que abarcaba todo el orbe”.⁷⁸

Pero quizá lo más interesante sea la constatación de que “a medida que nos alejamos de Vitoria, la afirmación de los Estados como órganos de la comunidad internacional se hace cada vez más precisa y rotunda (...), observándose un progresivo cambio en la concepción de la comunidad internacional” de tal modo que la soberanía de los Estados “se va perfilando cada vez de forma más autónoma y extrema”, siendo la concepción de Suárez, a juicio de dicho profesor, un mejor reflejo de la realidad internacional de la época en relación con la concepción de Vitoria, porque si en este último “la idea del *totus orbis* domina a la idea de Estado, en Suárez es la idea de Estado con su voluntarismo la que domina a la de todo el orbe”.⁷⁹

⁷⁷ Celestino del Arenal Moyúa, “La visión de la sociedad mundial en la escuela de Salamanca” en Araceli Mángas Martín (coord.), *op. cit.*, p. 28.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 31.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 40. En relación con esa confrontación de ideas entre Vitoria y Suárez, véase también Oriol Casanovas y Ángel José Rodrigo, *op. cit.*, pp. 54-55, que hablan de una aportación de Francisco de Vitoria “radicalmente innovadora ya que introduce un cambio sustancial en la definición del Derecho de Gentes” consistiendo ese cambio fundamental “en haber destacado que se trata de unas normas que se aplican *inter gentes*, es decir, en las relaciones entre los distintos pueblos o comunidades políticas”, y que Francisco Suárez, por su parte, precisa más la noción de *ius gentium*, destacando “que se trata de un Derecho que presupone la existencia de Estados independientes pero que se relacionan entre sí”.

Con ello se estaría apuntando de algún modo a la evolución que iba a experimentar en el siglo XVII el Derecho de Gentes tras la Paz de Westfalia, con un papel central indiscutible del Estado y de la soberanía estatal, acrecentado a lo largo del siglo XIX, que llevará a caer en desuso el propio término de Derecho de Gentes y su sustitución por uno más acorde con esa realidad cual es el de Derecho Internacional.⁸⁰

El retorno a la idea de una comunidad internacional y una humanidad que van a condicionar la propia estructura del Derecho Internacional, con la presencia de valores e intereses generales que todos deben proteger, puede llevarnos en consecuencia a afirmar que se produce en cierto modo y con los matices necesarios una vuelta al Derecho de Gentes, pero desprovisto de las connotaciones iusnaturalistas que éste presentaba.

En efecto, a diferencia de aquel, el Derecho Internacional contemporáneo se asienta en la Carta de las Naciones Unidas en el marco de la cual se establece la nueva estructura normativa e institucional de la comunidad internacional, configurándose como el parámetro de referencia para establecer la legitimidad del sistema, de las normas y de las instituciones básicas internacionales. Su desarrollo ha llevado a dotar progresivamente al Derecho Internacional de una estructura comunitaria que, a pesar de sus deficiencias, ha propiciado una reformulación de la soberanía estatal y del papel de los Estados en la escena internacional.

⁸⁰ A este respecto, José Juste Ruiz, en *¿Derecho Internacional Público?*, Nomos D. L., Valencia, 1986, p. 115, defiende el término “Derecho de Gentes” frente a la limitación de las relaciones entre Estados que parece evocar el término Derecho Internacional. Por otro lado, desde la perspectiva de Relaciones Internacionales y su vinculación con la Historia, David Jamil Sarquís Ramírez, en “Los internacionalistas y el estudio de la historia” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 133, FCPYS-UNAM, México, enero-abril 2019, p. 89, sostiene que “el término internacional parece poco afortunado para el desarrollo de una perspectiva histórica de largo alcance, porque es por naturaleza restrictivo. Se refiere a una forma de agrupación y organización colectiva característica de la modernidad europea occidental: la nación. Pero sabemos que la realidad tiene matices mucho más ricos de lo que el lenguaje puede expresar con comodidad. Por ende, es conveniente explorar la idea genérica subyacente bajo este concepto para así poder repensar sus implicaciones históricas. Ciertamente hubo muchas y muy diversas formas de agrupación social antes de que los hombres se organizaran en grupos nacionales”.

Fuentes consultadas

- Abi-Saab, Georges, “Humanité et communauté internationale dans la dialectique du droit international” en Varios autores, *Humanité et droit international. Mélanges René-Jean Dupuy*, Pedone, París, 1991.
- Alcaide Fernández, Joaquín y José Manuel Pureza, “La doctrina y el Derecho Internacional en una perspectiva post-positivista” en Jorge Cardona Llorens, Jorge Antonio Pueyo Losa, José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto y José Manuel Sobrino Heredia (eds.) y Mariano Aznar Gómez (coord.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- Alexidze, Levan, “Legal nature of jus cogens in contemporary International Law” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, 1981-III.
- Arenal, Celestino del, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2007.
- Arenal, Celestino del, “La visión de la sociedad mundial en la escuela de Salamanca” en Araceli Mángas Martín (coord.), *La Escuela de Salamanca y el Derecho Internacional en América: del pasado al futuro*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Salamanca, 2007.
- Arrêt de la Cour Internationale de Justice, *Barcelona Traction*, 5 de febrero de 1970.
- Arrêt de la Cour Internationale de Justice, *Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran (États-Unis d’Amérique c. Iran)*, 24 de mayo de 1980.
- Avis de la Cour Internationale de Justice, *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l’Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité*, 21 de junio de 1971.
- Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*, 3ª ed., Tecnos, España, 2007.
- Bedjaoui, Mohammed, *Hacia un nuevo orden económico internacional*, UNESCO/Sígueme, Salamanca, 1979.
- Blanc Altemir, Antonio, *El Patrimonio Común de la humanidad. Hacia un régimen jurídico internacional para su gestión*, Bosch, Barcelona, 1992.
- Bouza, Núria, Caterina García y Ángel José Rodrigo, “¿Hacia Worldfalia? La gobernanza política y jurídica del interés público global” en Núria Bouza, Caterina García y Ángel José Rodrigo (dirs.), *La gobernanza del interés público global*, Tecnos, Madrid, 2015.
- Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 6ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Cançado Trindade, António Augusto, *International Law for Humankind. Towards a New Jus Gentium*, The Hague Academy of International Law/Martinus Nijhoff, Boston, 2013.

- Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1976.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio, “Droit international et souveraineté des États” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, t. 257, 1996.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio, “Contribution de la notion d’humanité au renforcement de la dimension idéologique du droit international” en Varios autores, *Les droits de l’homme à l’aube du XXI^e siècle. Karel Vasak Amicorum Liber*, Bruylant, Bruselas, 1999.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio, “Influencia de la noción de comunidad internacional en la naturaleza del Derecho Internacional Público” en Varios autores, *Pacis Artes. Obra homenaje al profesor Julio D. González Campos*, tomo I, Eurolex, Madrid, 2005.
- Casado Raigón, Rafael, *Notas sobre el ius cogens internacional*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, España, 1999.
- Casanovas, Oriol, “Unidad y pluralismo en Derecho Internacional Público” en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. II, Aranzadi, España, 1999.
- Casanovas, Oriol, “La dimensión pública del Derecho Internacional actual” en Núria Bouza, Caterina García y Ángel José Rodrigo (dirs.), *La gobernanza del interés público global*, Tecnos, Madrid, 2015.
- Casanovas, Oriol y Ángel José Rodrigo, *Compendio de Derecho Internacional Público*, 7ª ed., Tecnos, Madrid, 2018.
- Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, 23 de mayo de 1969.
- Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, adoptada por la Conferencia General de la UNESCO, 16 de noviembre de 1972.
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, 21 de marzo de 1986.
- Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Tecnos, Madrid, 2013.
- Dupuy, Pierre-Marie, “L’unité de l’ordre juridique international” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, t. 297, 2002.
- Dupuy, René-Jean, “Communauté internationale et disparités de développement” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, t. 165, 1979-IV.
- Fernández Tomás, Antonio, “El *ius cogens* y las obligaciones derivadas de normas imperativas: entre el mito y la realidad” en Elisa Pérez Vera y Alejandro J. Rodríguez Carrión (coords.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Servicios de Publicaciones de las Universidades de Sevilla, Córdoba y Málaga, Sevilla, 2005.

- Forcada Barona, Ignacio, “La evolución de los principios jurídicos que rigen la explotación de los recursos económicos de los fondos marinos y del alta mar: retorno a la soberanía” en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. xiv, núm. 2, 1998.
- Forcada Barona, Ignacio, “La enseñanza del Derecho Internacional Público en España: una perspectiva desde el ‘análisis crítico del discurso’” en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 3, 2001.
- Gaja, Giorgio, “Jus cogens beyond the Vienna Convention” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, 1981-III.
- Gómez Robledo, Antonio, “Le ius cogens international: sa genèse, sa nature, ses fonctions” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, 1981-III.
- Gutiérrez Espada, Cesáreo, “Sobre las normas imperativas del Derecho internacional” en Varios autores, *Pacis Artes. Obra homenaje al profesor Julio D. González Campos*, tomo I, Eurolex, Madrid, 2005.
- Hernández, Gleider I., “A reluctant guardian: the International Court of Justice and the concept of international community” en *British Yearbook of International Law*, vol. 83, núm. 1, 2013.
- Huesa, Rosario, “La protección del interés público global: una nueva dimensión para las normas y obligaciones internacionales” en Núria Bouza, Caterina García y Ángel José Rodrigo (dirs.), *La gobernanza del interés público global*, Tecnos, Madrid, 2015.
- Jenks, Clarence Wilfred, *The Common Law of Mankind*, Praeger, Nueva York, 1958.
- Juste Ruiz, José, *¿Derecho Internacional Público?*, Nomos D. L., Valencia, 1986.
- Juste Ruiz, José, “La gobernanza de los *global commons* como patrimonio colectivo en el Derecho internacional” en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018.
- Kiss, Alexandre Charles, “La notion de patrimoine commun de l’Humanité” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, t. 175, 1982-II.
- Mangas Martín, Araceli, *Humanización, democracia y Estado de Derecho en el ordenamiento internacional*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2014.
- Mariño Menéndez, Fernando, *Derecho Internacional Público-Parte general*, 3ª ed., Trotta, Madrid, 1999.
- Miaja de la Muela, Adolfo, “*Ius cogens* y *ius dispositivum* en Derecho internacional público” en Varios autores, *Homenaje al profesor Legaz y Lacambra*, Santiago, 1960, t. II.

- Paolillo, Felipe H., “La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos” en *Economía de los Océanos*, vol. 1, documento E/CEPAL/L.156/Rev2, 28 de abril de 1978.
- Pastor Ridruejo, José Antonio, *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*, 22ª ed., Tecnos, Madrid, 2018.
- Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados, elaborado por la Comisión de Derecho Internacional en 2001.
- Remiro Brotons, Antonio *et al.*, *Derecho Internacional. Curso general*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- Resolución 2625 (xxv) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 24 de octubre de 1970.
- Resolución 2749 (xxv) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 17 de diciembre de 1970.
- Resolución 3281 (xxix) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 12 de diciembre de 1974.
- Rodrigo, Ángel José, “Entre Westfalia y Worldfalia: la comunidad internacional como comunidad social, política y jurídica” en Caterina García Segura (dir.), *La tensión cosmopolita. Avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo*, Tecnos, Madrid, 2016.
- Rodrigo Hernández, Ángel José, “La constitución invisible de la comunidad internacional” en *Annuario Español de Derecho Internacional*, vol. 34, 2018.
- Salamanca Aguado, Esther, *La Zona Internacional de los Fondos Marinos. Patrimonio común de la humanidad*, Dykinson, Madrid, 2003.
- Sarquís Ramírez, David Jamil, “Los internacionalistas y el estudio de la historia” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 133, FCPYS-UNAM, México, enero-abril 2019.
- Simma, Bruno, “From bilateralism to community interest in International Law” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, vol. 250, 1994-vi.
- Suganami, Hidemi, “La Escuela Inglesa, historia y teoría” en *Relaciones Internacionales*, núm. 41, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, España, junio-septiembre 2019.
- Tomuschat, Christian, “Obligations arising for States without or against their will” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, t. 241, 1993-iv.
- Tomuschat, Christian, “International Law: ensuring the survival of mankind in the eve of a new century” en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, vol. 281, 1999.

- TorreCuadrada García-Lozano, Soledad, “Normas universales para una sociedad universal” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 110, FCPYS-UNAM, México, mayo-agosto 2011.
- Truyol, Antonio, *La sociedad internacional*, Alianza, Madrid, 1993.
- Truyol y Serra, Antonio, *La sociedad internacional*, 2ª ed., 3ª reimp., Alianza Universidad, Madrid, 2001.
- Truyol y Serra, Antonio, “El derecho de gentes como orden universal” en Araceli Mangas Martín (coord.), *La Escuela de Salamanca y el Derecho internacional en América: del pasado al futuro*, Asociación Española de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Salamanca, 2007.
- Verdross, Alfred, “Jus dispositivum and jus cogens in International Law” en *American Journal of International Law*, 1966, núm. 1.
- Villalpando, Santiago, “The legal dimension of the international community: how community interests are protected in International Law” en *European Journal of International Law*, vol. 21, núm. 2, 2010.
- Virally, Michel, “Réflexions sur le jus cogens” en *Annuaire Français de Droit International*, 1966.
- Visscher, Charles de, *Théories et réalités en Droit International Public*, Pedone, París, 1960.
- Visscher, Charles de, “Positivism et ius cogens” en *Revue Générale de Droit International Public*, 1971.

El papel de la inteligencia estratégica en el marco del creciente vínculo entre geopolítica y finanzas globales

The role of strategic intelligence in the framework of the growing connection between geopolitics and global finance

José Miguel Alonso Trabanco*
José Carrillo Piña**

Resumen

Considerando la creciente convergencia global y la complejidad multidimensional entre las fuerzas geopolíticas y financieras, la inteligencia estratégica constituye una herramienta pertinente para abordar los desafíos asociados con tal fenómeno emergente, en particular sus implicaciones en términos de seguridad nacional. En ese sentido, el objetivo del presente artículo es ofrecer, mediante el método analítico-descriptivo, un estudio de tres tendencias emergentes que reflejan su instrumentación como una capacidad para abordar tales realidades: 1) una ascendente consciencia situacional en círculos neurálgicos estratégicos; 2) el auge de los llamados “geoestrategas de divisas”, y 3) la evolución tanto de la inteligencia financiera como de la inteligencia mercado. Una característica interesante que es discernible en las tres tendencias es el involucramiento simultáneo de actores estatales y no estatales.

Palabras clave: inteligencia estratégica, geopolítica, finanzas internacionales, seguridad nacional, inteligencia financiera, inteligencia de mercado, relaciones internacionales.

Abstract

Considering the rising global convergence and the multidimensional complexity between the geopolitical and financial forces, strategic intelligence represents a pertinent tool to address the challenges associated with said emerging phenomenon, particularly its implications in terms of national security. In that regard, the aim of this paper is to offer, through an analytical descriptive method, a study of three emerging trends which reflect the implementation of strategic intelligence as a capability for addressing such matters: 1) an increasing sense of situational awareness in strategic nerve centers; 2) the rise of the so called “currency geostrategists”, and 3) the evolution of both financial intelligence and market intelligence. A remarkable feature that is discernible in all three trends is the simultaneous involvement of both state and nonstate actors.

* Maestro en Seguridad e Inteligencia Estratégica por el Instituto Ortega-Vasconcelos de México y licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Actualmente cursa el doctorado en Estudios de Defensa y Seguridad en la Universidad de Massey, Nueva Zelandia. Correo electrónico: jose.miguel.trabanco@exatec.tec.mx

** Maestro en Estudios México-Estados Unidos y licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Correo electrónico: jose_carrillo_p@hotmail.com

Key words: Strategic intelligence, geopolitics, international finance, national security, financial intelligence, market intelligence, international relations.

Introducción

La importancia de desarrollar una comprensión precisa sobre el comportamiento de fenómenos complejos –a partir de información oportuna, confiable y accionable para el proceso de toma de decisiones– a fin de abordar riesgos y oportunidades potenciales ha estado presente desde los albores de la civilización misma. De hecho, se ha señalado que “la inteligencia y el análisis estratégicos son una forma bien establecida del oficio de la inteligencia con una historia registrada que se remonta a más de dos milenios”.¹ Es por ello que proverbialmente se dice que el espionaje es una de las profesiones más antiguas.²

Tal necesidad de prever lo que depara el porvenir está tan profundamente arraigada en la mente humana que incluso se refleja en muchas facetas de la cultura. Por ejemplo, la Biblia narra la historia de José, quien fue nombrado primer ministro de Egipto por el mismo faraón debido a su capacidad de anticipar contingencias.³ Asimismo, el oráculo de Delfos –operado por sacerdotisas de élite bien versadas en conocimientos mundanos y místicos– brindaba sugerencias para estadistas, oficiales militares y comerciantes que necesitaban elegir un curso de acción.⁴ Esta mentalidad, orientada a la preparación ante posibles contingencias, es tan importante para las sociedades que se encuentra presente incluso en los relatos mitológicos históricos de diversas culturas, de una u otra manera.⁵

Dicha realidad también ha sido reconocida por los estudiosos. Es revelador que el historiador medieval morisco Ibn Jaldún⁶ explica que ser capaz de comprender los principios universales y atemporales esenciales que rigen el orden natural de los asuntos humanos casi equivale a tener el don de la profecía. Los teóricos políticos clásicos⁷ y los pensadores estratégicos antiguos⁸ afirman que la previsión constituye una de las virtudes centrales de un estadista sensato.

¹ Don McDowell, *Strategic Intelligence*, The Scarecrow Press Inc., Lanham, 2009.

² Reg Whitaker, *El fin de la privacidad: cómo la vigilancia total se está convirtiendo en realidad*, Paidós, Barcelona, 1999.

³ Yaacov Culi, *Me'am Lo'ez: Genesis (28:10-50:26)*, Moznaim Publishing Company, Nueva York/Jerusalem, 2002.

⁴ John Hulsman, “Delphic priestesses were the world’s first political risk consultants” en *Aeon*, 2018, disponible en <https://aeon.co/ideas/delphic-priestesses-the-worlds-first-political-risk-consultants>

⁵ Gino LaPaglia, *The Cultural Roots of Strategic Intelligence*, Lexington Books, Lanham, 2020.

⁶ Abd Ar Rahman bin Muhammed Ibn Khaldun, *The Muqaddima*, Pantheon Books, Nueva York, 1958.

⁷ Niccolò Machiavelli, *The Prince and Other Writings*, Canterbury Classics, San Diego, 2014.

⁸ Sun Tzu, *The Art of War*, Canterbury Classics, San Diego, 2014.

Esta razón fundamental no ha cambiado con el tiempo. En todo caso, la llegada de la llamada “era de la información” –y su impacto en todos los ámbitos de la vida– ha enfatizado la importancia de esta preocupación apremiante. Después de todo, “el negocio básico del espía es la información, y la información se ha convertido quizás en el negocio más importante y de más rápido crecimiento del mundo. El espía es [así] un símbolo viviente de la revolución industrial que ahora se extiende por la infoesfera”.⁹

En este caso, la inteligencia estratégica se define como una actividad sistemática que consiste en despejar incógnitas a fin de conseguir un entendimiento integral de un fenómeno cuyos potenciales impactos conllevan riesgos securitarios que deben ser mitigados u oportunidades susceptibles de capitalizarse para ventaja propia. Como tal, constituye un proceso esencial –que engloba elementos investigativos, analíticos, prospectivos y prescriptivos– para la optimización del proceso de toma de decisiones en la conducción de los asuntos de Estado.¹⁰

Por lo tanto, la inteligencia estratégica como brújula de navegación se ha vuelto vital en un mundo de creciente incertidumbre. Además, a pesar de que la relevancia utilitaria de este conocimiento es reconocida en los campos del arte de gobernar y la seguridad nacional, también ha logrado trascender a otras dimensiones, incluidas las empresas, la investigación y el desarrollo industrial, la aplicación de la ley e incluso la salud, como se ha observado en el problema reciente de la pandemia mundial de COVID-19.¹¹

En consecuencia, es pertinente resaltar que la inteligencia es crucial para desarrollar un entendimiento más holístico de la geopolítica, en función de que contribuye a esclarecer las intenciones y capacidades de los actores que participan en las relaciones internacionales.¹² Otros autores incluso retratan simbólicamente a la inteligencia como una ventana a “la dimensión perdida” de la historia.¹³

Por tanto, no es de extrañar que ser capaz de captar lo que está por venir sea un imperativo para asegurar la preparación y garantizar un proceso eficaz de toma de decisiones en términos de acción estratégica, por lo que su dominio representa

⁹ Alvin Toffler, *The Third Wave*, Bantam Books, Nueva York, 1980, p. 156.

¹⁰ Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Archon Books, Hamden, 1965.

¹¹ Ronen Bergman, “Israel’s not-so-secret weapon in coronavirus fight: the spies of Mossad” en *The New York Times*, Nueva York, disponible en <https://www.nytimes.com/2020/04/12/world/middleeast/coronavirus-israel-mossad.html>

¹² Federico José Saracho, “Geopolítica: origen y desarrollo en la Europa continental” en *Fundamentos de Geopolítica. Visión y análisis*, Centro de Estudios Superiores Navales-Secretaría de Marina, México, 2012, pp. 1-9.

¹³ Christopher Andrew, *The Secret World: A History of Intelligence*, Yale University Press, New Haven, 2018.

un factor de poder decisivo en el escenario internacional.¹⁴ El valor utilitario de la preparación¹⁵ es evidente en un sistema internacional caracterizado por la incidencia de innumerables fuentes de peligro.¹⁶

Lo anterior implica que la instrumentación pragmática de la inteligencia es universal y atemporal. Después de todo, su esencia consiste en despejar —en la medida de lo posible— las incógnitas que encierra un entorno global repleto de incertidumbre y peligros, con el propósito de contemplar las previsiones que se determinen pertinentes ante las vicisitudes que depara el curso de la historia.¹⁷

A la luz de lo anterior, la reinterpretación analítica de las finanzas internacionales como un tema de alta política¹⁸ y gran estrategia que merece ser examinado desde un punto de vista geopolítico, por su alcance planetario, dinamismo, rol como vector generador de entramados de interdependencia compleja, importancia como un sector económico transversal y ramificaciones para la seguridad nacional,¹⁹ significa que la inteligencia estratégica representa una herramienta propicia para abordar la creciente intersección en la que fuerzas geopolíticas se encuentran con realidades financieras cada vez más complejas.²⁰ También significa la apertura de un nuevo campo de incursión para la inteligencia, en especial en un contexto en el que hay vulnerabilidades para la seguridad nacional de los Estados —en términos de estabilidad económica y autodeterminación política— que se desprenden de su grado de dependencia financiera del exterior.²¹

¹⁴ Gyula Csurgai, “The increasing importance of Geoeconomics in power rivalries in the twenty-first century” en *Geopolitics*, vol. 23, núm. 1, Routledge, 2017, pp. 1-9.

¹⁵ Robert Kaplan, “What Machiavelli can teach us today” en *RealClearWorld*, 2013, disponible en http://www.realclearworld.com/articles/2013/03/21/what_machiavelli_can_teach_us_today_105016.html

¹⁶ Gino LaPaglia, *op. cit.*

¹⁷ Martin Van Creveld, *More on War*, Oxford University Press, Nueva York, 2017.

¹⁸ Gyula Csurgai, “Geoeconomic strategies and economic intelligence” en J. Mark Munoz (ed.), *Advances in Geoeconomics*, Routledge, Nueva York, 2017.

¹⁹ Jean-François Gayraud, *L'art de la guerre financière*, Odile Jacob, París, 2016.

²⁰ James Rickards, *The Death of Money: The Coming Collapse of the International Monetary System*, Portfolio/Penguin, Nueva York, 2014.

²¹ Jean-François Gagné, *Geopolitics in a Post-Cold War Context: From Geo-Strategic to Geo-Economic Considerations?*, occasional paper núm. 15, Raoul-Dandurand Chair of Strategic and Diplomatic Studies, Montreal, 2007.

Marco teórico metodológico

Este artículo parte de la premisa de que la geopolítica es una herramienta analítica que sirve para examinar el comportamiento de las dinámicas que se dan en el sistema internacional en relación con aspectos como el poder, el conflicto y la hegemonía. Su enfoque multidisciplinario combina elementos geográficos, políticos, militares, tecnológicos, demográficos, económicos, históricos e incluso socioculturales.²²

En virtud de su valor instrumental diagnóstico, prospectivo y prescriptivo, se le emplea comúnmente en ámbitos como el sector militar, los servicios de seguridad, la diplomacia y las altas esferas empresariales. De hecho, su visión multidimensional y su énfasis en el estudio de la influencia de fuerzas impersonales que condicionan las relaciones internacionales, hacen de la geopolítica un prisma útil en términos de inteligencia estratégica.²³

Además, es oportuno destacar que sus postulados fundamentales –incluyendo la presunción sobre la existencia de una propensión hacia las rivalidades, como una constante en un entorno en el que imperan las ganancias relativas y la prioridad que cobra la seguridad, en el marco de la persecución racional de intereses nacionales por parte de los Estados– están alineados con la tradición intelectual del realismo político.²⁴

Por otro lado, es importante enfatizar que el pensamiento geopolítico se ha ido adentrando en el escrutinio de factores económicos, comerciales y financieros a raíz de fenómenos relativamente recientes como el auge de mercados emergentes, el establecimiento de vínculos de interdependencia compleja como resultado de la globalización, la recurrencia de fluctuaciones financieras disruptivas, la creciente intervención de los Estados en el ámbito económico, la intensificación de las luchas de mercado y la competencia en torno al control de recursos naturales escasos que tienen una importancia estratégica crucial.²⁵

En consecuencia, se han propuesto conceptos más específicos como la geoeconomía –definida como la reinterpretación de la gramática del comercio

²² Gyula Csurgai, *Geopolitical Analysis: A Multidimensional Approach to Analyze Power Rivalries in International Relations*, Aracne, Roma, 2019.

²³ George Friedman, *Strategic Forecasting: The Impersonal Dimension of Intelligence*, Valdai Discussion Club, Moscú, 2014.

²⁴ Jean-François Gagné, *op. cit.*

²⁵ Mark Thirlwell, *The Return of Geoeconomics: Globalisation and National Security*, The Lowy Institute for International Policy, Sidney, 2010; Robert Blackwill y Jennifer Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press, Cambridge, 2016.

mediante la lógica del conflicto—²⁶ o el análisis geofinanciero,²⁷ concebido como el estudio de la conjugación entre realidades geopolíticas y financieras.

En ese sentido, aunque la terminología usada en este trabajo se apega al concepto de la geopolítica, su espíritu es consistente con el esfuerzo orientado a expandir sus fronteras explicativas con la finalidad de examinar —mediante la cosmovisión interpretativa que se desprende del pensamiento geopolítico— tendencias estructurales globales que se relacionan con elementos de índole financiera.

El presente trabajo utiliza el método analítico-descriptivo puesto que, además de obtener y presentar, con el máximo rigor y exactitud posible, la información sobre la realidad internacional acerca de la inteligencia estratégica y su relación con la geopolítica, la finalidad es conocer y explicar las características de cada una de sus respectivas unidades de análisis y de las conexiones que existen entre ellas. También el empleo de este método es pertinente para descubrir las principales relaciones de causalidad que existen entre los sucesos y variables del problema investigado²⁸ para poder realizar un ejercicio de conceptualización, en este caso, de la geoconomía.

De igual manera, el diseño documental de este artículo estuvo basado en un análisis de contenido, por lo que se recurrió al trabajo de gabinete en torno a la consulta de fuentes primarias y secundarias. Con base en la identificación de relaciones de significación, se llevó a cabo un análisis crítico-interpretativo del fenómeno para entender sus propiedades relevantes²⁹ y así comprender el problema de acuerdo a los significados e importancia que le otorgan los diversos actores involucrados. Asimismo, se recurrió a la recopilación, lectura e interpretación de bibliografía especializada, tanto académica como divulgativa.

La técnica específica seleccionada en este caso es el análisis de tendencias, articulado a partir de la identificación de relaciones de significación, en virtud de que dicho enfoque contribuye a fortalecer la capacidad predictiva.³⁰ La utilización

²⁶ Edward Luttwak, “From Geopolitics to Geo-Economics: logic of conflict, grammar of commerce” en *The National Interest*, núm. 20, verano 1990, Centro para el Interés Nacional, Estados Unidos, pp. 17-23.

²⁷ Pascal Vander Straeten, *An Overture to Geofinance*, Value4Risk LLC, Dallas, 2018.

²⁸ Jean-Baptiste Duroselle, “El estudio de las Relaciones Internacionales: objeto, método, perspectivas” en *Relaciones Internacionales*, núm. 37, Universidad Autónoma de Madrid, España, 2018, pp. 173-191.

²⁹ Ruth Sautu, Paula Boniolo, Pablo Dalle y Rodolfo Elbert, “La construcción del marco teórico en la investigación social” en Ruth Sautu, Paula Boniolo, Pablo Dalle y Rodolfo Elbert, *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2005, pp. 29-81.

³⁰ Myriam Villagra, *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2008.

de este método resultó instrumental para mejorar el nivel de comprensión del fenómeno. En este sentido, no sólo permite anticipar realidades futuras, sino también proporcionar orientación situacional a medida que se aproximen.³¹

A la luz de lo anterior, es oportuno resaltar que el objetivo de este trabajo consiste en estudiar la creciente interconexión entre geopolítica y finanzas en el campo de la inteligencia estratégica, así como analizar las tres áreas donde se puede observar esta vinculación. Es decir, pretende aportar nuevos elementos analíticos para optimizar el entendimiento del tema y, con ello, abrir el camino para nuevas investigaciones posteriores.

Antecedentes históricos

A pesar de las novedades terminológicas, es factible sostener que la inteligencia estratégica se ha utilizado previamente en el ámbito de la economía para la persecución de intereses nacionales geopolíticos en contextos históricos. Por ejemplo, el *Arthashastra*,³² escrito hace casi 18 siglos, precisa que los espías podían mimetizarse asumiendo la identidad de comerciantes acaudalados que participaban en operaciones de comercio internacional o incluso como artífices que trabajaban con metales preciosos (orfebre, joyero, acuñador), ya que esas fachadas les proporcionaban acceso a círculos privilegiados pero, por otra parte, también advierte que existe la posibilidad de que los comerciantes auténticos dispongan de espías a su servicio.³³

De igual manera, quizás uno de los casos más representativos proviene de la Edad de Oro de la piratería, cuando las Provincias Unidas luchaban por su independencia y atacaban a menudo a las embarcaciones españolas en el Caribe para desafiar la supremacía geopolítica hispana en el hemisferio americano.³⁴ El trabajo encubierto de inteligencia emprendido por Moisés Cohen-Henriques permitió a una pequeña fuerza holandesa —encabezada por el almirante Piet Hein, afiliado a la Compañía Holandesa de las Indias Occidentales—, capturar la flota del tesoro español en la Bahía de Matanzas, Cuba. La operación quirúrgica se planeó tan meticulosamente que no hubo derramamiento de sangre.³⁵

³¹ Javier Gil y Eduardo García, *Metodología de la investigación cualitativa*, Aljibe, Málaga, 1996.

³² Célebre tratado político de la India antigua. Se trata de un monumento excepcional del pensamiento antiguo. Ofrece consejos al príncipe sobre el arte de gobernar; no se refiere a ningún acontecimiento, personaje, país o ciudad en particular, y las prescripciones que formula se aprecian como válidas para todo el tiempo y en todo lugar.

³³ Kautilya, *Arthashastra*, Government Press, Bangalore, 1915.

³⁴ Carl Schmitt, *Land and Sea*, Counter-Currents Publishing, 2011, disponible en <https://www.counter-currents.com/tag/land-and-sea/>

³⁵ Edward Kritzer, *Jewish Pirates of the Caribbean*, Anchor Books, Nueva York, 2009.

La carga capturada incluía no sólo metales preciosos y mercancías de Hispanoamérica, sino también artículos de lujo traídos de Asia por los galeones de Manila, que incluían seda, especias, gemas, jade, perlas, porcelana, marfil y alfombras, entre otros.³⁶ Sin embargo, el propósito de esta operación no era simplemente robar riquezas. En realidad, este episodio representa un acto de guerra geoeconómica asimétrica, ya que interrumpió el comercio marítimo entre España y sus colonias en el hemisferio americano, socavó la capacidad de la Hacienda Real española de seguir financiando el esfuerzo bélico en su conflicto que se libraba con Holanda y asestó un golpe humillante al prestigio imperial de la corona española. En este caso, las líneas que dividen los intereses geopolíticos y económicos —así como actores estatales y no estatales— son bastante difusas.

Dicho episodio constituye un ejemplo en el que la inteligencia estratégica fue aplicada al servicio del interés nacional en un ámbito en el que convergen geopolítica y finanzas bajo condiciones de intensa competencia estratégica entre las potencias europeas.

No obstante, los actores privados también han recurrido a la inteligencia estratégica para calcular la influencia de los factores geopolíticos en sus proyectos de inversión y mejorar su competitividad gracias a una mayor claridad panorámica situacional para determinar sus cursos de acción. En realidad, así es precisamente como en el siglo XIX la legendaria firma británica N M Rothschild logró superar a su competidor Barings³⁷ al alcanzar una posición dominante en el mercado londinense de bonos. Gracias a su riqueza, influencia, previsión y redes de vínculos, la primera había desarrollado una capacidad superior para procesar información de muchas fuentes.³⁸

Se ha informado de que incluso Downing Street³⁹ —es decir, la Primera Magistratura del Imperio Británico— solía consultar ocasionalmente a dicha entidad financiera privada con el fin de obtener una mejor comprensión de los asuntos internacionales para la formulación de la política exterior inglesa.⁴⁰ Al igual que en el ejemplo anterior, este caso combina aspectos financieros y geopolíticos.

³⁶ *Idem.*

³⁷ Niall Ferguson, *The Ascent of Money: A Financial History of the World*, Penguin Press, Nueva York, 2008.

³⁸ Song Hongbing, *La guerre des monnaies: la Chine et le nouvel ordre mondial*, Le Retour aux Sources, Aube, 2013.

³⁹ Cecil Roth, *The Magnificent Rothschilds*, Robert Hale Limited, Londres, 1939.

⁴⁰ Niall Ferguson, *The House of Rothschild: Money's Prophets 1798-1848*, Penguin Books, Nueva York, 1998.

La relevancia de examinar precedentes reside en el principio general de que, desde la perspectiva de profundidad estratégica que supone la práctica de la inteligencia, resulta crítico entender la impronta que dejan los antecedentes históricos de un fenómeno, a efecto de visualizar de forma integral su(s) proceso(s) evolutivo(s), factores condicionantes e implicaciones.⁴¹

Como se puede observar, la práctica de la inteligencia estratégica ha intervenido en episodios históricos clave en los que la convergencia entre factores geopolíticos y financieros ha estado presente. En ese sentido, el auge de vínculos de interdependencia compleja en el sistema internacional actual entraña la posibilidad de que se estreche la relación entre ambas esferas.

Tendencias contemporáneas

Para explorar lo que aguarda el futuro, la inteligencia estratégica ofrece una perspectiva interdisciplinaria que integra elementos militares, políticos, diplomáticos, económicos, tecnológicos, sociales y culturales para poder discernir las tendencias que están configurando el curso de los acontecimientos en el gran esquema de las cosas a nivel internacional, regional y nacional.⁴² Por tanto, con base en este razonamiento, es evidente que la creciente simbiosis entre geopolítica y finanzas es un tema cuyo estudio resulta pertinente para el campo de las relaciones internacionales, sobre todo teniendo en cuenta que conlleva complejas implicaciones para los intereses de los Estados nacionales.

La inteligencia estratégica tiene una base más extensa y un objetivo más amplio [...que su contraparte operativa, ya que] está diseñada para proporcionar a los responsables los pronósticos de gran perspectiva y de largo espectro que necesitan para planear con miras a futuro [... por lo que] hoy la comunidad de inteligencia debe analizar más información sobre un mayor rango de temas que antes.⁴³

De igual modo, es importante subrayar que cualquier fenómeno internacional puede conllevar ramificaciones para la seguridad nacional de los Estados.⁴⁴ Después

⁴¹ Martin Petersen, "The challenge for the political analyst" en *Studies in Intelligence*, vol. 47, núm. 1, Estados Unidos, 2003.

⁴² George Friedman, *op. cit.*

⁴³ Bruce Berkowitz y Allan Goodman, *Strategic Intelligence for American National Security*, Princeton University Press, Princeton, 1989, p. 4.

⁴⁴ *Idem.*

de todo, las amenazas no se definen por su naturaleza, sino por sus proporciones.⁴⁵ En otras palabras, independientemente de su origen, cualquier proceso o evento que alcance una magnitud potencialmente disruptiva puede tener implicaciones para la seguridad nacional. Ese entendimiento es válido en especial cuando se considera que las finanzas –en virtud de su omnipresencia y trascendencia– condicionan en buena medida la arquitectura del mundo contemporáneo.⁴⁶

El análisis de inteligencia estratégica puede ser considerado como una forma específica de investigación que aborda cualquier cuestión a un nivel de amplitud y detalle necesario para describir amenazas, riesgos y oportunidades en una manera que ayude a determinar programas y políticas.⁴⁷

En resumen, en el entorno actual, el imperativo de comprender la intervencionalidad entre finanzas e intereses nacionales geopolíticos –incluyendo la seguridad– desde una visión panorámica de gran angular cobra una relevancia mayúscula. En ese orden de ideas, este trabajo plantea y examina tres tendencias sistémicas que ilustran la importancia de la inteligencia estratégica para estudiar dicha relación: 1) la creciente conciencia situacional en los círculos estratégicos en torno a estas temáticas; 2) la evolución tanto de la inteligencia de mercado como de la inteligencia financiera, y 3) el auge de los geoestrategas monetarios.

Tendencias que reflejan la instrumentación de la inteligencia estratégica como herramienta para abordar la intersección entre geopolítica y finanzas



Fuente: Elaboración propia.

⁴⁵ Juan Manuel Angulo, *Seguridad nacional y derechos humanos en México (1917-2008)*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2014.

⁴⁶ Jean-François Gayraud, *op. cit.*

⁴⁷ Don McDowell, *op. cit.*, p. 5.

Como puede observarse, estas tendencias emergentes no sólo son paralelas, sino que se refuerzan de forma recíproca. Además, encarnan de manera simultánea el involucramiento de actores geopolíticos en procesos financieros y la intervención de entidades financieras en dinámicas geopolíticas, por lo que apuntan hacia una noción de la seguridad nacional en la que tienen cabida instituciones de carácter tanto estatales como no estatales.

Creciente conciencia situacional en círculos estratégicos

El arte y la praxis relacionados con la conducción de los asuntos de Estado (*Statecraft*) no puede permitirse ignorar la evolución y el comportamiento de fenómenos emergentes que podrían alterar de forma decisiva el equilibrio de poder en el sistema internacional. De hecho, hay varios indicios de que la combinación de geopolítica y finanzas está recibiendo un nivel de atención cada vez mayor por parte de círculos estratégicos en diversos países.

Por ejemplo, en Estados Unidos, el mismo país que emite la principal moneda de reserva global, altos funcionarios militares y de inteligencia han expresado su preocupación por las repercusiones nocivas para la seguridad nacional del país y las capacidades de proyección de poder que podrían tener lugar en caso de que el dólar pierda su posición hegemónica.⁴⁸ Otra ansiedad que han expresado miembros prominentes de la comunidad de inteligencia estadounidense es la posibilidad de que potencias extranjeras hostiles puedan recurrir a medidas financieras agresivas o manipulación directa para perseguir sus propias agendas geopolíticas.

En consecuencia, también ha habido llamadas de atención sobre la importancia de diseñar estrategias ofensivas y defensivas en caso de que ocurran tales escenarios. Por ejemplo, es revelador que, en 2008, el vicealmirante J. Michael McConnell, entonces director de Inteligencia Nacional, expresó ante el Comité de Inteligencia del Congreso de Estados Unidos sus “preocupaciones sobre las capacidades financieras de Rusia, China y los países de la OPEP y el potencial uso de su acceso al mercado para ejercer influencia financiera para lograr fines políticos”.⁴⁹

En ese sentido, la evaluación de amenazas del alto funcionario estadounidense no está equivocada si se considera que “la influencia podría incrementarse

⁴⁸ James Rickards, *Currency Wars: The Making of the Next Global Crisis*, Portfolio/Penguin, Nueva York, 2012.

⁴⁹ J. Michael McConnell, *Annual Threat Assessment of the Intelligence Community*, House Permanent Select Committee on Intelligence, Washington D.C., 2008.

directamente mediante el uso de reservas recién adquiridas para amenazar con la manipulación del valor o la estabilidad de una moneda clave como el dólar”.⁵⁰

No sobra decir que tales apreciaciones “van más allá del mundo convencional del espionaje”,⁵¹ pero indican que el pensamiento estratégico de Estados Unidos ya está contemplando el riesgo asociado con la perspectiva de la manipulación agresiva de las fuerzas financieras en aras de satisfacer intereses geopolíticos. Otro hecho revelador que encarna esta percepción fue la creación, en 2004, de la Oficina de Inteligencia y Análisis como una rama especializada del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, el primer ministerio de finanzas del mundo en establecer su propia unidad de inteligencia.⁵² Es decir, se trata de una nueva entidad que trasciende los confines de la lucha contra problemáticas como el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo, para incursionar en temas más relevantes para la seguridad nacional e internacional.

Estas ideas y preocupaciones también se manifiestan en las versiones públicas de los estudios estratégicos multidisciplinares preparados por la comunidad de inteligencia estadounidense. Curiosamente, la elaboración de estos documentos por lo general involucra no sólo a personal gubernamental, sino también a expertos académicos y representantes del sector privado. Por ejemplo, el informe *Global Trends 2030* explora una plausible transición de la actual hegemonía monetaria del dólar —un indicador del poder nacional de Estados Unidos— hacia un sistema financiero global de carácter más multipolar.⁵³ Asimismo, la última edición de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos observa que algunos países están utilizando las finanzas como vector para fortalecer su influencia.⁵⁴

Además, el Pentágono ha patrocinado la organización de juegos de guerra con el fin de examinar cómo se desarrollaría un conflicto geopolítico librado en un teatro de operaciones financiero.⁵⁵ En otras palabras, la convergencia entre geopolítica y finanzas es un asunto que está atrayendo el interés de los servicios de inteligencia tanto civiles como militares.

⁵⁰ Benjamin Cohen, “The international monetary system: diffusion and ambiguity” en *International Affairs*, vol. 84, núm. 3, 2008, p. 462.

⁵¹ Judy Shelton, “Security and the falling dollar” en *The Wall Street Journal*, Nueva York, febrero 2008, p. A.15.

⁵² Juan Zarate, *Treasury's War*, PublicAffairs, Nueva York, 2013.

⁵³ National Intelligence Council, *Global Trends 2030*, Washington D.C., 2012.

⁵⁴ The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., 2017.

⁵⁵ James Rickards, *Currency Wars: The Making of the Next Global Crisis*, op. cit.

Algo similar está sucediendo en otros lugares. Con el objetivo de desarrollar capacidades tanto defensivas como ofensivas, estos temas se están estudiando activamente en Rusia,⁵⁶ China e Irán.⁵⁷ De hecho, sus correspondientes doctrinas estratégicas se están reajustando en consecuencia. Por ejemplo, la Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia 2020 establece de manera explícita que las perturbaciones financieras deben considerarse amenazas significativas cuyas consecuencias pueden ser análogas a las de los ataques militares convencionales a gran escala.⁵⁸ Por otro lado, los estrategas militares chinos también han discutido en sus escritos el potencial destructivo de la guerra financiera.⁵⁹

En otras palabras, esto equivale a la securitización de la estabilidad financiera por parte de las mayores potencias, lo que cobra sentido si se toma en cuenta la premisa de que un “colapso [bancario] amenazaría la estabilidad de una economía entera [...] posiblemente la estabilidad del sistema financiero internacional”,⁶⁰ como lo ilustró con elocuencia la crisis financiera mundial que tuvo lugar la década pasada. Además, es importante tener presente que, según lo demuestra la experiencia histórica, la interdependencia económica es una suerte de efecto multiplicador que magnifica los estragos de las crisis financieras.⁶¹

Como era de esperar, la contrainteligencia también juega un papel en estas dinámicas. Por ejemplo, las autoridades suizas incluso han expulsado a diplomáticos extranjeros por su presunta participación en actividades clandestinas relacionadas con el espionaje financiero.⁶² Es importante tener presente que, al ser uno de los centros financieros extraterritoriales más relevantes del mundo, Suiza es sede de numerosas instituciones bancarias cuyas actividades tienen un alcance internacional. Desde luego, con base en una extrapolación de la lógica que usualmente rige los procesos de inteligencia –tanto ofensivos como defensivos– cuando se enfrentan intereses contrarios, es previsible la observación cada vez más frecuente de incidentes similares.

⁵⁶ James Rickards, *The Death of Money: The Coming Collapse of the International Monetary System*, *op. cit.*

⁵⁷ Juan Zarate, *op. cit.*

⁵⁸ Presidency of the Russian Federation, *Russia's National Security Strategy to 2020*, Official Decree, Moscú, 2009.

⁵⁹ Qiao Liang y Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, PLA Literature and Arts Publishing House, Beijing, 1999.

⁶⁰ Barry Buzan, Ole Waever y Jaap Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1998, pp. 100-101.

⁶¹ John Baylis y Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, Bath, 2001.

⁶² Kevin Freeman, *Economic Warfare: Risks and Responses*, Cross Consulting and Services, US Department of Defense Irregular Warfare Support Program, Estados Unidos, 2009.

A pesar de la hermética naturaleza de algunas actividades relacionadas con la práctica de la inteligencia al servicio del interés nacional, esta creciente consciencia situacional entre decisores gubernamentales de alto nivel tal vez obedece a los riesgos asociados con la incursión de fuerzas geopolíticas en el ámbito financiero que han sido detectados por especialistas de las respectivas comunidades de inteligencia y compartidos con mandos de niveles jerárquicos superiores, si se considera que “el fin del análisis de inteligencia no es determinar el resultado del proceso de [la formulación de] políticas, sino más bien colocar al decisor en la mejor posición posible para tomar la decisión mejor informada posible”.⁶³

Por otra parte, algunas instituciones financieras internacionales también están desarrollando incipientes –pero sustanciales– capacidades de inteligencia propias. Por ejemplo, se sabe que el Banco Internacional de Pagos, con sede en Basilea, Suiza, compila y sistematiza información financiera proveniente de todo el mundo, obtenida de múltiples fuentes, lo cual resulta sin duda útil para un proceso de toma de decisiones mejor informado.⁶⁴

En el mismo sentido, los actores no estatales también están activos en este juego. Esto no es de extrañar si se tiene en cuenta que, al contrario de lo que sostienen algunas teorías económicas, no existe un flujo de información libre e irrestricto en los mercados financieros. De hecho, el acceso privilegiado a información no divulgada es una regla no escrita para muchas operaciones financieras en las que están en juego grandes sumas de dinero.⁶⁵

Un ejemplo ilustrativo es el caso de las agencias de calificaciones crediticias, entidades cuyo propósito es procesar innumerables volúmenes de datos a través de metodologías analíticas con el fin de cerrar brechas de información entre deudores y acreedores.⁶⁶ En otras palabras, la información se ha convertido en un producto estratégico codiciado por los gigantes financieros y otras empresas multinacionales.⁶⁷

Asimismo, con el fin de prevenir y contrarrestar amenazas peligrosas en entornos empresariales altamente competitivos, varios bancos han integrado unidades de inteligencia para mejorar sus estándares de seguridad en lo concerniente a la protección de las plataformas, nodos, información y actividades que permiten la continuidad de

⁶³ Martin Petersen, *op. cit.*, p. 51.

⁶⁴ Adam Lebor, *The Tower of Basel: The Shadowy History of the Secret Bank that Rules the World*, PublicAffairs, Nueva York, 2013.

⁶⁵ Jean-François Gayraud, *op. cit.*

⁶⁶ John Agnew, “Low geopolitics: credit-rating agencies, the privatization of authority and the new sovereignty” en *Geopolítica(s)*, vol. 3, núm. 2, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2012.

⁶⁷ Marwan Elkhoury, *Credit Rating Agencies and their Potential Impact on Developing Countries*, discussion papers núm. 186, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, enero 2008.

sus operaciones y servicios. Para ello, se ha contratado a ex militares y analistas de inteligencia con experiencia en tareas relacionadas con la contrainteligencia, el anti-terrorismo y la ciberdefensa.⁶⁸ Además, es oportuno subrayar que existe un creciente interés por parte de inversionistas en comprender cómo los factores geopolíticos influyen en las dinámicas del mercado en términos de riesgos y oportunidades.⁶⁹

Finalmente, otros actores del ecosistema financiero están siguiendo el mismo patrón estructural. De hecho, incluso se puede argumentar que algunos fondos de cobertura de riesgos se basan en tácticas operativas para recopilar inteligencia procesable de fuentes abiertas y confidenciales como un insumo crítico que puede orientar sus decisiones estratégicas.⁷⁰

Por ende, es razonable afirmar que la consciencia situacional sobre estos temas está adquiriendo relevancia creciente tanto para los gobiernos como para las empresas privadas y otras organizaciones interesadas en la geopolítica y las finanzas, creando tanto nuevos retos como oportunidades y opciones de análisis.

El auge de los geoestrategas monetarios

Desde una perspectiva de largo plazo, la esencia de la banca central —es decir, la gestión de la política monetaria— ha cambiado relativamente poco con el tiempo.⁷¹ Tal tarea es tan compleja e involucra tantas variables que los banqueros centrales son a menudo representados como personajes cuya inteligencia, conocimiento enciclopédico⁷² y sagacidad rara vez son entendidos por completo por aquellos que son ajenos a su esfera.⁷³ No obstante, más allá de las metáforas, hay una constante: la crucial importancia de los banqueros centrales para entender e incluso moldear la evolución del dinero, sobre todo en virtud de que “las actitudes, creencias, modas, talante, filosofías o teorías (llámensele como se prefiera) de los banqueros influyen profundamente la creación y distribución del dinero”.⁷⁴

⁶⁸ Stacy Cowley, “Banks adopt military-style tactics to fight cybercrime” en *The New York Times*, Nueva York, 2018, disponible en <https://www.nytimes.com/2018/05/20/business/banks-cybersecurity-military.html>

⁶⁹ Pippa Malmgren, *Geopolitics for Investors*, CFA Institute Research Foundation, Charlottesville, 2015.

⁷⁰ James Rickards, *The Death of Money: The Coming Collapse of the International Monetary System*, op. cit.

⁷¹ Alvin Toffler, op. cit.

⁷² Adam Lebor, op. cit.

⁷³ Benoît Mandelbrot y Richard Hudson, *The Misbehavior of Markets: A Fractal View of Financial Turbulence*, Basic Books, Nueva York, 2006.

⁷⁴ Glyn Davies, *A History of Money from Ancient Times to the Present Day*, University of Wales Press, Cardiff, 2002, p. 421.

En este contexto, existe una tendencia reciente que encarna la convergencia entre geopolítica y finanzas en el ámbito de la política monetaria. Desde principios de la década del 2000, varios bancos centrales, principalmente de Eurasia y Asia-Pacífico, han estado siguiendo una estrategia monetaria que pretende diversificar de manera gradual sus reservas de divisa extranjera alejándolas del dólar estadounidense. El propósito es desarrollar la capacidad de eludir eventualmente los circuitos financieros controlados por Estados Unidos sin desencadenar un colapso repentino cuyas disrupciones serían perjudiciales para sus propios intereses, un desafío que requiere precisión quirúrgica. Es evidente que el surgimiento de este fenómeno, denominado “estrategia del banquero central”,⁷⁵ encarna una creciente convergencia entre praxis geopolítica y financiera.

Cabe señalar que la implementación de ese complejo plan requiere un amplio despliegue de inteligencia estratégica. Este complejo proceso se explica en los siguientes términos:

Los banqueros centrales y los líderes políticos [...] están también actuando sabiamente, por así decirlo, para observar que tan sensible es, poniendo a prueba la fuerza del dólar, la fortaleza de la confianza internacional en él, y su propio poder discursivo para llevarlo hacia abajo o hacia arriba. Mientras realizan su proceso de diversificación, necesitan periódicamente “tomar el pulso” y tomar las medidas de donde se encuentran con respecto al dólar. Necesitan continuar recolectando información de inteligencia sobre el dólar, por así llamarle, y ajustar sus estrategias de manera acorde. La única forma de hacer esto es al poner a prueba a los mercados con su palabra hablada o escrita. Podemos esperar que hagan esto reiteradamente.⁷⁶

A la luz de lo anterior, tal parece que la banca central está adquiriendo un grado más amplio de profundidad estratégica y algunos de quienes la ejercen están mutando de manera funcional para dejar de ser simples administradores y ejecutores de la política monetaria para convertirse en “estrategas de divisas”, es decir, analistas financieros profesionales que, al recurrir a una óptica analítica de carácter multidisciplinario para examinar una gran cantidad de variables, “evalúan tendencias económicas y movimientos políticos para pronosticar las fluctuaciones de precios en los mercados cambiarios internacionales [...].lo que requiere conocimiento de] economía, finanzas internacionales o política internacional [...además de] una profunda comprensión del sistema monetario internacional”.⁷⁷

⁷⁵ Joseph Stroupe, “Russian Rubicon: impending checkmate of the West” en *Global Events Magazine*, 2006, p. 290.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ Downey, Lucas, “Currency strategist” en *Investopedia*, disponible en <http://www.investopedia.com/terms/c/currency-strategist.asp>

Estos planes implican componentes encubiertos –incluyendo programas para la compra clandestina de oro–,⁷⁸ así como el uso de “medidas activas”, como decisiones ejecutivas, transacciones relevantes, declaraciones públicas, la negociación de acuerdos con el fin de someter a prueba la fuerza relativa del dólar frente a otras monedas, las reacciones relevantes de las partes interesadas, el comportamiento de los mercados financieros y la velocidad de estos procesos. El punto es un ajuste estratégico continuo. En otras palabras, lo anterior se basa en la práctica simultánea de las vertientes analítica, prospectiva y prescriptiva de la inteligencia estratégica.⁷⁹

Otro elemento de significación interesante cuyas consecuencias aún no están claras es el creciente interés de las autoridades monetarias tanto rusas como chinas en explorar la potencial creación de monedas digitales⁸⁰ en un futuro próximo como vector para fomentar la edificación de estructuras financieras que un día, en teoría, podrían ofrecer conductos instrumentales que contribuyan a degradar la supremacía del dólar estadounidense –la moneda de su mayor rival geopolítico– o, al menos, ofrecer una alternativa paralela factible.⁸¹

En otras palabras, el diseño, manejo e implementación de la política monetaria a partir de criterios tecnocráticos –como expresión por excelencia de las altas finanzas– siempre ha sido una tarea de alta complejidad, pero su evolución estructural ha estado condicionada por factores geopolíticos y, como resultado, está ganando un nivel sin precedente de alcance geoestratégico. Es decir, desde una óptica de gran angular, se observa que la banca central y la formulación de la política monetaria están transitando evolutivamente hacia la ejecución de geoestrategias de divisas.

No obstante, es preciso acotar que instituciones bancarias y operadores financieros del sector privado –con independencia de que su actuación esté o no alineada con los intereses nacionales de algún Estado– también podrían fungir en un futuro previsible como geoestrategas monetarios cuyas decisiones en los mercados financieros internacionales ejerzan impactos sustanciales sobre el comportamiento del balance global de poder.

Por otro lado, en las últimas décadas también se ha observado la aparición de actores no estatales con amplias posibilidades y/o recursos para influir en el campo de las finanzas.⁸² Un caso es George Soros, un renombrado financiero

⁷⁸ James Rickards, *The Death of Money: The Coming Collapse of the International Monetary System*, *op. cit.*

⁷⁹ Joseph Stroupe, *op. cit.*

⁸⁰ Erik Townsend, *Beyond Blockchain: The Death of the Dollar and the Rise of Digital Currency*, publicación independiente, Coppel, 2020.

⁸¹ Gal Luft y Anne Korin, *De-dollarization*, publicación independiente, Estados Unidos, 2019.

⁸² William Engdahl, “The secret financial network behind ‘wizard’ George Soros” en *EIR Investigation Executive Intelligence Review*, vol. 23, núm. 44, Estados Unidos, noviembre 1996, pp. 54-61.

húngaro-estadounidense, cuyas actividades especulativas han estado relacionadas con el control de recursos naturales estratégicos, desestabilización económica, la infiltración de sistemas financieros y ataques a las divisas de algunos países.⁸³ En virtud de lo anterior, Soros pudiera ser considerado como un estratega de divisas con alcance geopolítico y cabe señalar que incluso ha sido catalogado por especialistas militares chinos como un “terrorista financiero” debido a los efectos disruptivos internacionales de sus maniobras especulativas.⁸⁴

En ese mismo sentido se puede mencionar a Jack Ma, el empresario más rico de China, que hoy en día cuenta con una de las empresas financieras más grandes a nivel internacional y que ha empezado a influir en términos geopolíticos ya no solo en su país, sino en otras economías a nivel mundial.⁸⁵ Además, cabe señalar que la proyección internacional de sus innovadoras operaciones de negocios representa un vector de influencia geoeconómica que va en consonancia con la agenda estratégica de política exterior de Beijing.⁸⁶

La evolución de MARKINT y FININT

En el contexto actual, las grandes potencias son conscientes de que las perturbaciones provocadas por acciones económicas, comerciales y financieras hostiles pueden socavar su seguridad nacional.⁸⁷ Por tanto, la edificación de las capacidades operativas, defensivas y ofensivas a este respecto se convierte en un imperativo en términos de gran estrategia. Para lograr tal objetivo, sus instituciones necesitan una experticia especializada avanzada que no está ampliamente disponible en las comunidades de inteligencia tradicionales. Por tanto, es necesario abrir los horizontes analíticos correspondientes, y ese esfuerzo implica la participación de actores no estatales, como los bancos y todo tipo de entidades financieras privadas.

En ese orden de ideas, es conveniente subrayar que se aprecia el surgimiento reciente de un patrón que ilustra la simbiosis entre geopolítica y finanzas en el ámbito institucional de la inteligencia:

⁸³ Heather Cottin, “George Soros: imperial wizard/double agent” en *Covert Action Quarterly*, 2003.

⁸⁴ Qiao Liang y Wang Xiangsui, *op. cit.*

⁸⁵ Guillermo Olmo, “El imparable avance del Grupo Hormiga, el gigante chino que busca cambiar las finanzas mundiales” en *BBC News*, 2020, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54545619>

⁸⁶ Young Diplomats, “The Geopolitics of Jack Ma Yun” en *Young Diplomats*, Yakarta, 2019, disponible en <https://www.young-diplomats.com/the-geopolitics-of-jack-ma-yun/>

⁸⁷ Kevin Freeman, *op. cit.*

es fascinante [notar] que las agencias de inteligencia y defensa cada vez más buscan incorporar a expertos en mercados para ayudar a ampliar su entendimiento del riesgo geopolítico y [en paralelo] los inversionistas del mercado cada vez más buscan alinearse con expertos de la comunidad de defensa e inteligencia por la misma razón.⁸⁸

Es oportuno subrayar que la omnipresencia y transversalidad de las finanzas en el mundo moderno ofrece ventanas de oportunidad para obtener una mejor comprensión de lo que hay detrás de las cortinas en todas las situaciones imaginables, lo que por supuesto es útil para desvelar secretos estratégicos.⁸⁹ Por ejemplo, la llamada *City*, ubicada en el corazón de Londres, una de las plazas financieras más prestigiosas y vibrantes del mundo, encarna este axioma. Dado el alcance mundial de las finanzas británicas, representa una gran fuente de inteligencia económica, financiera y comercial que a menudo se ha aprovechado para promover la agenda geopolítica de Reino Unido.⁹⁰

En otras palabras, la importancia global de las finanzas representa una oportunidad para lograr una comprensión más amplia de muchos fenómenos. Ello constituye una muestra de la complejidad de los ecosistemas en los que operan los servicios de inteligencia del siglo XXI. Por ende, si se tiene la intención de utilizar las finanzas como un conducto para explorar las realidades geopolíticas, el siguiente paso es establecer métodos para recopilar y procesar analíticamente información relevante que pueda transformarse en inteligencia procesable. En ese sentido, hay dos conceptos clave: FININT⁹¹ (inteligencia financiera) y MARKINT⁹² (inteligencia de mercado).

Por un lado, FININT es entendido como un medio tradicionalmente utilizado por diversas autoridades —en especial aquellas involucradas en actividades relacionadas con labores policiales y de procuración de justicia— para rastrear las operaciones de lavado de dinero de las organizaciones delictivas, el financiamiento del terrorismo, la evasión fiscal o la corrupción, en virtud de que revela información accionable, así como “las transacciones comerciales y financieras y flujos de dinero, datos de activos y capitales, además de las relaciones financieras y comerciales e intereses de individuos, redes y organizaciones [...por lo que] los registros de estas transacciones —direcciones, números telefónicos, nombres reales, bancos utilizados— pueden ser una mina de oro de información”.⁹³

⁸⁸ Pippa Malmgren, *op. cit.*, p. 62.

⁸⁹ Niall Ferguson, *The Ascent of Money: A Financial History of the World*, *op. cit.*

⁹⁰ Ali Laïdi, *Histoire mondiale de la guerre économique*, Perrin, París, 2016.

⁹¹ Acrónimo de *Financial Intelligence*.

⁹² Acrónimo de *Market Intelligence*.

⁹³ Juan Zarate, *op. cit.*, p. 48.

Asimismo, su efectividad está, hasta cierto punto, condicionada por la presencia de ingredientes tales como la coordinación interinstitucional —entre unidades de inteligencia, agencias judiciales, autoridades hacendarias, corporaciones policiales, instancias reguladoras— y cooperación internacional, junto con un efectivo intercambio de información entre el sector privado y las instituciones gubernamentales competentes en la materia.⁹⁴

Cabe señalar que “FININT recurre a fuentes y métodos tradicionales de recopilación de inteligencia, así como a documentos financieros encontrados en casas de seguridad terroristas, registros detallados de instituciones financieras formales e informales, reportes bancarios de actividades sospechosas y bitácoras de transferencias electrónicas”.⁹⁵ Sobresale que otro de sus métodos más eficaces —y sofisticados— es la infiltración de redes financieras ilícitas, a efecto de tener información proveniente del interior de las mismas que permita conocer sus vínculos, alcance y *modus operandi*.⁹⁶

Por otro lado, el MARKINT nació en el ámbito del sector privado como una forma proactiva de identificar riesgos y oportunidades para las operaciones de negocios de las empresas, proteger secretos comerciales, prevenir acciones hostiles, anticipar circunstancias cambiantes y descubrir información relevante para la toma de decisiones estratégicas.⁹⁷ Su propósito final es mejorar el desempeño de una compañía ante las dinámicas propias de un entorno competitivo en los que la información es un activo crucial.⁹⁸

Asimismo, las empresas privadas también necesitan desarrollar mecanismos de contrainteligencia para proteger sus secretos legítimos ante actores hostiles de diversas naturalezas. Por ende, no es de extrañarse que ciertas entidades del sector empresarial busquen la incorporación a sus filas de cuadros especializados en el ámbito de los servicios de inteligencia.⁹⁹

No obstante, en un escenario en el que la defensa integral de la estabilidad financiera de los Estados ante actos de agresión motivados por intereses geopolíticos, así como la protección de sus acervos y flujos financieros fundamentales, precisan entonces el desarrollo de capacidades institucionales de inteligencia para prever y neutralizar ese tipo de riesgos.

⁹⁴ Edgardo Buscaglia, *Lavado de dinero y corrupción política*, Debate, México, 2015.

⁹⁵ Mark Dubowitz y Annie Fixler, “Cyber-enabled ‘swift’ warfare” en Samantha Ravich, *Cyber-Enabled Economic Warfare: An Evolving Challenge*, Hudson Institute, Washington D.C., 2015, p. 15.

⁹⁶ Edgardo Buscaglia, *op. cit.*

⁹⁷ James Rickards, *The Death of Money: The Coming Collapse of the International Monetary System*, *op. cit.*

⁹⁸ Ali Laïdi, *op. cit.*

⁹⁹ *Idem.*

Por lo tanto, la adaptación práctica y la hibridación disciplinaria de las mejores prácticas generadas por FININT y MARKINT pueden permitir el desarrollo de las capacidades de inteligencia de los Estados para navegar en un entorno de competencia estratégica librada en el plano financiero, en especial considerando que dicho proceso entraña ramificaciones para la seguridad nacional e internacional. Aunque algunas de estas técnicas son novedosas, persiguen el mismo fin que ha caracterizado a la inteligencia desde los albores de la civilización: despejar incógnitas y perseguir una mayor certidumbre.

Además, el potencial ofensivo y defensivo de esta combinación se puede fortalecer con técnicas relacionadas con la explotación de otras herramientas tradicionales inherentes a la labor de la inteligencia. En ese sentido, las fuentes abiertas, como literatura académica especializada, documentos oficiales, conferencias, redes profesionales e incluso reuniones informales¹⁰⁰ también pueden ofrecer información valiosa y, por supuesto, la contribución potencial de la inteligencia humana (HUMINT) merece ser tenida en cuenta también.

Asimismo, es previsible que, eventualmente, el desarrollo de estas capacidades institucionales permita emplear la inteligencia exterior para conocer los pormenores de los planes hostiles –de actores estatales y no estatales– relacionados con estrategias basadas en ofensivas económicas.¹⁰¹

En ese sentido –en lo concerniente a las ramificaciones legales de algunos de estos fenómenos– es importante precisar que las actividades de espionaje, infiltración y operaciones especiales que rutinariamente llevan a cabo agencias de inteligencia más allá de las fronteras de sus respectivos países son violatorias del derecho internacional y se encuentran también proscritas en las legislaciones nacionales correspondientes.¹⁰²

Sin embargo, lo hacen a sabiendas de ello, debido a que los beneficios que esperan obtener justifican los riesgos respectivos. De hecho, incluso se ha señalado que los servicios de inteligencia operan en un espacio metalegal caracterizado como un “inframundo encubierto” en el que la clandestinidad es la norma y no la excepción.¹⁰³

¹⁰⁰ Gyula Csurgai, “Goeconomic strategies and economic intelligence”, *op. cit.*

¹⁰¹ Edward Fishman, “Even smarter sanctions. How to fight in the era of economic warfare” en *Foreign Affairs*, vol. 96, núm. 6, Council on Foreign Affairs, Estados Unidos, 2017, pp. 102-110.

¹⁰² Robert Baer, *See No Evil: The True Story of a CIA Ground Soldier in the CIA's War on Terrorism*, Arrow Books, Londres, 2002; Gordon Thomas, *Mossad: la historia secreta*, Vergara Grupo Zeta, México, 2004; Gordon Corera, *The Art of Betrayal: The Secret History of MI6*, Pegasus Books, Nueva York, 2013; Christopher Andrew y Vasili Mitrokhin, *The World Was Going Our Way: The KGB and the Battle for the Third World*, Basic Books, Nueva York, 2005.

¹⁰³ Alfred McCoy, “Covert netherworld: an invisible interstice in the modern world system” en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 58, núm. 4, Estados Unidos, 2016, pp. 847-979.

Por otro lado, prácticas como el tráfico de información privilegiada (*insider trading*) en los mercados financieros son ilegales, pero la laxa regulación que impera en las mayores plazas financieras del mundo y la influencia que confieren las redes de vínculos tejidas por entidades financieras de gran poder y riqueza posibilitan que se realice sistemáticamente de manera impune.¹⁰⁴ Esta realidad facilita la generación de espacios de oportunidad para que los servicios de inteligencia minimicen el riesgo de ser detectados al operar de forma ilícita en circuitos financieros internacionales.

Además, es elemental completar la ecuación con un componente tecnológico, debido a que “conforme las comunidades bancaria y de negocios se tornaron crecientemente dependientes en transacciones electrónicas de larga distancia, los servicios de inteligencia han tenido un incentivo para desarrollar el equipo necesario para penetrar los sistemas de comunicación satelital”.¹⁰⁵

Este esfuerzo exige una transición desde la noción clásica de seguridad nacional como responsabilidad exclusiva del Estado hacia un marco más colaborativo que facilite el involucramiento permanente de organismos públicos de carácter financiero —como bancos centrales, ministerios de finanzas y bancos de desarrollo— y entidades financieras del sector privado nacional¹⁰⁶ como actores clave, incluyendo bancos de inversión, bolsas de valores, agencias de calificación crediticia, fondos de cobertura y similares.¹⁰⁷

Después de todo, las entidades financieras no sólo ofrecen la experticia analítica necesaria, sino también los conductos y plataformas para emprender la recolección de inteligencia.¹⁰⁸ Los esquemas resultantes de colaboración estratégica entre agencias gubernamentales —en especial aquellas relacionadas con la seguridad nacional y la formulación de políticas económicas, comerciales y financieras— e instituciones financieras de naturaleza privada sería instrumental como forma de identificar vulnerabilidades, diseñar e implementar medidas defensivas e incluso contemplar acciones ofensivas conjuntas.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Simon Johnson y James Kwak, *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*, Vintage Books, Nueva York, 2020.

¹⁰⁵ Bruce Berkowitz y Allan Goodman, *op. cit.*, p. 83.

¹⁰⁶ Se considera pertinente privilegiar a entidades privadas del sector financiero nacional (es decir, aquellas cuyos cuarteles generales se encuentran ubicados en el territorio del Estado en cuestión, que se rijan por sus leyes y cuyos cuadros directivos tengan mayoritariamente dicha nacionalidad), en función de que es más complicado alinear —bajo esquemas colaborativos— con el interés nacional de un Estado determinado a entidades financieras privadas, ya sea de procedencia extranjera o de alcance multinacional.

¹⁰⁷ James Rickards, *The Death of Money: The Coming Collapse of the International Monetary System*, *op. cit.*

¹⁰⁸ Juan Zarate, *op. cit.*

¹⁰⁹ Edward Fishman, *op. cit.*, pp. 102-110.

De hecho, cabe resaltar que “los fondos de cobertura y los bancos de inversión han estado empleando estos métodos durante años para adquirir ventajas ante adquisiciones corporativas y cambios en políticas gubernamentales”.¹¹⁰ Por su parte, las entidades bancarias también pueden crear sus propias unidades de inteligencia económica y financiera para apoyar los planes de sus clientes en lo que respecta a la conquista de mercados.¹¹¹

Asimismo, las entidades privadas pueden ofrecer recursos valiosos, como capacitación, asistencia técnica y asesoría especializada.¹¹² Otro incentivo para establecer estas alianzas estratégicas es la necesidad que las empresas privadas protejan sus activos, operaciones de negocios inversiones e información ante el prospecto de ataques financieros motivados por intereses geopolíticos.

De hecho, para el proceso conducente de planeación estratégica, se pueden explorar distintos modelos de asociación público-privada, posiblemente con base en algunos precedentes. Por ejemplo, se sabe que “los contratistas privados siempre han sido usados por la comunidad de inteligencia [...ya que] al subrogar ciertos encargos, la comunidad de inteligencia ha podido adquirir las destrezas que necesita, pero que no puede o debería retener de manera permanente”.¹¹³

Evidentemente, el punto de inflexión que representa la profundización de la intervencionalización entre las fuerzas impersonales de la geopolítica y de las finanzas internacionales plantea la importancia de formular soluciones cooperativas menos casuísticas o coyunturales y mucho más sistemáticas.

Por último, la participación de las instituciones académicas también es aconsejable como catalizador en la adopción, adaptación y asimilación de las mejores prácticas derivadas tanto de FININT como de MARKINT, ya que pueden ofrecer programas con contenidos pertinentes e impulsar proyectos de investigación que contribuyan a la generación de pensamiento estratégico en estos temas y a la optimización de capacidades especializadas.

Reflexiones finales

Como se ha podido observar, la creciente vinculación estructural entre las finanzas y la geopolítica nos coloca frente a nuevos desafíos teóricos, cognitivos, conceptuales analíticos y operativos, por lo que es relevante analizar y profundizar el estudio

¹¹⁰ James Rickards, *Currency Wars: The Making of the Next Global Crisis*, *op. cit.*, p. 5.

¹¹¹ Ali Laïdi, *op. cit.*

¹¹² Gyula Csurgai, “The increasing importance of Geoeconomics in power rivalries in the twenty-first century”, *op. cit.*, pp. 1-9.

¹¹³ Bruce Berkowitz y Allan Goodman, *op. cit.*, p. 165.

de los nuevos patrones y dinámicas en dicha materia a través de la inteligencia estratégica, en especial considerando las complejas implicaciones de tales procesos y dinámicas para la reconfiguración del poder nacional, el surgimiento de nuevas formas de conflictividad internacional y la evolución de la hegemonía global.

En ese sentido, cabe señalar que se están gestando tendencias innovadoras –mismas que no sólo son paralelas, sino que también se nutren mutuamente de manera sinérgica– en el campo de la inteligencia estratégica para el abordaje de tales fenómenos. En el gran esquema de las cosas, ello no es del todo sorprendente. Después de todo, su versatilidad, alcance analítico multidisciplinario y perspectiva de largo alcance implican un gran valor utilitario para examinar de forma integral realidades emergentes que tienen impactos sustanciales sobre la seguridad nacional.

En primer término, se aprecia una creciente conciencia situacional en los círculos estratégicos de las mayores potencias –incluyendo sus respectivas comunidades de inteligencia, centros de pensamiento e incluso fuerzas armadas– en torno a la importancia de la intersección sistémica entre geopolítica y finanzas globales, interés que se observa en sus marcos analíticos, productos de inteligencia, procesos de planificación y ejecución de actividades operativas. Además, –a su vez– algunos nodos neurálgicos del sector financiero están adaptando metodologías derivadas de las labores de inteligencia, a fin de readecuar su desempeño estratégico en ecosistemas altamente competitivos y en los que la seguridad es una prioridad.

En segundo término, resulta evidente una influencia cada vez mayor de cálculos y consideraciones geopolíticas en la conducción de los asuntos monetarios. En consecuencia, el manejo de la política monetaria está transitando hacia un nivel cada vez de mayor complejidad en el plano de la alta estrategia y su implementación está recurriendo a las herramientas emanadas originalmente del ámbito de la inteligencia. Los tomadores de decisiones responsables de tales actividades pueden entonces caracterizarse como auténticos “geoestrategas de divisas”. Tal ejemplo es aplicable para caracterizar al entorno de la banca central contemporánea, pero también hay operadores financieros privados que ameritan clasificarse dentro de dicha categoría conceptual.

En tercer término, los Estados nacionales están asimilando las mejores prácticas emanadas tanto de la inteligencia financiera (FININT) como de la inteligencia de mercado (MARKINT) –a pesar de que fueron creadas con otros propósitos distintos– a fin de desarrollar su capacidad de acción ofensiva y defensiva ante las dinámicas de poder que se desprenden del vínculo entre geopolítica y finanzas. Dicha realidad incentiva la búsqueda de lazos de cooperación entre agencias gubernamentales y entidades del sector privado en aras de salvaguardar la seguridad nacional ante tales fenómenos.

Cabe señalar que, a medida que la conexión entre las esferas geopolítica y financiera se fortalezca en un futuro previsible –incluyendo la interacción entre sus respectivos actores–, es probable que tales tendencias se aceleren, evolucionen e incluso que incorporen nuevos elementos. Además, es oportuno enfatizar que dichas tendencias no sólo son paralelas, sino que se refuerzan mutuamente de forma complementaria. Asimismo, una de las características más distintivas que comparten es el involucramiento de actores estatales y no estatales.

Asimismo, es posible establecer que futuras investigaciones puedan examinar el alcance e impacto de las llamadas FINTECH (innovaciones tecnológicas financieras) en esta creciente vinculación entre la geopolítica y las finanzas, debido a que constituyen un elemento transformador de las estructuras tradicionales de las finanzas, lo que podría acarrear riesgos y oportunidades para los intereses estratégicos de los Estados nacionales. Por último, es importante señalar que –en un futuro previsible– las tendencias analizadas en este trabajo puedan ser establecidas como parte de las categorías de análisis en el campo de la inteligencia estratégica, abonando a una construcción teórica integral que responda a las características cambiantes de este peculiar fenómeno.

Fuentes consultadas

- Agnew, John, “Low geopolitics: credit-rating agencies, the privatization of authority and the new sovereignty” en *Geopolítica(s)*, vol. 3, núm. 2, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2012.
- Andrew, Christopher, *The Secret World: A History of Intelligence*, Yale University Press, New Haven, 2018.
- Andrew, Christopher y Vasili Mitrokhin, *The World Was Going Our Way: The KGB and the Battle for the Third World*, Basic Books, Nueva York, 2005.
- Angulo, Juan Manuel, *Seguridad nacional y derechos humanos en México (1917-2008)*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2014.
- Baer, Robert, *See No Evil: The True Story of a CIA Ground Soldier in the CIA's War on Terrorism*, Arrow Books, Londres, 2002.
- Baylis, John y Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, Bath, 2001.
- Bergman, Ronen, “Israel's not-so-secret weapon in coronavirus fight: the spies of Mossad” en *The New York Times*, Nueva York, disponible en <https://www.nytimes.com/2020/04/12/world/middleeast/coronavirus-israel-mossad.html>
- Berkowitz, Bruce y Allan Goodman, *Strategic Intelligence for American National Security*, Princeton University Press, Princeton, 1989.
- Blackwill, Robert y Jennifer Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press, Cambridge, 2016.
- Buscaglia, Edgardo, *Lavado de dinero y corrupción política*, Debate, México, 2015.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 1998.
- Cohen, Benjamin, “The international monetary system: diffusion and ambiguity” en *International Affairs*, vol. 84, núm. 3, 2008.
- Corera, Gordon, *The Art of Betrayal: The Secret History of MI6*, Pegasus Books, Nueva York, 2013.
- Cottin, Heather, “George Soros: imperial wizard/double agent” en *Covert Action Quarterly*, 2003.
- Cowley, Stacy, “Banks adopt military-style tactics to fight cybercrime” en *The New York Times*, Nueva York, 2018, disponible en <https://www.nytimes.com/2018/05/20/business/banks-cyber-security-military.html>
- Csurgai, Gyula, “Geoeconomic strategies and economic intelligence” en J. Mark Munoz (ed.), *Advances in Geoeconomics*, Routledge, Nueva York, 2017.

- Csurgai, Gyula, *Geopolitical Analysis: A Multidimensional Approach to Analyze Power Rivalries in International Relations*, Aracne, Roma, 2019.
- Csurgai, Gyula, "The increasing importance of Geoeconomics in power rivalries in the twenty-first century" en *Geopolitics*, vol. 23, núm. 1, Routledge, 2017.
- Culi, Yaacov, *Me'am Lo'ez: Genesis (28:10-50:26)*, Moznaim Publishing Company, Nueva York/Jerusalem, 2002.
- Davies, Glyn, *A History of Money from Ancient Times to the Present Day*, University of Wales Press, Cardiff, 2002.
- Downey, Lucas, "Currency strategist" en *Investopedia*, disponible en <http://www.investopedia.com/terms/c/currency-strategist.asp>
- Dubowitz, Mark y Annie Fixler, "Cyber-enabled 'swift' warfare" en Samantha Ravich, *Cyber-Enabled Economic Warfare: An Evolving Challenge*, Hudson Institute, Washington D.C., 2015.
- Duroselle, Jean-Baptiste, "El estudio de las Relaciones Internacionales: objeto, método, perspectivas" en *Relaciones Internacionales*, núm. 37, Universidad Autónoma de Madrid, España, 2018.
- Elkhoury, Marwan, *Credit Rating Agencies and their Potential Impact on Developing Countries*, discussion papers núm. 186, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, enero 2008.
- Engdahl, William, "The secret financial network behind 'wizard' George Soros" en *EIR Investigation Executive Intelligence Review*, vol. 23, núm. 44, Estados Unidos, noviembre 1996.
- Ferguson, Niall, *The Ascent of Money: A Financial History of the World*, Penguin Press, Nueva York, 2008.
- Ferguson, Niall, *The House of Rothschild: Money's Prophets 1798-1848*, Penguin Books, Nueva York, 1998.
- Fishman, Edward, "Even smarter sanctions. How to fight in the era of economic warfare" en *Foreign Affairs*, vol. 96, núm. 6, Council on Foreign Affairs, Estados Unidos, 2017.
- Freeman, Kevin, *Economic Warfare: Risks and Responses*, Cross Consulting and Services, US Department of Defense Irregular Warfare Support Program, Estados Unidos, 2009.
- Friedman, George, *Strategic Forecasting: The Impersonal Dimension of Intelligence*, Valdai Discussion Club, Moscú, 2014.
- Gagné, Jean-François, *Geopolitics in a Post-Cold War Context: From Geo-Strategic to Geo-Economic Considerations?*, occasional paper núm. 15, Raoul-Dandurand Chair of Strategic and Diplomatic Studies, Montreal, 2007.
- Gayraud, Jean-François, *L'art de la guerre financière*, Odile Jacob, París, 2016.

- Hulsman, John, “Delphic priestesses were the world’s first political risk consultants” en *Aeon*, 2018, disponible en <https://aeon.co/ideas/delphic-priestesses-the-worlds-first-political-risk-consultants>
- Johnson, Simon y James Kwak, *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*, Vintage Books, Nueva York, 2020.
- Ibn Khaldun, Abd Ar Rahman bin Muhammed, *The Muqaddima*, Pantheon Books, Nueva York, 1958.
- Kaplan, Robert, “What Machiavelli can teach us today” en *RealClearWorld*, 2013, disponible en http://www.realclearworld.com/articles/2013/03/21/what_machiavelli_can_teach_us_today_105016.html
- Kautilya, *Arthashastra*, Government Press, Bangalore, 1915.
- Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Archon Books, Hamden, 1965.
- Kritzler, Edward, *Jewish Pirates of the Caribbean*, Anchor Books, Nueva York, 2009.
- Laïdi, Ali, *Histoire mondiale de la guerre économique*, Perrin, París, 2016.
- LaPaglia, Gino, *The Cultural Roots of Strategic Intelligence*, Lexington Books, Lanham, 2020.
- Lebor, Adam, *The Tower of Basel: The Shadowy History of the Secret Bank that Rules the World*, PublicAffairs, Nueva York, 2013.
- Liang, Qiao y Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, PLA Literature and Arts Publishing House, Beijing, 1999.
- Luft, Gal y Anne Korin, *De-dollarization*, publicación independiente, Estados Unidos, 2019.
- Luttwak, Edward, “From Geopolitics to Geo-Economics: logic of conflict, grammar of commerce” en *The National Interest*, núm. 20, verano 1990, Centro para el Interés Nacional, Estados Unidos.
- Machiavelli, Niccolò, *The Prince and Other Writings*, Canterbury Classics, San Diego, 2014.
- Malmgren, Pippa, *Geopolitics for Investors*, CFA Institute Research Foundation, Charlottesville, 2015.
- McConnell, J. Michael, *Annual Threat Assessment of the Intelligence Community*, House Permanent Select Committee on Intelligence, Washington D.C., 2008.
- McCoy, Alfred, “Covert netherworld: an invisible interstice in the modern world system” en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 58, núm. 4, Estados Unidos, 2016.
- McDowell, Don, *Strategic Intelligence*, The Scarecrow Press Inc., Lanham, 2009.
- Mandelbrot, Benoît y Richard Hudson, *The Misbehavior of Markets: A Fractal View of Financial Turbulence*, Basic Books, Nueva York, 2006.
- National Intelligence Council, *Global Trends 2030*, Washington D.C., 2012.

- Petersen, Martin, "The challenge for the political analyst" en *Studies in Intelligence*, vol. 47, núm. 1, Estados Unidos, 2003.
- Olmo, Guillermo, "El imparable avance del Grupo Hormiga, el gigante chino que busca cambiar las finanzas mundiales" en *BBC News*, 2020, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54545619>
- Presidency of the Russian Federation, *Russia's National Security Strategy to 2020*, Official Decree, Moscú, 2009.
- Rickards, James, *Currency Wars: The Making of the Next Global Crisis*, Portfolio/Penguin, Nueva York, 2012.
- Rickards, James, *The Death of Money: The Coming Collapse of the International Monetary System*, Portfolio/Penguin, Nueva York, 2014.
- Rodríguez, Gregorio, Javier Gil y Eduardo García, *Metodología de la investigación cualitativa*, Aljibe, Málaga, 1996.
- Roth, Cecil, *The Magnificent Rothschilds*, Robert Hale Limited, Londres, 1939.
- Saracho, Federico José, "Geopolítica: origen y desarrollo en la Europa continental" en *Fundamentos de Geopolítica. Visión y análisis*, Centro de Estudios Superiores Navales-Secretaría de Marina, México, 2012.
- Sautu, Ruth, Paula Boniolo, Pablo Dalle y Rodolfo Elbert, "La construcción del marco teórico en la investigación social" en Ruth Sautu, Paula Boniolo, Pablo Dalle y Rodolfo Elbert, *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2005.
- Schmitt, Carl, *Land and Sea*, Counter-Currents Publishing, 2011, disponible en <https://www.counter-currents.com/tag/land-and-sea/>
- Shelton, Judy, "Security and the falling dollar" en *The Wall Street Journal*, Nueva York, febrero 2008.
- Song, Hongbing, *La guerre des monnaies: la Chine et le nouvel ordre mondial*, Le Retour aux Sources, Aube, 2013.
- Stroupe, Joseph, "Russian Rubicon: impending checkmate of the West" en *Global Events Magazine*, 2006.
- Sun Tzu, *The Art of War*, Canterbury Classics, San Diego, 2014.
- Thirlwell, Mark, *The Return of Geoeconomics: Globalisation and National Security*, The Lowy Institute for International Policy, Sidney, 2010.
- Thomas, Gordon, *Mossad: la historia secreta*, Vergara Grupo Zeta, México, 2004.
- Toffler, Alvin, *The Third Wave*, Bantam Books, Nueva York, 1980.
- Townsend, Erik, *Beyond Blockchain: The Death of the Dollar and the Rise of Digital Currency*, publicación independiente, Coppel, 2020.
- Van Creveld, Martin, *More on War*, Oxford University Press, Nueva York, 2017.
- Vander Straeten, Pascal, *An Overture to Geofinance*, Value4Risk LLC, Dallas, 2018.

- Villagra, Myriam, *Métodos y técnicas de investigación en Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2008.
- Whitaker, Reg, *El fin de la privacidad: cómo la vigilancia total se está convirtiendo en realidad*, Paidós, Barcelona, 1999.
- White House, The, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., 2017.
- Young Diplomats, “The Geopolitics of Jack Ma Yun” en *Young Diplomats*, Yakarta, 2019, disponible en <https://www.young-diplomats.com/the-geopolitics-of-jack-ma-yun/>
- Zarate, Juan, *Treasury's War*, PublicAffairs, Nueva York, 2013.

Biopolítica y relaciones internacionales. Los cuerpos en las relaciones internacionales

Biopolitics and International Relations. The bodies in relations among nations

Roberto Carlos Hernández López*

Resumen

En este ensayo se intenta visibilizar, en el sentido foucaultiano de hacer visible lo que ya es visible, prácticas criminales transnacionales, en particular un caso de trata de personas con fines de explotación sexual, en el que es perceptible un poder que es posible caracterizar como biopolítico en tanto invade por completo la vida de los sujetos: coloniza sus cuerpos y administra sus vidas. Al propio tiempo, se debate y argumenta la pertinencia de enfoques heterodoxos –como el de la biopolítica y de autores como Foucault, Agamben, Esposito, Negri– para el análisis de los fenómenos internacionales, en particular de aquellos identificados con la criminalidad globalizada–, todo ello a la luz del llamado cuarto debate teórico en Relaciones Internacionales. A través del análisis del tránsito histórico de la prostitución al trabajo sexual se demuestra el despliegue de dispositivos biopolíticos que le permiten al Estado una nueva forma de gestión de los cuerpos y, por extensión, de la sexualidad.

Palabras clave: biopolítica, biopoder, cuarto debate, sexualidad, criminalidad globalizada, teorías de Relaciones Internacionales, relaciones internacionales.

Abstract

This essay tries to make visible, in the Foucauldian sense of making visible what is already visible, transnational criminal practices, in particular a case of human trafficking for the purpose of sexual exploitation, in which a power that can be characterized as biopolitical is perceptible, while it completely invades the lives of the subjects: it colonizes their bodies and manages their lives. At the same time, the relevance of heterodox approaches –such as that of biopolitics and authors such as Foucault, Agamben, Esposito, Negri– is debated and argued for the analysis of international phenomena, particularly those identified with globalized crime. All this considering the so-called fourth theoretical debate in International Relations. Through the analysis of the historical transition from prostitution to sex work, the deployment of biopolitical devices is demonstrated, which allow the State a new way of managing bodies and, by extension, sexuality.

Key words: biopolitics, biopower, fourth debate, globalized criminality, sexuality, theories of International Relations, international relations.

* Doctor y maestro en Filosofía y psicoanálisis por la Universidad Complutense de Madrid, España. Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM y maestro en Estudios Latinoamericanos con especialidad en Filosofía por la misma universidad. Editor del *Anuario Mexicano de las Relaciones Internacionales. Nueva Época*. Profesor adscrito a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM. Director general de Grupo Consultor Interdisciplinario S. C. Correo electrónico: roberhernan@gmail.com

Introducción

No es que sean invisibles, no es que se mantengan por “debajo del radar” –como lo dicta un cierto *cliché* periodístico– y que, por tanto, se sustraigan del alcance de los medios de comunicación y del régimen de opinión pública. La proliferación de redes criminales, de organizaciones delictivas de carácter transnacional por todo el orbe se ha convertido en eso que la prensa suele denominar un “tópico de la agenda internacional”.

Cada vez más brutal y, al propio tiempo, enmarañada por sus vínculos con el mundo de la legalidad, el accionar de las organizaciones que se dedican lo mismo al trasiego de drogas y armas que de personas y órganos humanos, y que van de Centroamérica hacia Estados Unidos, de África hacia Europa o de Medio Oriente hacia China y Australia, no ha pasado de largo ni para los medios de comunicación ni para las autoridades nacionales e internacionales. Tampoco para la academia.

La “globalización de la criminalidad”, efecto incontrolado o daño colateral de la globalización, lo cierto es que, como apunta el célebre garantista Luigi Ferrajoli: “se trata de una criminalidad ‘global’, o ‘globalizada’, en el mismo sentido en que hablamos de globalización de la economía; es decir, en el sentido de que la misma, por los actos realizados o por los sujetos implicados, no se desarrolla solamente en un único país o territorio estatal, sino, a la par de las actividades económicas de las grandes corporaciones multinacionales, a nivel transnacional o incluso planetario”.¹

Una industria de la globalización del crimen organizado que involucra cientos de millones de dólares (entre 600 y 2 mil billones al año)² y que, difícilmente, podría pasar desapercibida. Gobernada por la lógica de la maximización de las ganancias, la criminalidad globalizada no sólo ha expandido su geografía y sus mercados, sino diversificado el “portafolio de sus negocios”; ha potenciado sus activos a través de sacar mayor provecho a su “infraestructura instalada”: al tráfico de drogas le ha sumado, por ejemplo, el trasiego de personas.

Hace una década, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) estimaba que “el número de víctimas de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, sólo en Europa, asciende a 140 000 y genera unos ingresos anuales brutos para sus explotadores de 3 mil millones

¹ Luigi Ferrajoli, “Criminalidad y globalización” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIX, núm. 115, México, enero-abril 2006, p. 301, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3876/4864> fecha de consulta: 25 de septiembre de 2020.

² *Idem*.

de dólares de los EE.UU.”³ En un informe, dicha agencia reportó un aumento de 40 por ciento en el número de víctimas de este delito en apenas cinco años: de 170 mil en 2011 pasó a 254 mil en 2016.⁴ Un crimen, además, cada vez más conspicuo, detectable, pues según este organismo internacional, entre 2003 y 2015 pasamos de 39 países que descubren y reportan el delito a 104.⁵

Un delito visible, en más de un sentido, que reclama, no obstante, hacerlo visible. No hay contradicción en los términos. En una conferencia dictada en abril de 1978, en Japón –y rápidamente publicada en una revista nipona, en junio de ese mismo año, *Asahi Jaanaru*–, Michel Foucault sostenía que “la tarea de la filosofía no consiste en descubrir lo que está oculto, sino en hacer visible lo que, precisamente, es visible, es decir, hacer aparecer lo que es tan próximo, tan inmediato, lo que está íntimamente ligado a nosotros mismos, que, por ello, no lo percibimos”.⁶ La visibilidad que proponía entonces el filósofo –salta a la vista– es de otro tipo.

En abril de 2019 la prensa española daba cuenta de un golpe, asestado por la Unidad de Delincuencia y Crimen Organizado, contra una organización de tráfico de drogas y mujeres encabezada por un par de hermanos polacos, Leszek y Aleksander Barwick. La nota destacaba un rasgo distintivo de esta banda criminal: “‘Marcaban a sus mujeres como si fueran ganado’, asegura un agente polaco de la oficina central de investigación policial polaca (Centralne Biuro Sledcze Policji). ‘Propiedad de Pawel’, ‘Esclava del sr. Olek’, ‘Fiel a Leszek’, puede leerse en grandes tatuajes sobre sus piernas”.⁷

Hacer visible lo que ya es visible. Este ensayo intenta visibilizar en sentido foucaultiano prácticas criminales transnacionales como estas que despliegan un poder que es posible caracterizar como biopolítico, en tanto invade por completo la vida de los sujetos: coloniza sus cuerpos y administra sus vidas.

Visibilizar un tópico de la agenda internacional –la criminalidad globalizada, que se materializa en las redes de trata de personas– supone, en este ensayo, no sólo mirarlo de forma distinta, sino incluir la forma en que nos mira ese objeto de

³ UNODC, “La delincuencia organizada se ha globalizado convirtiéndose en una amenaza para la seguridad”, United Nations Information Service, Viena, 3 de junio de 2010, p. 2, disponible en <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/GlobalizationofCrime-PR-Final-Spanish.pdf> fecha de consulta: 25 de septiembre de 2020.

⁴ UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2018*, Naciones Unidas, Nueva York, 2018, p. 21.

⁵ *Idem*.

⁶ Michel Foucault, “La filosofía analítica de la política” en *Estética, ética y hermenéutica*, Obras esenciales, vol. III, Paidós, Barcelona, 1999, p. 117.

⁷ Patricia Ortega Dolz, “Los hombres que marcaban a las mujeres” en *El País*, España, 28 de abril, 2019, disponible en https://elpais.com/politica/2019/04/26/actualidad/1556268690_863168.html fecha de consulta: 25 de septiembre de 2020.

análisis. Acaso consista en descolocarlo de su lugar habitual (la nota roja), ponerlo en otro y situarlo en relación con otros objetos.

Miradas, lugares, conceptos que, no sin dificultad, se empiezan a abrir paso en el terreno de Relaciones Internacionales –de ello dan cuenta los trabajos de Adler y Haas, Lemke, Vasilache, Merke, Negri y Hardt, entre otros–.

A través de otras miradas y emplazamientos –no las usuales, quizás, para Relaciones Internacionales, pero no por ello menos útiles–, en estas páginas se intenta hacer visible lo que es visible.

Debate teórico: el campo de batalla

No fue por medio de las matemáticas, *stricto sensu*, que una de las mentes más brillantes del siglo xx formuló uno de los teoremas más influyentes en ese campo del conocimiento: a partir de principios de lógica, Kurt Gödel introdujo una crítica demoledora a los sistemas matemáticos formales. En palabras de un conocido divulgador de la ciencia,

Gödel asumió el proyecto trascendental de [Hans] Hilbert y en primer lugar trató de ver si se podía demostrar la consistencia y la completitud de un sistema formal de axiomas para el análisis matemático. Comenzó con la tarea de demostrar esta consistencia y completitud con el sistema más débil de axiomas, la aritmética, o teoría de los números, un subsistema de análisis.

[...] Gödel descubrió [...] que cualquier sistema de axiomas o postulados (incluso si es infinitamente grande), de los cuales se pueda derivar una aritmética capaz de satisfacer criterios matemáticos razonables cualesquiera de examinabilidad por una mente finita, es por necesidad incompleto. (Una mente finita, como la de Dios, que pueda manejar todos los números a la vez, probablemente no tiene la necesidad de axiomas). Así que el más simple y básico dominio de las matemáticas, la aritmética de los números naturales, la roca en la cual se apoya el grandioso edificio de las matemáticas, resulta ser, desde un punto de vista axiomático y formal, incompleto, y lo que es peor, incompletable.⁸

De las matemáticas, Gödel pasó a la lógica y, en sus últimos años, recaló en la filosofía –un regalo de cumpleaños a su amigo Albert Einstein fue, precisamente, una reflexión filosófica–.⁹ Una trayectoria singular, qué duda cabe.

⁸ Palle Yourgrau, *Un mundo sin tiempo. El legado olvidado de Gödel y Einstein*, Tusquets, Barcelona, 2007, pp. 79-80.

⁹ *Ibidem*, pp. 207 y ss.

Este ejemplo autoriza pensar, por lo menos, en las múltiples posibilidades heurísticas que ofrecen enfoques considerados como ajenos, atípicos, heterodoxos, poco convencionales.

Como otros dominios disciplinarios, quizás incluso más que otros, Relaciones Internacionales ha sido alcanzada y aun determinada por múltiples influencias teóricas y, desde luego, por el curso de los hechos, por la realidad que analiza. El conspicuo Fred Halliday, catedrático durante un cuarto de siglo en la reputada London School of Economics and Political Science, promotor y editorialista de la no menos reputada *New Left Review*, plantea su conocida hipótesis de los “tres círculos concéntricos de influencia” sobre Relaciones Internacionales: “el cambio y el debate dentro de la propia disciplina, el impacto de los acontecimientos mundiales, pero también la influencia de las nuevas ideas sociales”.¹⁰

Respecto del tercer círculo, el de mayor relevancia para los fines argumentativos de este ensayo,

las problemáticas de la teoría y el análisis internacionales han estado presentes a lo largo de buena parte del desarrollo del pensamiento político clásico. Las reflexiones de Tucídides sobre las causas de la guerra, las de Maquiavelo y Hobbes sobre la naturaleza del poder, las de Grocio sobre el derecho internacional o las de Kant y Marx sobre las precondiciones para el cosmopolitismo son algunos de los antecedentes más obvios. Estas consideraciones formaron parte; sin embargo, de una empresa teórica más amplia —de la historia, del derecho, de la filosofía o la teoría política— y sólo muy raramente surgieron como reflexiones sobre una materia analíticamente diferenciada, la de lo “internacional”.¹¹

Por demás evidentes, no obstante, estas influencias teóricas no siempre han sido reconocidas o asimiladas de buen grado por la comunidad de internacionistas; comprensible, cierto es, si consideramos el prolongado debate acerca de la autonomía de la disciplina: se impone recordar el conocido planteamiento de Stanley Hoffman acerca del peso de otras ciencias sobre Relaciones Internacionales al punto de ahogarlas: “Durante largo tiempo, el análisis metódico de las relaciones entre los Estados ha estado, por así decirlo, ahogado por la historia de estas relaciones y por el estudio de las normas jurídicas que tratan de ordenarlas”.¹² Bajo esa

¹⁰ Fred Halliday, *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*, Los libros de la catarata, Madrid, 2002, p. 32.

¹¹ *Idem*.

¹² Stanley Hoffmann, “Théorie et Relations Internationales” en *Revue Française de Science Politique*, núm. 2, Francia, junio 1961, p. 414.

circunstancia se entiende el excesivo recelo que ha dominado por momentos y, si a ello se agregan las críticas desproporcionadas, como la de Martin Wight –uno de los más influyentes de la llamada escuela inglesa de Relaciones Internacionales–,¹³ entonces no faltan razones para la difidencia.

No menos ardua ha sido la adopción de enfoques novedosos, la asimilación de perspectivas heterodoxas en Relaciones Internacionales. Una posición refractaria común en las ciencias en general frente a teorías que se apartan de la tradición, de la ortodoxia. Se trata de una historia conocida, la historia de las ciencias en general, el conflicto entre el sistema de ideas establecido y las hipótesis novedosas, desafiantes del *establishment* científico.

Hace varias décadas, poco antes del ascenso del nazismo, Max Horkheimer –miembro fundador y director de la célebre Escuela de Frankfurt– contrastaba la teoría tradicional frente a la teoría crítica, el pensamiento del *statu quo* frente a lo inédito, a lo que aún no existe, de allí su relación con lo utópico, con el provenir: “Este pensar [crítico] tiene algo en común con la fantasía, a saber: que una imagen de futuro, que surge por cierto desde la más profunda comprensión del presente, determina pensamiento y acciones, aun en los periodos en que la marcha de las cosas parece descartarla y dar fundamento a cualquier doctrina antes que a la creencia en su cumplimiento”.¹⁴

Relaciones Internacionales no ha sido un dominio exento de estas disputas que, desde luego, son teóricas, pero también políticas en términos del establecimiento de un sistema de ideas dominante, de la construcción de un discurso que genera poder y un poder que produce piezas y dispositivos de saber.

A lo largo de su amplia obra, Michel Foucault denunció precisamente el mito de la separación entre saber y poder:

¹³ Todavía se recuerda –irrita, quizás, a algunos– su polémico artículo donde sostiene que “Hay algo muy peculiar acerca de la teoría de las relaciones internacionales como rama del quehacer intelectual. Durante todo el periodo de su existencia, la reflexión sistemática sobre la naturaleza de las relaciones entre estados, no parece haber producido ningún gran libro, o haber inspirado una obra clásica para la imaginación política o histórica. En términos morales, parece haber sido incapaz de generar un pronunciamiento positivo o progresista sobre la condición humana. Y como campo del esfuerzo teórico se ha mostrado una y otra vez como un callejón sin salida. En breve, como colección de escritos, la teoría de las relaciones internacionales se caracteriza no sólo por su escasez, sino también por su pobreza intelectual”. Martin Wight, “Why is there no international theory?” en Herbert Butterfield y Martin Wight (eds.), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*, Allen & Unwin, Londres, 1966, p. 20.

¹⁴ Max Horkheimer, *Teoría crítica*, Amorrortu, Buenos Aires, 1990, p. 251.

Occidente será dominado por el gran mito de que la verdad nunca pertenece al poder político, de que el poder político es ciego, de que el verdadero saber es el que se posee cuando se está en contacto con los dioses o cuando recordamos las cosas, cuando miramos hacia el gran sol eterno o abrimos los ojos para observar lo que ha pasado. Con Platón se inicia un gran mito occidental: lo que de antinómico tiene la relación entre el poder y el saber, si se posee el saber es preciso renunciar al poder; allí donde están el saber es preciso renunciar al poder; allí donde están el saber y la ciencia en su pura verdad jamás puede haber poder político. Hay que acabar con este gran mito. Un mito que Nietzsche comenzó a demoler al mostrar en los textos que hemos citado que poder detrás de todo saber o conocimiento lo que está en juego es una lucha de poder. El poder político no está ausente del saber, por el contrario, está tramado con éste.¹⁵

No es una cuestión menor. Por el contrario, habría que darle la importancia que merece, y que en el caso de Relaciones Internacionales no siempre se le ha concedido. Por ejemplo, hace algunos años Kal Holsti planteaba la historia de los debates teóricos en la disciplina de forma no sólo un tanto banal —lo que podría pasar como anecdótico, quizás— sino que relativizaba las diferencias, como si no representaran posiciones (intelectuales, pero también políticas) contrastantes, incluso irreconciliables.

En su muy peculiar historia de los debates en nuestra disciplina, Holsti consignaba que:

en los años veinte y treinta los *chefs* de las relaciones internacionales estaban de acuerdo sobre lo que había que estudiar y cómo hacerlo; discrepaban respecto de la finalidad del estudio. En los cincuenta y sesenta, estaban de acuerdo sobre los temas a estudiar y el objetivo del estudio, pero libraron amargas batallas en torno a cómo cocinarlo. Actualmente, parece que se discrepa en todo: finalidad, sustancia y método. En consecuencia, el menú se ha ampliado enormemente, pero ello no es necesariamente síntoma de progreso.¹⁶

Más allá de las metáforas y de eventuales licencias culinarias con fines pedagógicos, lo que parece relevante es hacerse cargo de esas diferencias, identificar y problematizar a qué circunstancias sociohistóricas están asociadas los diferentes métodos, cuáles son las tesis a debate y desde qué posiciones teóricas y políticas se debate. Como señaló Robert Cox, hace casi cuatro décadas, en un texto hoy canónico:

¹⁵ Michel Foucault, *La verdad y las formas jurídicas*, 2ª ed., Gedisa, México, 1986, p. 59.

¹⁶ Kalevi J. Holsti, “International Relations at the end of the millenium” en *Review of International Studies*, núm. 4, Estados Unidos, 1993, p. 408, citado en Esther Barbé, *Relaciones Internacionales*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2013, pp. 55-56.

Invariablemente, la teoría actúa en favor de alguien y en favor de un propósito específico. Toda teoría posee una perspectiva. Las perspectivas provienen de una posición en el tiempo y en el espacio, particularmente en el tiempo y espacio social y político. Bajo este concepto, se percibe al mundo desde un punto de vista que se puede definir en términos de nación o de clase social, de dominio o de subordinación, de poder naciente o decadente, de un cierto sentido de inmovilidad o de crisis flagrante, de experiencias pasadas, así como de esperanzas y expectativas hacia el futuro. Por supuesto, nunca la teoría sofisticada se concreta a ser la expresión de una perspectiva. Entre más elaborada resulta una teoría, se presta en mayor grado a una reflexión cabal sobre su perspectiva, y la trasciende; sin embargo, la perspectiva inicial queda eternamente incluida dentro de la teoría, y es pertinente para la explicación de esta última. En consecuencia, no existe teoría alguna ajena a un punto de vista ubicado en tiempo y espacio. Cuando cualquier teoría se expone bajo tales condiciones, se impone examinarla en calidad de ideología, y poner al descubierto su perspectiva oculta.¹⁷

En los tiempos que corren, ¿“a favor” de quiénes “actúan” las perspectivas teóricas en Relaciones Internacionales? ¿Desde dónde se debate? ¿Cuáles son y qué define las nuevas coordenadas históricas, de tiempo y espacio, en las que se inscriben las teorías y los debates en Relaciones Internacionales? ¿A favor de qué “propósito específico” sirven hoy los enfoques teóricos?

Nuevos objetos, nuevas coordenadas teóricas

No sólo ha cambiado la forma de ver los objetos y fenómenos de la realidad, la manera de teorizarlos y analizarlos, sino que los objetos mismos han cambiado, la realidad observada ha experimentado transformaciones múltiples y profundas —algunas todavía en curso—. No es que haya cambiado la forma de ver la realidad, es que la propia realidad ha cambiado y, en consecuencia, la mirada que la observa se ha vuelto otra.

No hay, en estricto sentido, un divorcio entre esa mirada y el objeto que mira, entre la realidad y la forma en que se teoriza. En Relaciones Internacionales, Michael Banks ha observado que realidad y teoría “son inseparables”, que es “un error” pensar la teoría en oposición a la realidad. En tanto que los hechos no se interpretan a sí mismos y que siempre elegimos algunos hechos en desmedro de otros, incluso respecto de un mismo hecho de la realidad sólo destacamos cierto

¹⁷ Robert W. Cox, “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales” citado en John A. Vasquez, *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Limusa, México, 2002, p. 150.

rasgo por encima de otros. Banks sostiene que “los escogemos [ciertos hechos] porque creemos que son los más importantes, dentro de un menú más amplio en el que los hechos están a nuestro alcance. La pregunta es: ¿por qué esos son importantes? Y la respuesta es: porque se ajustan a un concepto, el concepto a una teoría y la teoría a una imagen subyacente del mundo”.¹⁸

Y no sólo la realidad y la teoría son inseparables sino que, en otro nivel, en el de la elaboración teórica, igualmente inseparables son el saber y el poder, no en el sentido más burdo —la trillada caricatura en la que un intelectual, investigador o académico recibe recursos para investigar o reflexionar sobre un tema que a una persona o grupo de poder, o facción política le interese—, sino en el sentido de la producción de nuevos objetos de saber, como lo ha planteado el citado Michel Foucault:

[...] tengo la impresión de que existe, y he intentado mostrarlo, una perpetua articulación del poder sobre el saber y del saber sobre el poder. No basta decir que el poder tiene necesidad de este o aquel descubrimiento, de esta o aquella forma de saber, sino que ejercer el poder crea objetos de saber, los hace emerger, acumula informaciones, las utiliza. No puede comprenderse nada del saber económico si no se sabe cómo se ejercía, en su cotidianidad el poder, el poder económico. El ejercicio del poder crea perpetuamente saber e inversamente el saber conlleva efectos de poder.

[...] El humanismo moderno se equivoca, pues, estableciendo esta división entre saber y poder. Están integrados, y no se trata de soñar un momento en el que el saber ya no dependería más del poder, lo que es una forma de reconducir bajo forma utópica el mismo humanismo. No es posible que el poder se ejerza sin el saber, es imposible que el saber no engendre poder.¹⁹

Uno de esos engendros, de esos nuevos objetos que produce el poder es el de la biopolítica, en la que nos detendremos unas líneas más adelante. Antes, sin embargo, conviene insistir en que, en efecto, no sólo han cambiado las formas, sino las sustancias; no sólo la teoría, sino la realidad. Y estas transformaciones, algunas de ellas silenciosas, pero no por ello menos perceptibles, se han registrado no en las últimas dos o tres décadas, sino en los últimos dos o tres siglos.

No sin razón, Albert Camus observaba un “vicio de conocimiento” común entre sus contemporáneos, hombres de la modernidad: ese vicio era el de suponer que les ha tocado vivir el más interesante de los tiempos, la época de mayor

¹⁸ Michael Banks, “The inter-paradigm debate” en Margaret Light y A. J. R. Groom (eds.), *International Relations: A Handbook of Current Theory*, Frances Pinter, Londres, 1985, p. 7.

¹⁹ Michel Foucault, “Entrevista sobre la prisión: el libro y su método” en Michel Foucault, *Microfísica del poder*, 3ª ed., La Piqueta, Barcelona, 1992, p. 108.

cambio. Una nueva forma de provincianismo, la llamaba el poeta T. S. Elliot, un provincianismo ya no espacial, sino temporal: el presentismo.

No todo empezó en la muy recordada xxix Convención Anual de la International Studies Association, realizada en 1988, y en el discurso de apertura de su entonces presidente, Robert Owen Keohane –un texto que, por cierto, se volvió un referente y fue publicado apenas unos meses después de pronunciada aquella disertación–.²⁰

En aquella conferencia inaugural, Keohane, como se recuerda, oficializó el llamado debate entre racionalistas y reflectivistas.²¹ Pensando en las instituciones internacionales, el egresado de Harvard y profesor emérito de Princeton sostenía: “Mi argumento principal en este ensayo es que los estudiantes de una institución internacional deben dirigir su atención a los méritos reales de dos enfoques, el racionalista y el reflexivo o ‘reflectivista’. Hasta que comprendamos las fortalezas y debilidades de cada uno, no podremos diseñar estrategias de investigación que sean lo suficientemente multifacéticas para abarcar nuestra materia en cuestión, y nuestro trabajo empírico sufrirá en consecuencia”.²²

Al propio tiempo, su reconocimiento del enfoque reflexivo otorgó carta de ciudadanía a las muy diversas corrientes que aglomeraba esa etiqueta.²³ Kepa Sodupe, por ejemplo, ha distinguido entre reflectivismo “moderado” (en particular el constructivismo) y el “radical” –en el que reúne teoría crítica, feminismo y posmodernismo–.²⁴ A estas mismas tres corrientes “radicales”, Esther Barbé las denomina “voces alternativas”, en oposición a las “voces dominantes” (neorrea-

²⁰ Robert O. Keohane, “International institutions: two approaches” en *International Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 4, Gran Bretaña, diciembre 1988, pp. 379 y 396, disponible en https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/161137/mod_resource/content/1/Keohane%201988%20-%20International%20Institutions%20-%20two%20approaches.pdf fecha de consulta: 25 de septiembre de 2020.

²¹ Véase Steve Smith, Ken Booth y Marisia Zalewski (eds.), Steve Smith, Ken Booth y Marisia Zalewski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Nueva York, 2008.

²² *Ibidem*, p. 382.

²³ Por cierto, respecto a esa etiqueta, algunos autores identifican el planteamiento de Ulrich Beck sobre la “modernidad reflexiva” como el origen teórico del “reflectivismo”, pero está claro que la perspectiva de Beck encuentra un antecedente y, quizás, fundamento en la crítica a la ilustración formulada por la Escuela de Frankfurt. Véase Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 1988; y Max Horkheimer y Theodor W. Adorno, *Dialéctica de la Ilustración. Fragmentos filosóficos*, Trotta, Madrid, 3ª ed., 1998. También véase Ulrich Beck, Anthony Giddens y Scott Lash (eds.), *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza, Madrid, 1997.

²⁴ Kepa Sodupe, *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2003, pp. 165 y ss.

lismo y neoliberalismo).²⁵ Mientras que para Ashley y Walker se trata de enfoques “disidentes”.²⁶

El reconocimiento oficial del llamado cuarto debate en Relaciones Internacionales –para algunos autores sólo ha habido tres debates, mientras que para otros se trata del quinto–²⁷ supuso que “frente a la rigidez del racionalismo y los confines impuestos a las Ciencias Políticas o las Relaciones Internacionales”, gracias al reflectivismo “se ha ido abriendo paso una mayor atención a la Historia, la Sociología o la Filosofía. A su vez, el giro epistemológico hacia la reflexividad, a través del postestructuralismo, la teoría crítica o las teorías feministas estarían abriendo paso a otros sujetos y vivencias, y al conocimiento, agendas y métodos de la Antropología, la Estética o los Estudios Culturales”.²⁸

En ese contexto –que quizás sea más preciso denominar no de “apertura”, sino de crítica y disidencia– es en el que se coló Foucault –y algunos otros– en Relaciones Internacionales, tanto para pensar el debate teórico como para analizar temas u objetos de la agenda internacional. Del primer caso, Lemke sostenía:

Evitemos simplificaciones: no se trata de entender el conocimiento como una máscara de poder o como una ideología que oculta mecanismos de dominación bajo formas hegemónicas. Se trata, en palabras de Michel Foucault, de un intento a responder a esta pregunta: “¿bajo qué condiciones es posible que se constituya un determinado cuerpo de conocimiento?” De esta forma, decir que el conocimiento es poder no significa establecer una igualdad entre conocimiento y poder. Significa entender que toda construcción teórica está inscrita en relaciones de poder y que todo poder necesita producir un campo de saberes en donde se pueda desplegar. Si los enfoques postposi-

²⁵ Esther Barbé, *op. cit.*, pp. 83-98.

²⁶ Richard K. Ashley y Rob B. J. Walker, “Speaking the language of exile: dissident thought in International Studies” en *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 4, Estados Unidos, 1990.

²⁷ Véase Yosef Lapid, “The third debate: on the prospects of International Theory in a post-positivist era” en *International Studies Quarterly*, vol. 33, Gran Bretaña, 1989; Ole Wæver, “The rise and fall of the interparadigm debate” en Steve Smith, Ken Booth y Marisia Zalewski, *op. cit.*; Andrew Moravcsik, “Theory synthesis in International Relations: real not metaphysical” en *International Studies Review*, vol. 5, núm. 1, Estados Unidos, 2003, pp. 131-136; Mónica Salomón, “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones” en Roberto C. Hernández López, *Textos selectos de las Relaciones Internacionales 2*, UNAM, México, 2017, pp. 118-172; y Diana Castro, “Hacia una nueva cartografía de las Relaciones Internacionales. Desarrollo y expansión de las fronteras disciplinares en una era pluralista” en *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Revistas de Investigación*, vol. 6, núm. 6, Ecuador, septiembre 2017, pp. 146-177.

²⁸ José Antonio Sanahuja, “Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la teoría de las Relaciones Internacionales” en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, núm. 2, España, julio-diciembre 2018, p. 124, disponible en <http://www.revista-redi.es/es/articulos/reflexividad-emancipacion-y-universalismo-cartografias-de-la-teoria-de-las-relaciones-internacionales/> fecha de consulta: 25 de septiembre de 2020.

tivistas han sido descalificados por los teóricos del *mainstream* racionalista en relaciones internacionales es debido a la existencia de un discurso aceptado entre los racionalistas que establece qué está permitido conocer y cómo se puede conocer lo que se conoce. Para resumir, pensar la teoría de las relaciones internacionales en términos de discursos implica reflexionar acerca de por qué aparecen determinadas construcciones teóricas y no otras, qué fines sirven, la identidad de quién reflejan y qué silencios o supuestos acallados esconden y deben ser sacados a la luz.²⁹

Del segundo caso y sólo de forma enunciativa, pues no es el objetivo principal de este artículo, se puede destacar que, desde 1989, Peter M. Haas y, un poco más tarde, Emanuel Adler propusieron –a partir de nociones foucaultianas– la noción de “comunidades epistémicas” para analizar la influencia de los expertos en el análisis de temas de las relaciones internacionales como las armas nucleares, el deterioro y contaminación ambiental, ciertos casos de cooperación, políticas gubernamentales, etcétera.³⁰

En los últimos años, términos como “biopolítica” y “gubernamentalidad” han ganado terreno en el análisis de las migraciones y los derechos humanos,³¹ además de que continúan presentes como instrumento para el debate teórico y el análisis de la política mundial.³²

²⁹ Federico Merke, “Entre el 9/11 y el 11/9: debates y perspectivas sobre el cambio en las relaciones internacionales” en *Foro Internacional*, núm. 178, vol. XLIV, México, octubre-diciembre 2004, pp. 705-706.

³⁰ Véase Peter M. Haas, “Do regimes matter? Epistemic communities and the Mediterranean pollution control” en *International Organization*, vol. 43, núm. 3, Estados Unidos, 1989; Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic communities and international policy coordination” en *International Organization*, vol. 46, núm. 1, Estados Unidos, 1992; y Emanuel Adler y Peter M. Haas, “Conclusion: Epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program” en *International Organization*, vol. 46, núm. 1, Estados Unidos, 1992.

³¹ Bernardo Bolaños (coord.), *Guerra, biopolítica y migración: el eslabón perdido de la globalización*, UNAM, México, 2015; Cristina Fernández, Héctor Silveira, Gabriela Rodríguez e Iñaki Rivera (eds.), *Contornos bélicos del Estado securitario. Control de la vida y procesos de exclusión social*, Anthropos, Barcelona, 2010; Paolo Cossarini, “Migraciones, espacios y biopolítica” en *Hybris. Revista de Filosofía*, vol. 2, núm. 2, Chile, 2010; Ariadna Estévez, “Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos?” en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 25, núm. 73, México, 2018; Héctor Claudio Silveira Gorski, “Biopolítica de Estados expulsores” en *Política y Sociedad*, vol. 49, núm. 3, España, 2012.

³² Michael Hardt y Antonio Negri, *Imperio*, Paidós, Buenos Aires, 2002; Doerthe Rosenow, “Decentring global power: the merits of a Foucauldian approach to International Relations” en *Global Society*, vol. 23, núm. 4, Gran Bretaña, 2009; Andreas Vasilache, “Exekutive Gouvernementalität und die Verwaltungsfähigkeit internationaler Politik” en *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 18 Jahrg, Heft 2, Alemania, 2011; Hans-Martin Jaeger, “UN reform, biopolitics, and global governmentality” en *International Theory*, vol. 2, núm. 1, Gran Bretaña, 2010; y David Cortez y Gabriel Orozco, “Gubernamentalidad, biopolítica y dispositivos en Relaciones Internacionales” en *Eidos: Revista de Filosofía de la Universidad del Norte*, núm. 26, Colombia, 2017.

En todo caso, con mayor o menor rigor, consistencia y fortuna, tales análisis dejan constancia de la pertinencia de los nuevos enfoques en el abordaje de viejos y nuevos objetos de la agenda mundial.

Biopolítica: poder sobre la vida

Podría causar cierta sorpresa, quizás, recordar que el concepto de biopolítica es más próximo a Relaciones Internacionales de lo que se cree. En 1905 el geógrafo y político sueco Rudolph Kjellen lo empleó por vez primera, desde luego en un sentido distinto al de Foucault. Como se sabe, Kjellen es uno de los autores que suelen citarse como referente prácticamente canónico de la geopolítica pues, entre otras de sus aportaciones, fue quien acuñó ese término.

Con biopolítica, Kjellen se refería al Estado como una forma viviente, no sin connotaciones racistas.³³ Concedor de la obra de Foucault, Edgardo Castro señala que

En un primer sentido, el término biopolítica hace referencia a una concepción de la sociedad, del Estado y de la política en términos biológicos y, más precisamente, patológicos: el Estado es una realidad biológica, un organismo, y, puesto que este organismo vive en un continuo desorden, la política tiene que basarse en la patología. En un segundo sentido, y en un movimiento inverso al anterior, aunque no sin relaciones con él, el término biopolítica es utilizado para dar cuenta del modo en que el Estado, la política, el gobierno se hace cargo, en sus cálculos y mecanismos, de la vida biológica del hombre. El primer sentido es el que ha dominado la historia del término hasta los años setenta del siglo XX; el segundo se ha impuesto, en esos años, a partir de los trabajos de Michel Foucault.³⁴

Si bien en el presente artículo se sigue este segundo sentido, que inicia Foucault y continúan algunos otros,³⁵ es conveniente no pasar de largo respecto de ciertos antecedentes relevantes del concepto. En su ampliamente documentado *Bíos. Biopolítica y filosofía*, Roberto Esposito identifica “tres bloques” en el pensamiento biopolítico o momentos sucesivos, previos a Foucault:

³³ Roberto Esposito, *Bíos. Biopolítica y filosofía*, Amorrortu, Buenos Aires, 2006, p. 27.

³⁴ Edgardo Castro, “Biopolítica y gubernamentalidad” en *Temas & matices*, vol. 6, núm. 11, Brasil, primer semestre 2007, p. 9, disponible en <http://e-revista.unioeste.br/index.php/temasematizes/article/view/2498> fecha de consulta: 25 de septiembre de 2020.

³⁵ Como Giorgio Agamben, Antonio Negri, Roberto Esposito, Paolo Virno, por no hablar de los discípulos directos de Foucault –Jacques Donzelot, Daniel Defert, Giovanna Procacci o François Ewald, entre otros–, incluso del grupo o red “Historia del presente” (Peter Miller, Nikolas Rose, Colin Gordon, Mitchel Dean, Graham Burchell).

- 1) organicista: a la que “puede vincularse una nutrida serie de ensayos, principalmente alemanes, que comparten una concepción vitalista del Estado, del Estado como cuerpo orgánico, así aparece en *Zum Werden und Leben der Staaten* (1920), de Karl Binding, *Der Staat als lebendiger Organismus*, de Eberhard Dennert (1922), *Der Staat, ein Lebewesen* (1926), de Eduard Hahn”³⁶ y desde luego el citado Kjellen;
- 2) antropológico: esta “segunda oleada [...] se registra en Francia en la década del sesenta”, y es inaugurada por el libro de Aron Starobinski, *La biopolitique. Essai d'interprétation de l'histoire de Vhumanité et des civilisations* (1960); en este segundo bloque la biopolítica es un concepto que reconoce las “fuerzas elementales de la vida”, pero asume que pueden ser gobernadas, dirigidas “por las fuerzas espirituales”;³⁷
- 3) naturalista: esta tercera etapa de estudios biopolíticos surgió en el mundo anglosajón y se extiende hasta nuestros días. Su inicio formal puede fijarse en 1973, cuando la International Political Science Association inauguró oficialmente un espacio de investigación sobre biología y política”. Esta corriente “ve en la naturaleza su propia condición de existencia: no sólo el origen genético y la materia prima, sino también la única referencia regulativa”.³⁸

Una de las hipótesis –con sus notables variaciones– que laten en el fondo de estas corrientes biopolíticas está relacionada con la naturaleza del Estado o, podría decirse, del gobierno de los hombres, en términos de que el Estado no sería sino una expresión de la naturaleza humana, o bien –bajo la óptica que Esposito identifica como antropológica– que no sería sino la prueba de cómo los hombres logran gobernar sus pasiones a través de una organización superior –en términos de la realización del espíritu– como el Estado. Biopolítica, por tanto, alude, en esas concepciones, a la relación de la naturaleza y el hombre, por momentos más o menos organicista, vitalista, más o menos antropológica.

El planteamiento de Foucault se separa de forma radical de esas concepciones biopolíticas. Esa radicalidad entre unas y otra sólo se puede observar de forma cabal, según Esposito, si se le contrasta con los tres “bloques” o etapas en la concepción biopolítica, por ello su insistencia en recuperarlas.

La concepción y el parto del concepto de biopolítica, que más tarde derivó en el planteamiento de la gubernamentalidad, fue un proceso arduo, complejo y prolongado que estuvo marcado por una crisis teórica y, aun, existencial de Michel

³⁶ Roberto Esposito, *op. cit.*

³⁷ *Ibidem*, p. 34.

³⁸ *Ibidem*, p. 37.

Foucault. Como refiere Gilles Deleuze, tras la publicación del primer tomo de su *Historia de la sexualidad. 1. La voluntad de saber* (1976), Foucault atraviesa por una “crisis teórica política y espiritual”.³⁹ No es especulación, tampoco una mera anécdota, porque todo ello opera en la elaboración de estos conceptos y describe un proceso no necesariamente lineal ni exento de discontinuidades, bloqueos, regresiones, callejones sin salida, acaso lo propio de todo trayecto intelectual de gran calado.

Es el propio Foucault quien da cuenta de esta “crisis”. Al inicio de su curso de 1975-1976, en el Collège de France, lo primero que plantea es una aclaración: “Querría aclarar un poco lo que sucede aquí, en estos cursos”. A continuación, expresa ese momento por el que está pasando su enseñanza —y él mismo—:

[...] ustedes saben qué pasó en el curso los años anteriores: debido a una especie de inflación cuyas razones cuesta entender, habíamos llegado, creo, a una situación que estaba más o menos bloqueada. Ustedes estaban obligados a llegar a las cuatro y media y yo me encontraba frente a un auditorio compuesto por gente con la que no tenía, en sentido estricto, ningún contacto, porque una parte, por no decir la mitad del público, tenía que instalarse en otra sala, escuchar por un altoparlante lo que yo decía. Pero estaba bloqueada por otra razón. Es que para mí —lo digo así nomás—, el hecho de tener que hacer todos los miércoles a la tarde esta especie de circo era un verdadero, cómo decir (...), suplicio es demasiado, aburrimiento es poco débil. En fin, estaba un poco entre las dos cosas. [...] Bien, ¿qué querría decir este año? Que estoy un poco harto: vale decir que querría tratar de cerrar, de poner, hasta cierto punto, fin a una serie de investigaciones —bueno, investigación es una palabra que se emplea así como así, ¿pero qué quiere decir exactamente?— a las que me dedico desde hace cuatro o cinco años, prácticamente desde que estoy aquí y con respecto a los cuales me doy cuenta de que se acumularon los inconvenientes, tanto para ustedes como para mí. Eran investigaciones muy próximas unas a otras, sin llegar a formar un conjunto coherente ni una continuidad; eran investigaciones fragmentarias, de las que ninguna, finalmente, llegó a su término, y que ni siquiera tenían continuación; investigaciones dispersas y al mismo tiempo, muy repetitivas, que volvían a caer en los mismos caminos trillados, en los mismos temas, en los mismos conceptos.⁴⁰

De ese *impasse*, de ese hartazgo y bloqueo saldrá la teorización sobre la biopolítica y la gubernamentalidad. Se ha documentado que la primera vez que Foucault aludió al concepto de biopolítica fue en una conferencia en Río de Janeiro, en octubre de 1974 —que se inscribió en un ciclo de conferencias, tres, que inició un año antes y concluyó con dos conferencias; y fue en la última que refirió el término—.

³⁹ Gilles Deleuze, *Conversaciones*, Pre-Textos, Valencia, 2006, p. 136.

⁴⁰ Michel Foucault, *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000, pp. 16-17.

Fue en el “El nacimiento de la medicina social”, título de aquella conferencia de 1974, que ya aparecían algunos elementos del concepto de biopolítica que no sólo permanecen, sino que durante los siguientes años desarrollaría, en sus cursos en el Collège de France: “Defender la sociedad” (1975-1976), “Seguridad, territorio población” (1977-1978), “Nacimiento de la biopolítica” (1978-1979)⁴¹ y, desde luego, en el citado “La voluntad de saber” (1976), así como en otros artículos y conferencias. En la conferencia en Río de Janeiro, Foucault sostuvo:

Defiendo la hipótesis de que con el capitalismo no se pasó de una medicina colectiva a una medicina privada, sino que ocurrió precisamente lo contrario; el capitalismo, que se desarrolló a finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, socializó un primer objeto, que fue el cuerpo, en función de la fuerza productiva, de la fuerza de trabajo. El control de la sociedad sobre los individuos no se operó simplemente a través de la conciencia o de la ideología, sino que se ejerció en el cuerpo, y con el cuerpo. Para la sociedad capitalista lo más importante era lo biopolítico, lo somático, lo corporal. El cuerpo es una realidad biopolítica; la medicina es una estrategia biopolítica.⁴²

Conviene advertir lo obvio: el desarrollo de estos conceptos en la obra de Michel Foucault no sólo ha sido materia de notables y amplias investigaciones, sino de doctos debates.⁴³ Esto y aquello desbordan, por completo, los fines de este ensayo

⁴¹ No hay curso 1976-1977 porque, como se sabe, en 1977 Foucault disfrutó de un año sabático.

⁴² Michel Foucault, “Nacimiento de la medicina social” en *Estrategias de poder*, Obras esenciales, vol. II, Paidós, Barcelona, 1999, pp. 365-366. Véase también la versión en Michel Foucault, “El nacimiento de la medicina social” en *Cuadernos Médico Sociales*, núm. 1, abril 1978, p. 2.

⁴³ Entre otros, por ejemplo, Agamben emprende uno de los proyectos de filosofía política más fecundos y relevantes de las últimas décadas a partir, precisamente, de una enmienda o complemento en esta materia: “La tesis foucaultiana debe, pues, ser corregida o, cuando menos, completada, en el sentido de que lo que caracteriza a la política moderna no es la inclusión de la *zoe* en la *polis*, en sí misma antiquísima, ni el simple hecho de que la vida como tal se convierta en objeto eminente de cálculos y de las previsiones del poder estatal: lo decisivo es, más bien, el hecho de que, en paralelo al proceso en virtud del cual la excepción se convierte en regla, el espacio de la nuda vida que estaba situada originariamente al margen del orden jurídico, va coincidiendo de manera progresiva con el espacio político, de forma que exclusión e inclusión, externo e interno, *bíos* y *zoe*, derecho y hecho, entran en una zona irreductible de indiferenciación. El estado de excepción, en el que la nuda vida era, a la vez, excluida del orden jurídico y apresada en él, constituía en verdad, en su separación misma, el fundamento oculto sobre el que reposaba todo el sistema político”. Giorgio Agamben, *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Tecnos, Valencia, 1998, pp. 18-19. De menor calibre, a mi juicio, también se puede citar al propio Esposito, quien ofrece respuesta a una interrogante planteada por Foucault: “no hay fenómeno de relevancia internacional ajeno a la doble tendencia que sitúa los hechos aquí mencionados en una única línea de significado: por una parte, una creciente superposición entre el ámbito de la política, o del derecho, y el de la vida; por la otra, según parece, como derivación, un vínculo igualmente estrecho con la muerte. Es esta la trágica paradoja sobre la cual se había interrogado Michel Foucault en una serie de escritos que se remontan a mediados de la década de 1970: ¿por qué, al menos hasta hoy, una política de la vida amenaza siempre con volverse acción de muerte? Creo que puede afirmarse, sin desconocer la extraordinaria fuerza analítica de su trabajo, que Foucault nunca dio una respuesta definitiva a este interrogante”. Roberto Esposito, *op. cit.*, pp. 15-16.

que antes que documentar la construcción de esa “analítica” del poder (como le llama Foucault, evitando la idea de “teoría”) o tomar posición en ese debate, intenta servirse de ese concepto para analizar un hecho puntual —una práctica criminal relacionada con el uso de los cuerpos— y, al propio tiempo, ofrecer una viñeta que pretende ilustrar la noción de biopolítica en las relaciones internacionales.

Hacia el final del aludido primer tomo de su *Historia de la sexualidad. 1. La voluntad de saber*, Foucault subraya un acontecimiento mayúsculo: la aprehensión política de la vida humana en su estatuto biológico, prácticamente en tanto cuerpo viviente, por parte del Estado, el nacimiento de la biopolítica, un hecho que sitúa en la modernidad —significativamente a partir del siglo xvii—.

Tras argumentar el paso del histórico derecho de vida y muerte (hacer morir o dejar vivir por parte del poder soberano) hacia el derecho sobre la vida (hacer vivir o arrojar a la muerte), Foucault sostiene que:

Desde el siglo pasado [xix], las grandes luchas que ponen en tela de juicio el sistema general de poder ya no se hacen en nombre de un retorno a los antiguos derechos ni en función del sueño milenario de un ciclo de los tiempos y una edad de oro. Ya no se espera más al emperador de los pobres, ni el reino de los últimos días, ni siquiera el restablecimiento de justicias imaginadas como ancestrales; lo que reivindica y sirve de objetivo es la vida, entendida como necesidades fundamentales, esencia concreta del hombre, realización de sus virtualidades, plenitud de lo posible. Poco importa si se trata o no de utopía; tenemos ahí un proceso de lucha muy real; la vida como objeto político fue en cierto modo tomada al pie de la letra y vuelta contra el sistema que pretendía controlarla. La vida, pues, mucho más que el derecho, se volvió entonces la apuesta de las luchas políticas, incluso si éstas se formularon a través de afirmaciones de derecho. El “derecho” a la vida, al cuerpo, a la salud, a la felicidad, a la satisfacción de las necesidades; el “derecho, más allá de todas las opresiones o “alienaciones”, a encontrar lo que uno es y todo lo que uno puede ser; este “derecho”, tan incomprensible para el sistema jurídico clásico, fue la réplica política a todos los nuevos procedimientos de poder que, por su parte, tampoco dependen del derecho tradicional de la soberanía.⁴⁴

Foucault llevó el tema a su cátedra en el Collège de France. Es el citado curso titulado *Il faut défendre la société*, que dedica en buena parte a la guerra, a la lucha de razas, al racismo y a la nación. En la última sesión de ese curso, la del 17 de marzo de 1976, desarrolló la noción de biopolítica.

Como ya lo ha planteado, Foucault afirma que, entre otras transformaciones mayores, en la modernidad opera un cambio en relación con la forma en que el Estado despliega sus estrategias y dispositivos de poder. Se trata de esa expresión

⁴⁴ Michel Foucault, *Historia de la sexualidad. 1. La voluntad de saber*, 3ª ed., Siglo XXI, México, 2011, p. 135.

que se ha convertido casi en lema, el paso del poder de soberanía al poder sobre la vida; es decir, el tránsito del hacer morir o dejar vivir al hacer vivir y dejar morir. El primero describe esa potestad del soberano para disponer de la vida de sus súbditos, reclamar que entreguen su vida para defenderlo a él, al reino o para extender su dominio a través de la conquista de otros territorios. Como lo advierte, se trata de un derecho que se ejerce de forma negativa, o “desequilibrada”: siempre por el lado de la muerte: “el derecho de matar posee efectivamente en sí mismo la esencia misma de ese derecho de vida y de muerte: en el momento en que puede matar, el soberano ejerce su derecho sobre la vida. Se trata, fundamentalmente, de un derecho de la espada”.⁴⁵

De ese derecho se pasa –sin exclusión, antes lo contrario: subsunción– a un poder inverso: hacer vivir y dejar morir. El primero, el poder o derecho de soberanía es disciplinario y opera sobre el cuerpo; es decir, es ese poder que se tiende sobre el cuerpo, que lo flagela y lo somete, que lo vigila y lo castiga, que lo adiestra y lo confina, que lo condena y lo asesina; estrategias, técnicas, prácticas, tecnologías que Foucault identifica como “disciplinarias”.

En contraste, a partir de la segunda mitad del siglo XVIII –con raíces que se hunden en el siglo XVI, incluso–⁴⁶ se erige una nueva forma de poder o de derecho que no se dirige al cuerpo, sino a la vida, al hombre en tanto ser viviente. No es un poder disciplinario, es biopolítico, esto es, una serie de tecnologías, estrategias, técnicas orientadas:

a la multiplicidad de los hombres, pero no en cuanto se resumen en cuerpos sino en la medida en que forma, al contrario, una masa global, afectada por los procesos de conjunto que son propios de la vida, como el nacimiento y la muerte, la producción, la enfermedad, etcétera. Por lo tanto, tras un primer ejercicio de poder sobre el cuerpo que se produce en el modo de la individualización, tenemos un segundo ejercicio que no es individual sino masificador, por decirlo así, que no se dirige al hombre/cuerpo sino al hombre/especie.⁴⁷

Para abreviar, este nuevo poder tiene tres características:

- a) un cuerpo nuevo: la población, un nuevo personaje, sujeto múltiple irrumpe. Hasta entonces, el poder o el derecho operaban sobre el individuo y la sociedad, o sus metáforas (el cuerpo social, por ejemplo), pero en la modernidad surge

⁴⁵ Michel Foucault, *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)*, op. cit., p. 218.

⁴⁶ Tema que Foucault desarrolla con amplitud en *El nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2012.

⁴⁷ Michel Foucault, *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)*, op. cit., p. 220.

- “un nuevo cuerpo: cuerpo múltiple, cuerpo de muchas cabezas, si no infinito, al menos necesariamente innumerable. Es la idea de población. La biopolítica tiene que ver con la población, y ésta como problema político, como problema a la vez científico y político, como problema biológico y problema de poder (...)”;⁴⁸
- b) la naturaleza de los fenómenos: asociado a la característica anterior, se trata de fenómenos colectivos, que se expresan en el nivel de las masas, “son fenómenos aleatorios e imprevisibles si se les toma en sí mismo individualmente, pero que en el nivel colectivo exhiben constantes que es fácil, o en todo caso posible, establecer. Y, por último, son fenómenos que se desarrollan esencialmente en la duración, que deben considerarse en un límite de tiempo más o menos largo; son fenómenos de serie”;⁴⁹
- c) nuevas tecnologías: no se trata ya de disciplinar, sino de regular, de desplegar una serie de tecnologías, acciones, intervenciones, estrategias y mecanismos que regulen ciertos procesos:

el interés estará en principio, desde luego, en las previsiones, las estimaciones estadísticas, las mediciones globales; se tratará, igualmente, no de modificar tal o cual fenómeno en particular, no a tal o cual individuo en tanto que lo es, sino, en esencia, de intervenir en el nivel de las determinaciones de esos fenómenos generales, esos fenómenos en lo que tienen de global. Será preciso modificar y bajar la morbilidad; habrá que alargar la vida; habrá que estimular la natalidad. Y se trata, sobre todo, de establecer mecanismos reguladores que, en esa población global con su campo aleatorio, puedan fijar un equilibrio, mantener un promedio, establecer una especie de homeostasis, asegurar compensaciones (...)⁵⁰

Un nuevo poder que no es un “poder de la espada”, de la disciplina, de la vigilancia y el castigo, sino un poder que regula y administra, que procura la vida, en cuanto impone formas de producción y reproducción de esa vida: lo mismo establece regímenes alimenticios que rutinas de ejercicio, dicta formas de “vida sana”, introduce pautas de equilibrio y regulación a través, por ejemplo, de controles médicos y regímenes alimentarios, de medir el peso y contar los pasos, de registrar los estados de ánimo y establecer regularidades...

Un poder que, por lo demás, se despliega de formas muy alejadas de los dispositivos y tecnologías disciplinarias (los castigos, las penitencias) y de sus instituciones disciplinarias –hospitales psiquiátricos, prisiones, etc.– a las cuales no renuncia, sino que complementa, que interviene a través de esos dispositivos que

⁴⁸ *Ibidem*, p. 222.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 223.

establecen maneras de vivir, que dictan cómo vivir, cómo evitar riesgos y accidentes, cómo alargar la vida, cómo “asegurarla” y protegerla.

A diferencia del poder de soberanía, que se materializa en la posibilidad de dar muerte, el poder biopolítico opera sobre la vida, interviene para hacer vivir, se despliega “sobre la manera de vivir y sobre el cómo de la vida, a partir del momento, entonces, en que el poder interviene sobre todo en ese nivel para realzar la vida, controlar sus accidentes, sus riesgos, sus deficiencias, entonces la muerte, como final de la vida, es evidentemente el término, el límite, el extremo del poder”.⁵¹

Un poder, acaso, entre menos perceptible, más efectivo, como apuntan Negri y Hardt, quienes le atribuyen una impronta “democrática” a este poder. En *Imperio*, describen a esa sociedad en la que despliega el poder biopolítico como una sociedad de control, “en la cual los mecanismos de dominio se vuelven aún más ‘democráticos’, aún más inmanentes al campo social, y se distribuyen completamente por los cerebros y los cuerpos de los ciudadanos, de modo tal que los sujetos mismos interiorizan cada vez más las conductas de integración y exclusión social adecuadas para este dominio”.⁵²

Hacer vivir, pero también dejar morir, es Agamben, quizás, y no Foucault quien ilustra con mayor claridad esta segunda parte de la ecuación biopolítica: dejar morir. Hacia el final de esa obra magna que es *Homo sacer*, el filósofo romano destaca cómo en los últimos años la frontera entre la vida y la muerte ha sido politizada, es decir, colonizada por la biopolítica: “hoy vida y muerte no son propiamente conceptos científicos, sino conceptos políticos que, en cuanto tales, sólo adquieren un significado preciso por medio de una decisión”.⁵³ Una decisión, salta a la vista, que define esta “frontera geopolítica” entre la vida y la muerte, y que el Estado, el poder se reserva para sí: es el Estado quien autoriza, por ejemplo, “desconectar” el respirador que mantiene viva a una persona; es el Estado el que decreta la “muerte legal” ya sea porque el cerebro ha dejado de funcionar o algún otro órgano, en otros casos.

No es materia de esta reflexión pero conviene señalar que esta analítica del poder conoció desarrollos y elaboraciones, incluso una revisión y replanteamiento por parte de Foucault, sobre todo en términos de gubernamentalidad, que introduce en su siguiente curso (1977-1978): hacia el final de la cuarta sesión (1 de febrero de 1978), se refiere al fenómeno de la gubernamentalización del Estado, a la gubernamentalidad como una era que se inicia en el siglo XVIII, un proceso

⁵¹ *Ibidem*, p. 224.

⁵² Michael Hardt y Antonio Negri, *op. cit.*, p. 38.

⁵³ Giorgio Agamben, *op. cit.*, p. 208.

“particularmente retorcido porque, si bien los problemas de gubernamentalidad y las técnicas de gobierno se convirtieron efectivamente en la única apuesta política y el único espacio real de la lucha y las justas políticas, aquella gubernamentalización fue, no obstante, el fenómeno que permitió la supervivencia del Estado”.⁵⁴

Poco a poco “gubernamentalidad” va sustituyendo la noción de “biopolítica”, tanto que, en su curso siguiente, el de 1978-1979, será la última vez que recurra a ese concepto, que abandona definitivamente en abril de 1979.⁵⁵ Por su importancia e interés, esta reelaboración de Foucault ha sido debatida y documentada.⁵⁶ Una línea de desarrollo teórico que desborda por mucho los alcances de este artículo.

De la prostitución al trabajo sexual

Hacer visible lo visible. Tal fue el planteamiento inicial de este artículo, lo que supone —entre otras operaciones— mirar de otra forma, en este caso los cuerpos. Porque de eso se trata precisamente cuando se habla, en primer término, de prostitución: ver lo que se pone a la vista.

En ese diccionario que se lee como libro de historia, Joan Coromines traduce la voz latina *prostituere* como “poner en venta”, “exponer en público”, aunque en algún tiempo también aludía a “poner a la vista”.⁵⁷ Prostituir es colocar —*statuere*— a la vista de los demás, exponer a la mirada de los otros, dejar ver, pues. ¿Qué es lo que se ve el que mira esos cuerpos? Cuando se habla del “oficio más antiguo del mundo”, tan antiguo por ejemplo como la fundación de Roma, lo que se ve es a una loba (*lupa* se les llamaba entonces a las prostitutas), una mujer, muy probablemente llamada Acca Larentia, la nodriza que alimenta a Rómulo y Remo en los tiempos del sabino Anco Marcio.⁵⁸ Eso es lo que ven quienes miran.

¿Qué ve el que mira hoy esos cuerpos que se dejan ver, que se prostituyen? Mira un cuerpo, hombre o mujer, una prostituta, pero no sólo eso: mira también

⁵⁴ Michel Foucault, *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006, p. 137.

⁵⁵ Michel Foucault, *El nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, *op. cit.*

⁵⁶ Santiago Castro Gómez, *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2010; Andrew Barry, Thomas Osborne y Nicolas Rose (eds.), *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*, University of Chicago Press, Chicago, 1996; Mitchell Dean, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, Sage Publications, Londres, 2008; y Edgardo Castro, *El vocabulario de Michel Foucault: un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores*, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, 2004.

⁵⁷ Joan Coromines, *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, Gredos, Madrid, 2008, p. 452.

⁵⁸ Sabino Perea Yébenes, “Extranjeras en Roma y en cualquier lugar: mujeres mimas y pantomimas, el teatro en la calle y la fiesta de Flora” en *Gerión*, vol. 22, núm. extraordinario 8, España, 2004, p. 33.

—aunque no lo quiera— a una “trabajadora sexual”, un cuerpo que se dedica a una actividad regulada: el trabajo sexual.

El paso de la prostitución al trabajo sexual señala la aprehensión biopolítica de esos cuerpos entregados al “comercio sexual” que, quizás sin abandonar los territorios del estigma social y la condena moral, son colocados en los campos de la estricta regulación estatal, sobre todo, por razones de “salud pública” —deber mayor del Estado—, en cuanto los riesgos que porta el trabajo sexual como foco de transmisión de enfermedades venéreas: gonorrea, herpes, sífilis, sida, etc.

No se trata ya de cuerpos, sino de poblaciones en riesgo: segmentos poblacionales que portan riesgos por su actividad profesional —el trabajo sexual— y de “poblaciones en riesgo”: los grupos que demandan esos servicios sexuales. Esas fueron las motivaciones originarias para introducir en la ley el comercio sexual, para regularlo.

El sexo, la sexualidad que se materializa en un cuerpo —singular— como promesa de placeres, sensaciones, sentimientos, fantasías, etc., pero también el sexo se materializa en un cuerpo/especie, en tanto portadora de riesgos sanitarios y en cuanto a su relación con la natalidad, los embarazos, los procesos reproductivos, la descendencia; es decir, con la “salud sexual y reproductiva”.

Prostitución: transgresión y normalidad. Cada vez más lo segundo que lo primero. Se busca la transgresión de ese otro cuerpo y todo lo que porta o la queda de prohibido en esa promesa, un cuerpo al que no le une sino un intercambio comercial; transgresión segura, aséptica, casi sin riesgo, porque lo que marca estos siglos de “trabajo sexual” es un progresivo proceso profiláctico y, a un tiempo, la asimilación de esos cuerpos que ofrecen servicios sexuales a la “normalidad”, cuerpo que parecen cada vez más “normales”: mujeres y hombres que puedan parecer parejas de los clientes, que simulen “citas”, que ocupen el espacio público ya no de forma velada, discreta, en “lupanares”, “zonas rojas” o “distritos de tolerancia”, sino que puedan acompañar y ser vistas —hacerse ver— en cenas en restaurantes de lujo, en reuniones sociales con sus clientes; cuerpos que se dejen ver y que dejen ver un cuidado de sí: bien contruidos y cultivados en la “vida sana”.

Normalización de la trasgresión: la prostitución —o sus metáforas: servicios de citas, de acompañamiento, *escorts*— como un empleo más, debidamente sancionado por leyes y reglamentos y con los derechos que de ello se deriva, como el de la representación sindical —como en Holanda o en Colombia, donde existen sindicatos de trabajadoras sexuales—.

No debería sorprender que precisamente la captura de esos cuerpos por el control biopolítico se remonta a esa etapa en la que Foucault identificaba la irrupción del poder sobre la vida. Un ejemplo es la legislación española:

La publicación en 1847 del Reglamento para la represión de los excesos de la prostitución en Madrid abrió la era de la prostitución reglamentada en España tras el paréntesis abolicionista ordenado por Felipe IV. Ante el desarrollo de la prostitución y de las enfermedades venéreas, aspectos policiales y sobre todo médicos iban a confluír en la gestación de esta reglamentación, propuesta ya por el Conde de Cabarrús en 1792. Aunque permanecido en una total confidencialidad, el nuevo sistema reglamentarista elaborado en 1847 sentaría las bases de la reglamentación de la prostitución generalizada en varias ciudades españolas a partir de mediados del siglo XX: empadronamiento y vigilancia sanitaria periódica de las prostitutas.⁵⁹

Desde entonces, a lo largo de estos dos siglos se han sucedido varios modelos de regulación de la prostitución —se pueden identificar cuatro: reglamentarismo, abolicionismo, prohibicionismo y laborista—⁶⁰ que difieren en cuanto al fin último, pero que comparten la intención expresa de regularla —incluso como prohibición en tanto que esa práctica sexual no se sustraería del marco jurídico, sino que estaría regulada como parte de la ilegalidad del sistema— y que han sido adoptados por algunas naciones, por ejemplo, en Alemania, Holanda y Austria, donde el trabajo sexual está reconocido de manera legal.

Lo que muestra este ordenamiento dispar es que la biopolítica regula la sexualidad: establece si una práctica sexual es legal o no, decide si el intercambio sexual pagado es lícito o no, establece quién queda de uno y otro lado de la legalidad, como en el llamado modelo nórdico (que han seguido otras naciones: Francia, Canadá o Irlanda), en el que no es quien ejerce la prostitución, sino quien paga por servicios sexuales quien trasgrede la ley y, en consecuencia, es sancionado.

Quizás una frase tan peculiar como la que empleó Guiseppe Vidoni —quien comparte con Nicolás Pende la muy poco honrosa hipótesis de relacionar la conducta criminal con las glándulas, lo que dio pie a la “endocrinología criminal”— para denominar a las prostitutas da cuenta de esa impronta biopolítica: “asalariadas del amor”.

¿Cómo el amor podría tener salarios y cómo pensar en personas que reciben salarios “del amor”? Desde un lógica degenerativa —no sólo orgánica sino moral—, que sostenía una cierta propensión fisiológica (ocasionada por una tara, un vicio, una degeneración en las glándulas endocrinas) hacia la prostitución, la frase de Vidoni se hace eco de ese gobierno biopolítico, de esa regulación —que

⁵⁹ Jean-Louis Guereña, “Los orígenes de la reglamentación de la prostitución en la España contemporánea. De la propuesta de Cabarrús (1792) al Reglamento de Madrid (1847)” en *Dynamis. Acta hispanica ad medicinae scientiarumque historiam illustrandam*, núm. 15, España, 1995, p. 401.

⁶⁰ Carolina Villacampa, “Políticas de criminalización de la prostitución: análisis crítico de su fundamentación y resultados” en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª época, núm. 7, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, 2012, pp. 83 y ss.

se expresa a través del salario, imposible de pensar sin la condición de un régimen laboral, un sistema regulatorio— de algo tan privado, incluso íntimo, como es, no “el amor”, sino la sexualidad, que es a lo que se refiere Vidoni: la articulación de lo biológico (las glándulas) con lo político (la regulación de un tipo de relación sexual), con un fin social: la salud pública.

Al inicio de este artículo se aludió a una nota periodística que informaba sobre una red internacional de trata de mujeres con fines de explotación sexual que, además, atrajo la atención porque tatuaban, marcaban los cuerpos de las mujeres con leyendas como “Propiedad de Pawel” o “Fiel a Leszek”. Este caso parecería ilustrar tanto el poder disciplinario, como el biopolítico.

Como apunta el propio Foucault en relación con el nazismo, esos poderes no se excluyen necesariamente: “En la sociedad nazi tenemos, por lo tanto, algo que, de todas maneras, es extraordinario: es una sociedad que generalizó de manera absoluta el biopoder pero que, al mismo tiempo, generalizó el derecho soberano de matar”.⁶¹

Poder sobre el cuerpo, ese cuerpo que además de ser explotado sexualmente, es tatuado, y poder sobre la especie, la regulación del comercio sexual, sobre el que sostiene esa “red internacional” de prostitución.

No es el Estado, está claro, el que despliega esos poderes sobre esos cuerpos, en este caso, pero ese despliegue no es sin el Estado, sin esas zonas de deliberada indefinición legal, de vacilaciones que crean lagunas jurídicas: en España —donde opera la organización criminal referida— la prostitución no es legal, pero tampoco está sancionada penalmente: el Código Penal no castiga el comercio sexual entre mayores de edad, no sanciona a quienes compran o venden servicios sexuales, sino a los terceros que se benefician de ello, a los proxenetas. En el artículo 187 del Código Penal se establece lo siguiente: “1. El que, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de la víctima, determine a una persona mayor de edad a ejercer o a mantenerse en la prostitución, será castigado con las penas de prisión de dos a cinco años y multa de 12 a 24 meses”.⁶²

No es el Estado, pero es el despliegue de un poder disciplinario y, a un tiempo, biopolítico por parte de organizaciones que adoptan esos mecanismos. La “sofisticación” de las organizaciones criminales —en la globalización— no es sino reflejo de la complejidad de la aprehensión biopolítica desplegada por el Estado a través

⁶¹ Michel Foucault, *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)*, op. cit., p. 234.

⁶² Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, publicado en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 281, del 24 de noviembre de 1995, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10/con> con fecha de consulta: 25 de septiembre de 2020.

de las distintas actividades lícitas. Una lógica sistémica, extendida y asimilada por todos los actores.

Un saber, una técnica, una estrategia, un *know how* que, por su eficacia, por su rentabilidad es asimilada por las organizaciones criminales en el *management* de sus inversiones y negocios. Lo aprendieron desde hace décadas: el legendario Al Capone (o Alphonse Capone) se definía como “un hombre de negocios y nada más”. No sin sorpresa, Enzensberger advierte esta relación entre la criminalidad de Chicago y la lógica del capitalismo, que Capone llevó a un cierto grado superlativo: “Obedeció a la ley todopoderosa de la oferta y la demanda. Se tomó trágicamente en serio la competencia. Creyó de todo corazón en el libre juego de fuerzas. Lo que es bueno para los negocios, es bueno para América: Capone estaba convencido de ello”.⁶³

Por otro lado, y no parece anecdótico, que uno de los lugares más efectivos de reclutamiento de mujeres, por parte de estas organizaciones criminales, sean los gimnasios, esas representaciones de la “vida saludable”, donde se ejercitan los cuerpos, se admiran, se construyen. Una vez identificadas en esos templos *body-building*, se acercaban a las mujeres seleccionadas y “las convencían de que podían prestarles dinero si lo necesitaban o les pagaban una operación de aumento de pecho o una cirugía plástica. Una vez endeudadas, las convertían en sus esclavas y las obligaban a saldar su deuda prestando servicios sexuales”.⁶⁴

De nuevo los cuerpos y su construcción –y su administración–: un lugar en el que hombres y mujeres ejercitan los cuerpos y en el que les ofrecen modificar esos cuerpos por otras vías: la operación estética. La promesa de un mejor cuerpo.

En buena parte de los casos, por lo demás, no pesa la amenaza de la muerte (“hacer morir”) a esas mujeres, o no sólo, sino la promesa de una vida mejor (“hacer vivir”).

Consideraciones finales

Campo abierto, campo de batalla, por los fenómenos que analiza, Relaciones Internacionales difícilmente podría cerrar sus puertas a métodos, enfoques y perspectivas ajenas a la parroquia. Ni por origen, ni por destino parece conveniente para la disciplina cerrar el claustro teórico o expulsar del templo a quienes no cuenten con la debida acreditación por parte de una organización de internacionalistas.

A partir de la pretensión de analizar un caso concreto de la agenda internacional, en estas páginas se argumentó la pertinencia del concepto de biopolítica,

⁶³ Hans Magnus Enzensberger, *La balada de Al Capone. Mafía y capitalismo*, Errata Naturae, Madrid, 2010, p. 53.

⁶⁴ Patricia Ortega Dolz, *op. cit.*

no sólo como herramienta analítica para reflexionar –desde otro lugar, en relación con los más ortodoxos– sobre un tema de trascendencia social e interés público –la explotación sexual transnacional–, sino para tomar partido, posicionarse en el debate teórico de Relaciones Internacionales, sin pasar de largo de esa doble condición que tiene este debate que es al propio tiempo teórico y político.

Si bien se mira, una perspectiva, esa del dispositivo saber/poder, ampliamente desarrollada y defendida por Michel Foucault, pero no ajena a las tradiciones teóricas de Relaciones Internacionales, si se consideran planteamientos como el de Robert Cox o, de manera más reciente, de Michael Banks.

No menos relevante, a mi juicio, es que la noción de biopolítica permite identificar un conjunto de prácticas, estrategias, tecnologías y dispositivos de poder pertinentes, necesarios, útiles para el análisis de la agenda y la coyuntura política internacionales.

Cada vez con mayor frecuencia observamos el despliegue de estrategias biopolíticas, lo mismo en el control de los flujos migratorios que el establecimiento de regímenes alimenticios, en tratamientos médicos o prácticas terapéuticas. Pero también en los fenómenos y procesos de la delincuencia organizada, crecientemente sofisticada. La trata de personas, por ejemplo, es una muestra de la globalización de la criminalidad y, a un tiempo, de la gestión biopolítica de los cuerpos: se esculpen, acicalan, modifican y realzan a través de rutinas físicas, controles alimenticios, operaciones estéticas, implantes, prótesis. Esos cuerpos, embellecidos, intervenidos, modificados, se articulan –como un eslabón más– en la larga cadena de la organización criminal que consigue penetrar en los terrenos de la legalidad.

La prostitución es uno de esos peculiares eslabones que unen el submundo de la criminalidad con el de la economía formal, prácticas delictivas –como la trata de personas con fines sexuales– con actividades comerciales, si no autorizadas, por lo menos toleradas.

La legalización de la prostitución, que la convierte en “trabajo sexual”, no ha hecho sino recolocar esos cuerpos que antes se dejaban ver de reojo, de forma simulada, a escondidas incluso, y que hoy se pueden contemplar de forma abierta, detenida, a plena luz del día y, quizás, sin sesgo, sin reprobación moral ni prejuicio sanitario, sin “asco moral” (por emplear la expresión freudiana). Al mismo tiempo, esos cuerpos ofrecidos a la vista de todos dejan ver algo que, sin embargo, pocos aceptan mirar: que esos cuerpos marcados –en más de un sentido– no son sino eslabones de una larga cadena que, en no pocos casos, conduce a la ilegalidad, la violencia, la criminalidad. En esa medida, el trabajo sexual visibiliza e invisibiliza, no porque esconda, sino, quizás, por lo contrario. ¿Qué ve el que mira la leyenda “Propiedad de Pawel”, tatuada en las piernas de una mujer dedica al “trabajo sexual”? ¿Qué es lo que no quiere mirar?

Entre más evidentes y eficaces, parecería que los dispositivos biopolíticos resultan menos perceptibles, visibles. De allí su utilidad en el análisis de la vida política contemporánea. Difícilmente, por ejemplo, se podría dar cuenta de la tentación autoritaria que recorre el mundo luego de la pandemia sanitaria de 2020-2021 sin recurrir a ese concepto de biopolítica, que permite identificar con claridad esos dispositivos de los que algunos mandatarios han echado mano para gobernar por decreto, para establecer excepciones que tiendan a normalizarse.

Comprensible, quizás, no se puede pasar por alto, sin embargo, que las medidas sanitarias para enfrentar la pandemia —a querer o no, incluso por “buenas razones”, de “salud pública”, por ejemplo— han vulnerado el régimen de libertades civiles y derechos humanos en los regímenes democráticos. Como apuntó tempranamente Giorgio Agamben, en un polémico artículo, “hay una tendencia creciente a utilizar el estado de excepción como paradigma normal de gobierno”; además, desde hace años, argumenta quien ha teorizado como pocos el Estado de excepción, se ha extendido por todo el mundo un “estado de miedo”, que “se traduce en una necesidad real de estados de pánico colectivo, a los que la epidemia vuelve a ofrecer el pretexto ideal. Así, en un círculo vicioso perverso, la limitación de la libertad impuesta por los gobiernos es aceptada en nombre de un deseo de seguridad que ha sido inducido por los mismos gobiernos que ahora intervienen para satisfacerla”.⁶⁵

En suma, sin ser exhaustivo, en estas páginas se ofrecen algunos argumentos que documentan la conveniencia, el beneficio de incorporar estos enfoques al instrumental teórico de Relaciones Internacionales.

⁶⁵ Giorgio Agamben, “L’invenzione di un’epidemia” en *Quodlibet*, Italia, 26 de febrero de 2020, disponible en <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-invenzione-di-un-epidemia> fecha de consulta: 25 de septiembre de 2020.

Fuentes consultadas

- Adler, Emanuel y Peter M. Haas, “Conclusion: Epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program” en *International Organization*, vol. 46, núm. 1, Estados Unidos, 1992.
- Agamben, Giorgio, *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Tecnos, Valencia, 1998.
- Agamben, Giorgio, “L’invenzione di un’epidemia” en *Quodlibet*, Italia, 26 de febrero de 2020, disponible en <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-invenzione-di-un-epidemia>
- Ashley, Richard K. y Rob B. J. Walker, “Speaking the language of exile: dissident thought in International Studies” en *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 4, Estados Unidos, 1990.
- Banks, Michael, “The inter-paradigm debate” en Margaret Light y A. J. R. Groom (eds.), *International Relations: A Handbook of Current Theory*, Frances Pinter, Londres, 1985.
- Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2013.
- Barry, Andrew, Thomas Osborne y Nicolas Rose (eds.), *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neoliberalism and Rationalities of Government*, University of Chicago Press, Chicago, 1996.
- Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 1988.
- Beck, Ulrich, Anthony Giddens y Scott Lash (eds.), *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*, Alianza, Madrid, 1997.
- Bolaños, Bernardo (coord.), *Guerra, biopolítica y migración: el eslabón perdido de la globalización*, UNAM, México, 2015.
- Castro, Diana, “Hacia una nueva cartografía de las Relaciones Internacionales. Desarrollo y expansión de las fronteras disciplinares en una era pluralista” en *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Revistas de Investigación*, vol. 6, núm. 6, Ecuador, septiembre 2017.
- Castro, Edgardo, *El vocabulario de Michel Foucault: un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores*, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, 2004.
- Castro, Edgardo, “Biopolítica y gubernamentalidad” en *Temas & matices*, vol. 6, núm. 11, Brasil, primer semestre 2007, disponible en <http://e-revista.unioeste.br/index.php/temasematizes/article/view/2498>
- Castro, Edgardo, *Lecturas foucaulteanas. Una historia conceptual de la biopolítica*, UNIPE Editorial, Buenos Aires, 2011.
- Castro Gómez, Santiago, *Historia de la gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2010.

- Cortez, David y Gabriel Orozco, “Gubernamentalidad, biopolítica y dispositivos en Relaciones Internacionales” en *Eidos: Revista de Filosofía de la Universidad del Norte*, núm. 26, Colombia, 2017.
- Cossarini, Paolo, “Migraciones, espacios y biopolítica” en *Hybris. Revista de Filosofía*, vol. 2, núm. 2, Chile, 2010.
- Cox, Robert W., “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales” en John A. Vasquez, *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Limusa, México, 2002.
- Deleuze, Gilles, *Conversaciones*, Pre-Textos, Valencia, 2006.
- Esposito, Roberto, *Bíos. Biopolítica y filosofía*, Amorrortu, Buenos Aires, 2006.
- Estévez, Ariadna, “Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos?” en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. 25, núm. 73, México, 2018.
- Fernández, Cristina, Héctor Silveira, Gabriela Rodríguez e Iñaki Rivera (eds.), *Contornos bélicos del Estado securitario. Control de la vida y procesos de exclusión social*, Anthropos, Barcelona, 2010.
- Ferrajoli, Luigi, “Criminalidad y globalización” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXIX, núm. 115, México, enero-abril 2006, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3876/4864>
- Foucault, Michel, “El nacimiento de la medicina social” en *Cuadernos Médico Sociales*, núm. 1, abril 1978.
- Foucault, Michel, *La verdad y las formas jurídicas*, 2ª ed., Gedisa, México, 1986.
- Foucault, Michel, *Microfísica del poder*, 3ª ed., La Piqueta, Barcelona, 1992.
- Foucault, Michel, *Estrategias de poder*, Obras esenciales, vol. II, Paidós, Barcelona, 1999.
- Foucault, Michel, *Estética, ética y hermenéutica*, Obras esenciales, vol. III, Paidós, Barcelona, 1999.
- Foucault, Michel, *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975-1976)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.
- Foucault, Michel, *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2006.
- Foucault, Michel, *Historia de la sexualidad. 1. La voluntad de saber*, 3ª ed., Siglo XXI, México, 2011.
- Foucault, Michel, *El nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2012.
- Guereña, Jean-Louis, “Los orígenes de la reglamentación de la prostitución en la España contemporánea. De la propuesta de Cabarrús (1792) al Reglamento de Madrid (1847)” en *Dynamis. Acta hispanica ad medicinae scientiarumque historiam illustrandam*, núm. 15, España, 1995.

- Halliday, Fred, *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*, Los libros de la catarata, Madrid, 2002.
- Hardt, Michael y Antonio Negri, *Imperio*, Paidós, Buenos Aires, 2002.
- Haas, Peter M., “Do regimes matter? Epistemic communities and the Mediterranean pollution control” en *International Organization*, vol. 43, núm. 3, Estados Unidos, 1989.
- Haas, Peter M., “Introduction: Epistemic communities and international policy coordination” en *International Organization*, vol. 46, núm. 1, Estados Unidos, 1992.
- Hoffmann, Stanley, “Théorie et Relations Internationales” en *Revue Française de Science Politique*, núm. 2, Francia, junio 1961.
- Holsti, Kalevi J., “International Relations at the end of the millenium” en *Review of International Studies*, núm. 4, Estados Unidos, 1993.
- Horkheimer, Max, *Teoría crítica*, Amorrortu, Buenos Aires, 1990.
- Horkheimer, Max y Theodor W. Adorno, *Dialéctica de la Ilustración. Fragmentos filosóficos*, Trotta, Madrid, 3ª ed., 1998.
- Jaeger, Hans-Martin, “UN reform, biopolitics, and global governmentality” en *International Theory*, vol. 2, núm. 1, Gran Bretaña, 2010.
- Keohane, Robert O., “International institutions: two approaches” en *International Studies Quarterly*, vol. 32, núm. 4, Gran Bretaña, diciembre 1988, disponible en https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/161137/mod_resource/content/1/Keohane%201988%20-%20International%20Institutions%20-%20two%20approaches.pdf
- Lapid, Yosef, “The third debate: on the prospects of International Theory in a post-positivist era” en *International Studies Quarterly*, vol. 33, Gran Bretaña, 1989.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, publicado en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 281, del 24 de noviembre de 1995, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/lo/1995/11/23/10/con>
- Merke, Federico, “Entre el 9/11 y el 11/9: debates y perspectivas sobre el cambio en las relaciones internacionales” en *Foro Internacional*, núm. 178, vol. XLIV, México, octubre-diciembre 2004.
- Mitchell, Dean, *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, Sage Publications, Londres, 2008.
- Moravcsik, Andrew, “Theory synthesis in International Relations: real not meta-physical” en *International Studies Review*, vol. 5, núm. 1, Estados Unidos, 2003.
- Ortega Dolz, Patricia, “Los hombres que marcaban a las mujeres” en *El País*, España, 28 de abril, 2019, disponible en https://elpais.com/politica/2019/04/26/actualidad/1556268690_863168.html
- Perea Yébenes, Sabino, “Extranjeras en Roma y en cualquier lugar: mujeres mimas y pantomimas, el teatro en la calle y la fiesta de Flora” en *Gerión*, vol. 22, núm. extraordinario 8, España, 2004.

- Rodrigues, Thiago, “Agonismo y genealogía: hacia una analítica de las Relaciones Internacionales” en *Relaciones Internacionales*, núm. 24, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, España, octubre 2013-enero 2014.
- Rosenow, Doerthe, “Decentring global power: the merits of a Foucauldian approach to International Relations” en *Global Society*, vol. 23, núm. 4, Gran Bretaña, 2009.
- Salomón, Mónica, “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones” en Roberto C. Hernández López, *Textos selectos de las Relaciones Internacionales 2*, UNAM, México, 2017.
- Sanahuja, José Antonio, “Reflexividad, emancipación y universalismo: cartografías de la teoría de las Relaciones Internacionales” en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 70, núm. 2, España, julio-diciembre 2018, disponible en <http://www.revista-redi.es/es/articulos/reflexividad-emancipacion-y-universalismo-cartografias-de-la-teoria-de-las-relaciones-internacionales/>
- Silveira Gorski, Héctor Claudio, “Biopolítica de Estados expulsores” en *Política y Sociedad*, vol. 49, núm. 3, España, 2012.
- Smith, Steve, Ken Booth y Marisia Zalewski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Nueva York, 2008.
- Sodupe, Kepa, *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2003.
- UNODC, “La delincuencia organizada se ha globalizado convirtiéndose en una amenaza para la seguridad”, United Nations Information Service, Viena, 3 de junio de 2010, disponible en <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/GlobalizationofCrime-PR-Final-Spanish.pdf>
- UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2018*, Naciones Unidas, Nueva York, 2018.
- Vasilache, Andreas, “Exekutive Gouvernementalität und die Verwaltungsförmigkeit internationaler Politik” en *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 18 Jahrg, Heft 2, Alemania, 2011.
- Villacampa, Carolina, “Políticas de criminalización de la prostitución: análisis crítico de su fundamentación y resultados” en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª época, núm. 7, Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, 2012.
- Wæver, Ole, “The rise and fall of the interparadigm debate” en Steve Smith, Ken Booth y Marisia Zalewski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge University Press, Nueva York, 2008.
- Wight, Martin, “Why is there no international theory?” en Herbert Butterfield y Martin Wight (eds.), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*, Allen & Unwin, Londres, 1966.
- Yourgrau, Palle, *Un mundo sin tiempo. El legado olvidado de Gödel y Einstein*, Tusquets, Barcelona, 2007.

Paradiplomacia en la Unión Europea, las oficinas de representación regionales en Bruselas

Paradiplomacy within the European Union, the regional representation offices in Brussels

Rafael Moreno Valencia*

Resumen

En la política internacional, las regiones y los actores regionales ya no están contenidos únicamente dentro de las fronteras territoriales de sus Estados-nación en materia de actividades internacionales y participación representativa en las relaciones internacionales, fenómeno conocido como paradiplomacia. Uno de los ejemplos claros de ello es la apertura de oficinas de representación de las regiones europeas de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) en Bruselas, es decir, la sede de las instituciones de la organización supranacional. La paradiplomacia ha sido el resultado de procesos de regionalización y descentralización a lo largo y ancho de dicho bloque, y esto les ha permitido a las regiones europeas ciertas ventajas y beneficios para resolver problemas específicos dentro del sistema internacional. La eventual implementación de las cuatro libertades de movimiento (bienes, capitales, servicios y personas) en los Estados miembros de la UE ha fomentado un proceso de eliminación de fronteras, lo cual ha disminuido el papel de los Estados nacionales y ha incrementado la importancia y la participación de las regiones en la paradiplomacia. En Bruselas, desde mediados de la década de los años ochenta, se ha registrado un *boom* en el número de oficinas de representación regional, que actualmente son parte de las políticas de la gobernanza multinivel en la UE, y sus funciones se centran en recolectar información, crear redes, ser enlaces entre las regiones y la UE y buscar influencia en la política europea.

Palabras clave: paradiplomacia, gobernanza multinivel, Unión Europea, oficinas de representación regional, relaciones internacionales.

Abstract

In international politics, the regions and regional actors are no longer contained solely within their territorial borders of their own State-nations in terms of their international activities and representative participation in International Relations, phenomenon known as paradiplomacy. One of the clearest examples of paradiplomacy is the openness of regional representation offices of European Union (EU) member States' regions in Brussels, that means, the headquarters of the EU supranational organization institutions. Paradiplomacy has been the result of processes of regionalization and decentralization across the EU, and these have brought to the European

* Licenciado en Relaciones Internacionales con especialización en Integración Europea por la Universidad Corvinus de Budapest, Hungría (Budapesti Corvinus Egyetem). Maestrante por el programa en Relaciones Internacionales con especialización en Gobiernos y Actores Locales por la Universidad de Guadalajara, México. Correo electrónico: rafael.moreno9560@alumnos.udg.mx

regions certain advantages and benefits in order to solve specific problems within the international system. The eventual implementation of the four freedoms of movement (goods, capital, services and people) within the EU member States, has fostered a process of debordering or elimination of borders, which has diminished the role of the Nation-States and has increased the importance and participation of the regions in paradiplomacy. In Brussels, since the middle of the 1980 decade, it has been registered a rise in the number of regional representation offices, they are currently part of the policies of multilevel governance within the EU, and their functions are centered in the gathering of information, networking, being a liaison between the regions and the EU, and the seeking of European policy-making influence.

Key words: paradiplomacy, multilevel governance, European Union, regional representation offices, international relations.

Introducción

En la política internacional, no es una novedad que las regiones y los actores regionales ya no estén limitados dentro de las fronteras territoriales de sus respectivos Estados nacionales en términos de actividades internacionales y participación representativa. Uno de los ejemplos claros de la paradiplomacia de las regiones europeas de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) es el establecimiento de oficinas de representación regional ante la sede de ésta, es decir, en Bruselas, Bélgica.

La paradiplomacia es una consecuencia necesaria del proceso de regionalización de Europa, lo que implica una delegación de las competencias de las autoridades centrales a municipios y regiones a lo largo y ancho de los 27 países que integran la UE.¹ La regionalización le trae a las regiones una serie de ventajas y beneficios, por ejemplo, les permite el intercambio de experiencias para resolver problemas específicos dentro del sistema internacional.² Esto supone que un mayor número de gobiernos no centrales, en especial las regiones, ingresen a la cooperación interregional y transfronteriza sin incluir al nivel central, lo que contribuye al aumento de la paradiplomacia.³

Desde que la UE ha adoptado el concepto de una “Europa de las regiones”, se ha podido explicar una participación más activa de las regiones en las relaciones

¹ Ivo Duchacek, “The international dimension of subnational self-government” en *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 14, núm. 4, Oxford University Press, Estados Unidos, 1984, p. 5.

² *Idem.*

³ *Idem.*

internacionales.⁴ Con la creación de la UE, llegó la implementación de las cuatro libertades de circulación (bienes, capitales, servicios y personas) entre los ahora 27 Estados miembros de la Unión y con esto se ha alentado un proceso conocido como *debordering*, es decir, de la eliminación de las fronteras. Por lo tanto, esto debería contribuir a un papel decreciente de los Estados nacionales y la creciente importancia de las regiones, que ahora están más comprometidas con la política exterior secundaria.⁵

En la actualidad, las regiones se han vuelto especialmente importantes en la UE, donde tanto su propia creación como el concepto de “Europa de las regiones” son manifestaciones concretas de la re-escalada de los espacios estatales y la asignación de nuevos significados al territorio.⁶ También, la continua “europeización” de la política interna de los Estados miembros de la UE ha requerido un creciente nivel de compromiso en la arena de formulación de políticas. La “europeización” significa que el rango de influencias sobre la formulación de políticas locales se ha expandido, de modo que los gobiernos locales necesitan vincularse con un conjunto más amplio de actores que antes. Necesitan reunir información y hacer contactos para ser capaces de influir sobre las decisiones hechas en Bruselas.⁷

La movilización por parte de las regiones europeas de los Estados miembros de la UE en Bruselas se ha convertido en un aspecto central para proporcionar ese mecanismo de enlace.⁸ Por tal motivo, no es sorpresa que el número de oficinas de representación permanentes que median los intereses de actores regionales en la arena de Bruselas ha ido creciendo con rapidez desde que se establecieron las oficinas de representación regionales pioneras a mediados de la década de los años ochenta.⁹

Hay diferencias entre las oficinas de representación regionales europeas de los Estados miembros de la UE, principalmente debido a que los Estados que conforman dicho bloque se adhirieron a la organización supranacional en tiempos y contextos diversos. Podemos hacer una distinción entre tres grupos: 1) el de la

⁴ Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Northampton, 1998, p. 242.

⁵ Klaus-Achim Boesler, “New approaches in political geography and geopolitics” en *Erdkunde*, vol. 51, núm. 4, Universidad de Bonn, Alemania, octubre-diciembre 1997, p. 301.

⁶ Anssi Paasi, “The resurgence of the ‘region’ and ‘regional identity’: theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe” en *Review of International Studies*, vol. 35, special issue s1, 2009, p. 121.

⁷ Peter John, “Europeanization of subnational governance” en *Urban Studies*, Glasgow, núms. 5-6, 2000, p. 877.

⁸ Liesbet Hooghe, “Subnational mobilisation in the European Union” en *West European Politics*, vol. 18, núm. 3, Oxfordshire, 1995, p. 175.

⁹ Charlie Jeffery (ed.), *The Regional Dimension of the European Union*, Frank Cass, Londres, 1997, p. 183.

UE-15 (actualmente UE-14 debido al *Brexit*), es decir, los países que se unieron a la UE antes de la extensión de 2004 (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, Austria, Finlandia y Suecia); 2) los países de la UE-10 o la ampliación de 2004 (Chequia, Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia), y 3) los países que recientemente se unieron a la UE en 2007 (Bulgaria y Rumania) y 2013 (Croacia).¹⁰

Antecedentes

Aunque las oficinas de representación regionales europeas se consideran instituciones informales nuevas, estas nunca fueron parte de la “condicionalidad” de la UE en el momento de la membresía.¹¹ Además, en Europa este proceso se fue desarrollando de forma gradual. Por ejemplo, la cooperación territorial entre gobiernos no centrales se desarrolló por primera vez en el área de la cooperación transfronteriza a finales de la década de 1950.¹² Los autores asociados con la teoría del nuevo regionalismo en Relaciones Internacionales subrayan el hecho de que el papel creciente de la UE como una macrorregión contribuye a cerrar la brecha entre las políticas internas y las internacionales.¹³ Eventualmente, la cooperación transfronteriza ha llevado a la creación de unidades de cooperación operativas conocidas como “eurorregiones”.¹⁴

A continuación, ofrecemos una introducción de los antecedentes de las representaciones regionales en Bruselas y su *status* actual. Fue a partir de 1984 que se notó en Bruselas una explosión en el número de oficinas establecidas por los gobiernos subnacionales en la capital de la UE. Estas primeras oficinas, que por mucho tiempo pasaron desapercibidas, fueron creadas por las autoridades loca-

¹⁰ Comisión Europea, “Ampliaciones de la UE” en *Eurostat Statistics Explained*, Comisión Europea, Luxemburgo, 2020, disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:EU_enlargements/es

¹¹ Carolyn Moore, “Beyond conditionality? Regions from the new EU member States and their activities in Brussels” en *Comparative European Politics*, vol. 6, núm. 2, Londres, 2008, p. 212.

¹² Böhm Hynek, “Is Czech paradiplomacy (also) Eurosceptical? Example from Moravian-Silesian region” en *Romanian Journal of Geography*, vol. 62, núm. 1, Romanian Academy of Geography, Bucarest, 2017, p. 71.

¹³ Björn Hettne y András Inotai, *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security*, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 1994, p. 92.

¹⁴ Böhm Hynek, *op. cit.*, p. 71.

les de Reino Unido y los *Länders* alemanes en 1984.¹⁵ En 1998 había 15 oficinas regionales y para 1993 ya había 54 sedes de representación regional europeas en Bruselas.¹⁶ Hoy existen más de 250 oficinas de representación regional en la sede de la UE; sin embargo, no tienen una función oficial en la UE ni son mencionadas en los tratados y no juegan un rol formal en el proceso de formulación de políticas. Ellas son parte del mundo político subterráneo de la gobernanza multinivel que yace por debajo y más allá de los tratados de la UE.¹⁷

Una de las características que comparten todas las oficinas de representación regional europeas en Bruselas es que la UE está invitando cada vez más a las regiones a participar en el proceso de consulta, haciéndolos corresponsables de la elaboración de políticas europeas, lo que es evidente en el establecimiento del Comité de las Regiones.¹⁸ En el caso de las regiones europeas de los Estados miembros de la UE se identifica un papel de las regiones como un “proceso de abajo hacia arriba” (*bottom up*) que está cambiando la era del nuevo regionalismo, haciendo que las regiones compitan en nombre de su desarrollo económico, caracterizado por un esfuerzo por atraer inversiones, mano de obra calificada y proyectos de prestigio.¹⁹

Recientemente se ha registrado un *boom* en la actividad internacional por parte de las regiones, de las naciones sin Estado y las regiones en todo el mundo, pero en especial en Europa. En la actualidad hay más de 250 mini embajadas regionales en Bruselas presionando a la Comisión Europea, trabajando en red entre sí e involucrándose en general en las comunidades políticas europeas emergentes.²⁰ Esta apertura de las mini embajadas puede concebirse como una de las muestras más visibles de la emergencia del paradigma de la paradiplomacia.²¹ En este sentido, es Bruselas el lugar ideal, al ser la sede de las instituciones de la UE. Además, el carácter abierto de las instituciones permite una interacción oficiosa más allá de

¹⁵ François Nielsen y Jane Salk, “The ecology of collective action and regional representation in the European Union” en *European Sociological Review*, vol. 14, núm. 3, Oxford University Press, septiembre 1998, p. 231.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Gary Marks, Fritz Scharpf, Philippe Schmitter y Wolfgang Streeck (eds.), *Governance in the European Union*, Sage Publications, Londres, 1996, p. 40.

¹⁸ Richard Balme, *New Regionalism Policies: Regional Collective Action and Globalization*, Económica, París, 1996, p. 30.

¹⁹ Derek Gregory, Ron Johnston, Geraldine Pratt, Michael Watts y Sara Whatmore (eds.), *Dictionary of Human Geography*, Blackwell Publishing Ltd, Chichester, 2009.

²⁰ Michael Keating, “Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies” en *Regional & Federal Studies*, vol. 9, núm. 1, Londres, 1999.

²¹ Serafin Pazos, “La paradiplomacia europea de las regiones con competencias legislativas y autoridades locales”, discurso principal, Universidad Nacional de Educación a Distancia Madrid, septiembre 2017, p. 8, disponible en <https://aecpa.es/files/view/pdf/congress-papers/13-0/1527/>

los canales ofrecidos por el Estado miembro y el propio marco institucional de la UE (cierta legitimación activa ante el Tribunal de Justicia, participación en el Comité de las Regiones y en consultas públicas de la Comisión Europea o el Parlamento Europeo).²²

Es cierto que no hay una frontera en la UE sin una iniciativa de cooperación transfronteriza, así como que las fronteras de los países candidatos a ingresar se están organizando rápidamente.²³ Por lo tanto, las asociaciones interregionales se han vuelto importantes lugares de encuentro y ningún político regional carece de una red de contactos en el exterior.²⁴ Sin embargo, esta nueva realidad parecía lejana en el mundo de hace unos años cuando el regionalismo estaba contenido de manera segura en las fronteras del Estado-nación y los asuntos exteriores eran facultad exclusiva del Estado soberano.²⁵

Tal como lo expresa Michael Keating:

A diferencia de la política exterior de los Estados, la diplomacia regional o paradiplomacia, no busca representar amplios intereses o tener una cobertura integral. Esto es debido a que las regiones no tienen gobiernos totalmente soberanos capaces de establecer su propia definición de interés nacional y perseguirlo de una manera unificada y coherente. Las regiones son entidades complejas que contienen una multiplicidad de grupos que pueden compartir intereses comunes en algunas áreas, pero que también pueden estar muy divididos en otras cuestiones.²⁶

Ha habido pasos importantes en Europa para proporcionar un marco legal general para la paradiplomacia de las regiones de los Estados miembros de la UE. Por ejemplo, la Convención de Madrid del Consejo de Europa de 1995 proporciona un modelo para que los Estados miembros se adhieran a ella.²⁷ También la UE ha promovido los vínculos transfronterizos a través de sus programas, como INTERREG, y ha buscado tender puentes entre las regiones y el Comité de las Regiones para el proceso político y su amplia maquinaria consultiva.²⁸

²² *Idem.*

²³ Michael Keating, *Paradiplomacy and Regional Networking*, Forum of Federations: An international federalism, Ottawa, 2000, p. 3, disponible en <http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.pdf>

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

El activismo subnacional recién comenzó a llamar la atención de la comunidad internacional en la década de los años ochenta y noventa, cuando las entidades subnacionales europeas impulsadas por los efectos políticos y económicos de la globalización y por los procesos de integración europea, buscaron nuevas formas de relacionarse con el Estado, el mercado y la UE (fenómeno conocido como el nuevo regionalismo).²⁹ Asimismo, a las regiones se les dio un margen constitucional e institucional para desarrollar actividades externas y con esto adoptar un conjunto de instrumentos con base judicial para sus actividades diplomáticas.³⁰

Existe el debate que cuestiona si estas oficinas de representación regional en Bruselas son decorativas o si son sustancialmente importantes, o si las funciones de estas oficinas deberían ser un enlace de recolección de información para los gobiernos locales con el fin de detectar la próxima legislación de la UE, o si éstas deben existir para ciertas regiones particulares y localidades en redes europeas de actores similares. Surge también la pregunta de si el propósito más importante de estas oficinas tiene como intención influir en el proceso de formulación de políticas en la UE. Las respuestas a estas preguntas pueden profundizar el conocimiento de las políticas de la gobernanza multinivel de dicho bloque.

Es sabido que las instituciones supranacionales ejecutan una autoridad real en el proceso de toma de decisiones de la UE, además de que la autoridad de los gobiernos subnacionales ha crecido en significantes proporciones a través de diferentes países de la UE.³¹ Sin embargo, aún no hay conocimientos importantes sobre cómo los actores subnacionales y los supranacionales se conectan. El establecimiento de oficinas de representación regionales en Europa está relacionado con el proyecto de integración europea que promueve la UE desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, y se ha dado a consecuencia de fenómenos como el nuevo regionalismo y la gobernanza multinivel.

Elementos teóricos

Desde la teoría del Liberalismo institucional, los Estados nacionales siguen siendo los protagonistas de las relaciones internacionales y de cooperación que se dan entre los actores. Esto ha supuesto una limitante importante para lograr un pleno

²⁹ Rodrigo Tavares, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, Oxford University Press, Nueva York, 2016, p. 14.

³⁰ David Crikemans, *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010, p. 159.

³¹ Liesbet Hooghe y Gary Marks, "Europe with the regions": channels of regional representation in the European Union" en *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 26, núm. 1, invierno Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 73.

análisis de los procesos de internacionalización de los actores locales, debido a que éstos son vistos como actores complementarios de sus gobiernos centrales, con áreas específicas y limitadas.³² Se considera el enfoque teórico de la gobernanza multinivel para explicar la paradiplomacia hecha por los gobiernos subnacionales en la UE. En años recientes se ha destacado el estudio de los gobiernos no centrales y su actividad internacional desde un enfoque de análisis de gobernanza multinivel en la acción exterior, en donde destaca el estudio de la integración de la UE.³³

Desde la perspectiva teórica de la gobernanza, los Estados nacionales y sus distintos niveles de gobierno se muestran insuficientes para dirigir a la sociedad, lo que hace necesario considerar a otros actores sociales, económicos y cívicos para que la sociedad clasifique los problemas colectivos y dé respuestas adecuadas que permita abordarlos en una interacción entre el Estado y sus múltiples niveles.³⁴ A partir de la década de los años noventa, el concepto de gobernanza multinivel, acuñado por Gary Marks, responde a los retos institucionales de la ampliación de la UE, en especial en lo que se refiere al surgimiento de nuevas instituciones que promueven el desarrollo de las regiones europeas y sus conexiones con otras escalas de acción internacional.³⁵

El estado de la paradiplomacia en Relaciones Internacionales parece asemejarse al Estado de la gobernanza multinivel en la literatura sobre Estudios Europeos. La percepción generalmente aceptada de la gobernanza multinivel, reconocida por sus fundadores Gary Marks y Liesbet Hooghe, ha abierto los ojos de los académicos a las regiones como actores relevantes en la toma de decisiones de la UE.³⁶ Sin embargo, la literatura de la gobernanza multinivel ha tenido que retomar las teorías de la política comparada para encontrar variables que puedan explicar la distribución de poder entre actores y niveles de gobernanza en la política de la UE.³⁷

³² José Manuel Leal y Rocío Melendrez, “Enfoques alternativos para entender las relaciones internacionales de los actores locales en América Latina” en *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, vol. 2, núm. 1, Chile, enero-julio 2018, p. 86.

³³ Mario Edgar López-Ramírez y Jorge Alberto Quevedo, “Propuestas para el desarrollo de la internacionalización de los Gobiernos No Centrales (GNC): hacia el fortalecimiento de la paradiplomacia” en *Entramado*, vol. 10, núm. 1, Universidad Libre de Colombia, Colombia, 2014, p. 190.

³⁴ Nahuel Oddone, “La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina” en *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 89, núm. 2, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica, 2017, p. 63.

³⁵ Zidane Zeraoui, “Para entender la paradiplomacia” en *Desafíos*, vol. 28, núm. 1, Universidad del Rosario, Bogotá, 2016, p. 15.

³⁶ Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2000; Ian Bache y Stephen George, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

³⁷ Peter Bursens y Jana Deforche, “Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences” en *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, núms. 1-2, Brill, Leiden, febrero 2010, p. 151.

El estudio de la paradiplomacia ha sido el objeto de estudios que reflejan un notable desarrollo práctico durante las últimas décadas de construcción europea. Para Marks *et al.*³⁸ buscan reflejar cómo las autoridades subestatales, en particular las regiones, interactúan de manera directa con las instituciones europeas. El compromiso de las regiones con las instituciones de comunitarias ha llegado a tal punto que incluso han abierto oficinas en Bruselas como reflejo de la creciente transferencia de competencias a la UE y el desarrollo del paradigma de la gobernanza multinivel.³⁹

De acuerdo con Marks, la gobernanza multinivel se desarrolló como un medio de caracterizar los procesos cambiantes de gobernanza, a medida que los monopolios de los Estados-nación se diluyeron tanto por instituciones supranacionales como la UE y como resultado del papel reforzado de los actores subestatales y privados (no gubernamentales).⁴⁰ Sin embargo, el Estado central sigue siendo considerado el actor más importante, pero ahora es uno entre muchos otros.⁴¹ Para los mismos autores, el concepto de la gobernanza multinivel está diseñada para reconocer la realidad de un proceso de formulación de políticas donde el Estado ya no monopoliza la formulación de políticas a nivel europeo o la agregación de intereses domésticos.⁴² En su lugar, la toma de decisiones se comparte en las instituciones colectivas de la UE, las instituciones supranacionales son agentes por derecho propio, y los escenarios políticos individuales están interconectados y no insertos en los Estados-nación. En otras palabras, la interacción tiene lugar entre todos estos niveles de gobernanza, en lugar de sólo una interacción bilateral a través del Estado central.⁴³

El institucionalismo histórico puede ser un complemento útil a la paradiplomacia al responder la pregunta de por qué ciertas regiones adquieren un conjunto particular de poderes de política exterior.⁴⁴ De esta manera, el institucionalismo histórico es una de las ramas de la teoría del nuevo institucionalismo, cuyo argu-

³⁸ Jane Salk, François Nielsen y Gay Marks, "Patterns of cooperation among regional offices in Brussels: homophily, complementarity, and national embeddedness", paper presented at the Southern Sociological Society Meeting, Atlanta, 2001, p. 4.

³⁹ Gary Marks, "Structural policy and multilevel governance in the EC" en Alan Cafruny y Glenda Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, Lynne Rienner, Nueva York, 1993, p. 391.

⁴⁰ Gary Marks, Fritz Scharpf, Philippe Schmitter y Wolfgang Streeck (eds.), *op. cit.*, p. 40.

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.*

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ Peter Bursens y Jana Deforche, *op. cit.*, p. 151.

mento central es que las instituciones importan, lo que quiere decir que le dan forma a los resultados políticos. Los institucionalistas argumentan que los actores políticos se esfuerzan por convertir sus preferencias en políticas.⁴⁵

Características de las oficinas de representación regional en Bruselas

La representación de las oficinas subnacionales europeas es tan diversa como las regiones y las localidades mismas que éstas representan.⁴⁶ Se puede comprobar que en los sistemas federales y federalizados la representación en Bruselas está dominada por los gobiernos regionales.⁴⁷ Entonces, se pueden encontrar representados todos los *Länders* alemanes y austriacos, así como las tres regiones belgas (Valonia, Flandes y la región de Bruselas capital), junto con todas las comunidades autónomas españolas⁴⁸ (aunque España es considerado un Estado regional en lugar de ser considerado un Estado unitario o federal⁴⁹). En el caso de los países con niveles regionales débiles, la representación consiste en una mezcla de unidades locales y regionales. Por ejemplo, en Francia, la mayoría de las oficinas representan a las *régions*, pero también se pueden encontrar varios *départments* que tienen oficinas.⁵⁰

El caso de Reino Unido es único porque autoridades locales, organismos estatales semiautónomos (*quangos*), organizaciones empresariales regionales, organizaciones nacionales de autoridades locales, universidades y asambleas regionales electas pueden financiar sus propias oficinas regionales y representar a regiones como Norte de Inglaterra, Irlanda del Norte, Escocia y Gales.⁵¹ No menos importantes, se encuentran los países con sistemas unitarios como los países escandinavos y los Países Bajos, cuyos gobiernos locales (o asociaciones de gobiernos locales) predominan en la representación de intereses en Bruselas.⁵²

Los que estudian el tema se cuestionan si las regiones de los Estados miembros de la UE deberían gastar recursos económicos en una oficina de representación regional en Bruselas. En este sentido, las oficinas subnacionales han sido comparadas

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Gary Marks, Richard Haesly y Heather A. D. Mbaye, "What do subnational offices think they are doing in Brussels?" en *Regional & Federal Studies*, vol. 12, núm. 3, Frank Cass, Londres, otoño 2002.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Paulino Arellanes, *Los gobiernos locales de Europa y sus relaciones internacionales*, Gernika, Ciudad de México, 2014, p. 105.

⁵⁰ Gary Marks, Richard Haesly y Heather A. D. Mbaye, *op. cit.*

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

con las embajadas no oficiales aunque, a diferencia de las misiones diplomáticas permanentes, el trabajo cotidiano de las oficinas de representación regional en Bruselas no es el de representar a los ciudadanos de los Estados miembros.⁵³ Son pocas las oficinas de representación regional que ayudan a las compañías de sus regiones de origen a exportar servicios o productos.⁵⁴ Las principales funciones que han sido asignadas a las oficinas subnacionales en la literatura tienen que ver con información: reúnen la referente a la legislación de la UE, realizan intercambios en redes subnacionales, median la información a sus respectivos territorios de origen y la proveen a los tomadores de la UE.⁵⁵

Son cuatro las funciones que tienen las oficinas de representación subregionales: 1) recolectar información; 2) realizar el *networking*, 3) ser un enlace entre la región y la UE y 4) tener influencia en la política europea. A continuación, se aborda con mayor detalle cada una de estas funciones. En primer lugar, se argumenta que el principal objetivo de las oficinas subnacionales es el de la recolección de información,⁵⁶ debido a que los gobiernos subnacionales tienen un fuerte incentivo de ser informados acerca de la legislación de la UE para incorporarlos en sus propias leyes y prácticas, y para monitorear el cumplimiento de la legislación en sus propios territorios.⁵⁷ También, los gobiernos subnacionales tienden a tener un interés más fuerte en saber cuáles son las políticas que están siendo formuladas. Esta obtención coordinada de información es importante en la UE porque el proceso legislativo es complejo y turbio; por ejemplo, las propuestas legislativas pueden originarse en lugares como la Comisión Europea o en el Parlamento Europeo, que está relativamente desestructurado por partidos y no es fácil de leer, y los debates del Consejo de Ministros se dan a puerta cerrada.⁵⁸

En segundo lugar, algunos estudios argumentan que los gobiernos subnacionales abren una oficina en Bruselas con la finalidad de hacer *networking*,⁵⁹ Esto coloca a los gobiernos subnacionales de diversos territorios en estrecha proximidad, reduce los costos de transacción de intercambios de información y facilita las redes

⁵³ *Idem*

⁵⁴ *Idem*

⁵⁵ *Idem*

⁵⁶ Gary Marks, François Nielsen, Leonard Ray y Jane Salk, "Competencies, cracks and conflicts: regional mobilization in the European Union" en *Comparative Political Studies*, Londres, 1996, p. 164; Charlie Jeffery (ed.), *op. cit.*, p. 183.

⁵⁷ Peter John, "UK subnational offices in Brussels: regionalisation or diversification?" en *Regional Studies*, vol. 28, núm. 7, Oxfordshire, 1994, p. 39.

⁵⁸ Gary Marks, Richard Haesly y Heather A. D. Mbaye, *op. cit.*

⁵⁹ Jane Salk, François Nielsen y Gary Marks, *op. cit.*, p. 4; Liesbet Hooghe y Gary Marks, *op. cit.*, p. 73.

densas de cooperación. Otros autores señalan que esta asociación de regiones toma muchas formas, por ejemplo, en la conformación de redes de regiones con perfiles económicos similares, como es el caso de los “cuatro motores de Europa” (Rhone Alpes, Lombardía, Cataluña y Baden-Württemberg⁶⁰), o incluso la conformación de redes de regiones con situaciones políticas o geográficas similares como la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas y otras redes de regiones vecinas, como las tres asociaciones de los Alpes.⁶¹

Las regiones también forman consorcios para aplicar y administrar fondos de la política de cohesión de la UE. Éstas incluyen iniciativas comunitarias multirregionales como RESIDER (en áreas de producción de acero), RETEX (industria textil y vestimenta) y RECHAR (regiones de minas de carbón).⁶² El autor también señala que los programas INTERREG (Cooperación Territorial Europea) de la Comisión Europea tienen específicamente la intención de promover las redes regionales a través de diferentes países.⁶³ Las redes entre las oficinas subnacionales tienden a ser flexibles y estar orientadas a problemas, entonces ellas hacen el trabajo cotidiano de intercambiar información y de este modo difunden las mejores prácticas entre las regiones conectadas.⁶⁴ También se reconoce que las redes subnacionales están más orientadas a compartir información en lugar de ejercitar su músculo político. Aún así, las redes pueden ser más que sitios de información para compartir, pues el autor también ha sugerido que tales redes pueden servir como *lobbies* políticos transnacionales.⁶⁵

En tercer lugar, las oficinas de representación regionales europeas pueden ser un enlace entre la región y la UE porque las oficinas subnacionales median entre sus territorios de origen y la esta última. La otra cara de la recolección de información de los actores europeos es enviar información a las personas de sus regiones, ya sea a representantes electos subnacionales, funcionarios públicos, firmas, organizacio-

⁶⁰ Four motors for Europe, “About” en *4motors.eu*, 26 de abril de 2021, disponible en <https://www.4motors.eu/en/about>

⁶¹ Arthur Benz, “German regions in the European Union: from joint policy-making to multi-level governance” en Patrick Le Gales y Christian Lequesne (eds.), *Regions in Europe*, Routledge, Londres, 1998, p. 11; John Bachtler, “New dimensions of regional policy in Western Europe” en Michael Keating y John Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, Londres, 1997, p. 77.

⁶² Gary Marks, Richard Haesly y Heather A. D. Mbaye, *op. cit.*

⁶³ Arthur Benz, *op. cit.*, p. 11.

⁶⁴ Arthur Benz, “Two types of multi-level governance: intergovernmental relations in German and EU regional policy” en *Regional and Federal Studies*, vol. 10, núm. 3, septiembre, Routledge, Reino Unido, 2000, p. 21.

⁶⁵ Arthur Benz, “German regions in the European Union: from joint policy-making to multi-level governance”, *op. cit.*, p. 11.

nes públicas y ciudadanos.⁶⁶ Entonces, los oficiales de las oficinas subnacionales a menudo se ven a sí mismos como intermediarios entre su región o localidad y la UE, y ellos se dan cuenta que una manera de valorar los recursos que están siendo invertidos en las oficinas es mediante colocar e informar a actores clave en su territorio de origen. Bruselas es un gran atractivo para los intereses públicos y privados porque es el “único punto más grande de encuentro de intereses comerciales y otros intereses económicos fuera de Washington D.C.”.⁶⁷ Los autores mencionan que una gran cantidad de la legislación de la UE afecta a las regiones y localidades, entonces las oficinas subnacionales acceden a esta información que tiene que ver con el proceso de políticas de la UE y asisten a sus regiones de origen para usar dicha información.⁶⁸ También, las oficinas subnacionales ayudan a aquellas regiones a negociar el complejo terreno de la política europea y las canalizan con oficiales relevantes de la Comisión Europea o representantes del Parlamento Europeo.⁶⁹

Finalmente, las oficinas subnacionales podrían tratar de influir en el proceso de formulación de políticas de la UE. La recolección y el ejercicio de la influencia política no son actividades completamente diferentes: algunos argumentan que la estimulación y la transmisión de la información de la información está en el núcleo de la influencia política.⁷⁰ Por ejemplo, la “función clave” de las oficinas regionales alemanas y británicas es precisamente “actuar como un canal de información entre la región madre y las instituciones europeas”.⁷¹ Esto cubre un mundo de posibilidades: desde una estrategia “reactiva” de recolección de información pasiva hasta una estrategia proactiva de alimentar de información a los formuladores relevantes de políticas en el proceso temprano de elaboración de políticas para “perfilar la política en favor de la región en cuestión”.⁷² Otros autores son cautelosos acerca de atribuirle influencia política a las oficinas regionales: Bache enfatiza un continuo rol de *gatekeeping* (control y limitación) de los gobiernos nacionales y destaca la variabilidad de la influencia regional a través de diferentes asuntos y en

⁶⁶ Peter John, *op. cit.*, p. 39.

⁶⁷ Charlie Jeffery (ed.), *op. cit.*, p. 183; Robert Hull, “Lobbying Brussels: a view from within” en Sonia Mazey y Jeremy Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 1993, p. 82.

⁶⁸ Gary Marks, Richard Haesly y Heather A. D. Mbaye, *op. cit.*

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ Rinus van Schendelen (ed.), *National Public and Private EC Lobbying*, Dartmouth, Detroit, 1993, p. 1.

⁷¹ Charlie Jeffery (ed.), *op. cit.*, p. 183.

⁷² *Idem.*

diferentes niveles del proceso de políticas.⁷³ Por ejemplo, los *Länders* alemanes son políticamente proactivos en cuanto a sus recursos, su arraigada posición doméstica, su clara misión europea y su papel precisamente delineado por un gobierno regional fuerte.⁷⁴ En resumen, las oficinas subnacionales perciben diferentes tipos de actividades significativas para ellas en Bruselas, pero el peso de las actividades políticas son generalmente menores que aquellas actividades que tienen que ver con la recopilación de información y difusión.⁷⁵

El camino hacia una representación regional efectiva y autónoma de intereses en la UE no ha sido sencilla para los actores subnacionales de ninguno de los actualmente 27 Estados miembros de la UE.⁷⁶ La base legal original que sustenta las oficinas de representación regional de todos los Estados era inestable y la mayoría de las oficinas se establecieron en lo que es considerada una “zona gris constitucional”. Algunos autores ponen como ejemplos el escepticismo e incluso la hostilidad manifiesta en países como Alemania y Reino Unido hacia el establecimiento de oficinas regionales independientes.⁷⁷ Otros también evidencian que en los casos de Italia y España, respectivamente, se requerían desafíos constitucionales para aclarar ambos la legitimidad y *status* legal de las oficinas regionales independientes.⁷⁸ En cada caso, los gobiernos nacionales se vieron obligados gradualmente, y de mala gana, a permitir la representación independiente de intereses regionales en Bruselas junto con las misiones diplomáticas permanentes del gobierno nacional. Sin embargo, los nuevos Estados miembros de la UE, es decir, aquellos que se unieron después de la extensión de 2004, han tenido un camino mucho más suave hacia la aceptación, comparado con los enfrentamientos en la era fundacional de la representación regional a partir de la década de los años ochenta.⁷⁹

Existe una fuerte correlación entre la cultura política e intergubernamental interna y la capacidad de acción exterior de los actores subestatales.⁸⁰ La actitud

⁷³ Ian Bache, *The Politics of European Union Regional Policy: Multilevel Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998.

⁷⁴ Charlie Jeffery (ed.), *op. cit.*, p. 183.

⁷⁵ Gary Marks, Richard Haesly y Heather A. D. Mbaye, *op. cit.*

⁷⁶ Liesbet Hooghe y Gary Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2001.

⁷⁷ Charlie Jeffery (ed.), *op. cit.*, p. 183.

⁷⁸ Carlos Closa y Paul M. Heywood, *Spain and the European Union*, Palgrave MacMillan, Londres, 2004; Carlo Desideri y Vincenzo Santantonio, “Building a third level in Europe: prospects and difficulties in Italy” en Charlie Jeffery (ed.), *The Regional Dimension of the European Union*, Frank Cass, Londres, 1997.

⁷⁹ John A. Scherpereel, “Sub-national authorities in the EU’s post-socialist States: joining the multi-level polity?” en *Journal of European Integration*, vol. 29, núm. 1, Londres, 2007, p. 23.

⁸⁰ Jan Beyers y Tom Donas, “Inter-regional networks in Brussels: analyzing the information exchanges among regional offices” en *European Union Politics*, vol. 15, núm. 4, Thousand Oaks, diciembre 2014, p. 547.

de los gobiernos centrales respecto a las aspiraciones de participación comunitaria de sus territorios tiene una gran correlación con el nivel de europeísmo en la cultura política, el grado de regionalización y el multipartidismo.⁸¹ Y si seguimos el paradigma del institucionalismo actor-céntrico de Scharpf, el marco institucional y las agendas de los actores resultan cruciales para entender la amplia divergencia de la eficacia de la acción exterior de cada territorio.⁸²

Conclusiones

Las regiones europeas por sí mismas continúan operando de manera activa en Europa, y el número de oficinas en Bruselas representando a las autoridades regionales de los Estados miembros ha crecido rápidamente en las últimas décadas. Las regiones de los nuevos Estados miembros han iniciado una carrera para establecer oficinas en dicha ciudad y ponerse al corriente en la competición o, al menos, estar en el juego de aquella capital. Más allá de esto, las oficinas más experimentadas y establecidas están expandiendo su capacidad en Bruselas al desplegar más recursos, contratar más personal, mudarse a lugares más grandes y mejor localizados en la sede de la UE.

El establecimiento de oficinas de representación regional puede ser considerado como una manifestación de la “movilización subnacional” y, por lo tanto, un claro ejemplo de la paradiplomacia europea ante las instituciones de la UE. Esta movilización puede ser vista en muchos aspectos como la creación de regiones transfronterizas, asociaciones transnacionales de actores regionales o federaciones europeas de asociaciones de gobiernos locales, entre otras. En la actualidad existe una cobertura general de las representaciones regionales de todos los Estados miembros de la UE y éstas ya no sólo se relacionan con las preocupaciones etnopolíticas que buscan el separatismo o la protodiplomacia.

Además, las representaciones regionales no han emergido como un medio significativo para esquivar a los gobiernos nacionales a favor de objetivos regionalistas. Esto es evidente porque, a pesar de las tensiones iniciales, ningún gobierno se ha propuesto legislar contra las representaciones regionales. De hecho, se ha establecido un marco legal que permita a las autoridades regionales cierto margen para su representación en Bruselas, con la condición de que esto no contradiga la política exterior nacional. Este principio constituye generalmente la base de las

⁸¹ Mads Dagnis Jensen, Christel Koop y Michaël Tatham, *Coping with Power Dispersion? Autonomy, Coordination and Control in Multilevel Systems*, Routledge, Londres, 2015.

⁸² Fritz Scharpf, *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Routledge, Nueva York, 1997.

relaciones actuales en Bruselas entre las representaciones diplomáticas permanentes y las regionales de todos los Estados miembros; las representaciones nacionales permanentes ahora tienden a ver a las oficinas regionales en la UE como aliados a los que pueden ser delegadas algunas de sus propias tareas como la provisión de información a universidades, pequeños negocios, entre otros actores.

Se puede decir que los actores regionales están preocupados principalmente con el asunto práctico de comprometerse con la política de la UE y la legislación en lugar de usar a las representaciones como medios para desafiar a los gobiernos nacionales o para defender cambios políticos domésticos y constitucionales. Más bien, las oficinas de representación regional buscan ser canales para la mediación de intereses regionales en la UE desde que se identificó por primera vez el fenómeno de la movilización regional a mediados de la década de los años ochenta y proveen ser un perfil independiente para los actores regionales. Las razones que tienen las regiones para “movilizarse” en Bruselas es básicamente la política de la UE y la legislación, simplemente porque la mayoría de esta última involucra a los gobiernos locales y regionales para su implementación y, en ese sentido, ha dado resultado a un conjunto de actores regionales que buscan darle forma a esa legislación. Otra explicación es que la descentralización progresiva en la mayoría de los Estados miembros en años recientes ha incrementado la capacidad de los actores regionales para exigir la rendición de cuentas a los gobiernos nacionales sobre sus preferencias políticas y su apoyo a los objetivos de la UE.

Por último, se identifica que la creciente presencia regional en la UE tiene motivaciones culturales y etnopolíticas que promueven la movilización de las regiones.⁸³ El idioma, las prácticas culturales y el apoyo político de partido en el nivel regional, que está en desacuerdo con el dominante en la arena política nacional, también han sido considerados como posibles factores de motivación que impulsan el compromiso regional con las instituciones de la UE.⁸⁴ Se puede concluir que el mantenimiento de la presencia regional en Bruselas se ha convertido en la norma y que la mayoría de las regiones europeas se ven en la actualidad representadas en la sede de la UE. La movilización regional en Bruselas ilustra hasta qué grado ha llegado el compromiso de los Estados miembros y sus regiones con la UE y cómo se ha convertido en un elemento central para su permanencia dentro de la UE; asimismo, se ha desarrollado una noción general entre los Estados miembros que dice que las regiones modernas serán aquellas que participen de manera activa en las redes y el juego de Bruselas a través de alguna forma de oficina de representación.

⁸³ Carolyn Moore, “A Europe of the regions vs. the regions in Europe: reflections on regional engagement in Brussels” en *Regional & Federal Studies*, Londres, 2008, p. 517.

⁸⁴ Gary Marks, Richard Haesly y Heather A. D. Mbaye, *op. cit.*

Fuentes consultadas

- Four Motors for Europe, “About” en *4motors.eu*, 26 de abril de 2021, disponible en <https://www.4motors.eu/en/about>
- Arellanes, Paulino, “Las regiones y el municipio en España y sus relaciones internacionales” en Paulino Arellanes, *Los gobiernos locales de Europa y sus relaciones internacionales*, Gernika, Ciudad de México, 2014.
- Bache, Ian, *The Politics of European Union Regional Policy: Multilevel Governance or Flexible Gatekeeping?*. Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998.
- Bache, Ian y Stephen George, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Bachtler, John, “New dimensions of regional policy in Western Europe” en Michael Keating y John Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, Londres, 1997.
- Balme, Richard, *New Regionalism Policies: Regional Collective Action and Globalization*, Económica, París, 1996.
- Benz, Arthur, “German regions in the European Union: from joint policy-making to multi-level governance” en Patrick Le Gales y Christian Lequesne (eds.), *Regions in Europe*, Routledge, Londres, 1998.
- Benz, Arthur, “Two types of multi-level governance: intergovernmental relations in German and EU regional policy” en *Regional and Federal Studies*, vol. 10, núm. 3, septiembre, Routledge, Reino Unido, 2000.
- Beyers, Jan y Tom Donas, “Inter-regional networks in Brussels: analyzing the information exchanges among regional offices” en *European Union Politics*, vol. 15, núm. 4, Thousand Oaks, diciembre 2014.
- Boesler, Klaus-Achim, “New approaches in political geography and geopolitics” en *Erdkunde*, vol. 51, núm. 4, Universidad de Bonn, Alemania, octubre-diciembre 1997.
- Bursens, Peter y Jana Deforche, “Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competences” en *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 5, núms. 1-2, Brill, Leiden, febrero 2010.
- Closa, Carlos y Paul M. Heywood, *Spain and the European Union*, Palgrave MacMillan, Londres, 2004.
- Criekemans, David, *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010.
- Desideri, Carlo y Vincenzo Santantonio, “Building a third level in Europe: prospects and difficulties in Italy” en Charlie Jeffery (ed.), *The Regional Dimension of the European Union*, Frank Cass, Londres, 1997.

- Duchacek, Ivo D., "The international dimension of subnational self-government" en *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 14, núm. 4, Oxford University Press, Estados Unidos, 1984.
- Comisión Europea, "Ampliaciones de la UE" en *Eurostat Statistics Explained*, Comisión Europea, Luxemburgo, 26 de abril de 2021, disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Glossary:EU_enlargements/es
- Gregory, Derek, Ron Johnston, Geraldine Pratt, Michael Watts y Sara Whatmore (eds.), *Dictionary of Human Geography*, Blackwell Publishing Ltd, Chichester, 2009.
- Hettne, Björn y András Inotai, *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security*, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 1994.
- Hooghe, Liesbet, "Subnational mobilisation in the European Union" en *West European Politics*, vol. 18, núm. 3, 1995.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks, "Europe with the regions': channels of regional representation in the European Union" en *Publius. The Journal of Federalism*, vol. 26, núm. 1, invierno 1996.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2001.
- Hull, Robert, "Lobbying Brussels: a view from within" en Sonia Mazey y Jeremy Richardson (eds.), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 1993.
- Hynek, Böhm, "Is Czech paradiplomacy (also) Eurosceptical? Example from Moravian-Silesian region" en *Romanian Journal of Geography*, vol. 62, núm. 1, Romanian Academy of Geography, Bucarest, 2017.
- Jeffery, Charlie, "Regional information offices in Brussels and multi-level governance in the EU: A UK-German comparison" en Charlie Jeffery (ed.), *The Regional Dimension of the European Union*, Frank Cass, Londres, 1997.
- Jensen, Mads Dagnis, Christel Koop y Michaël Tatham, *Coping with Power Dispersion? Autonomy, Co-ordination and Control in Multilevel Systems*, Routledge, Londres, 2015.
- John, Peter, "UK subnational offices in Brussels: regionalisation or diversification?" en *Regional Studies*, vol. 28, núm. 7, Oxfordshire, 1994.
- John, Peter, "Europeanization of subnational governance" en *Urban Studies*, Glasgow, núms. 5-6, 2000.
- Keating, Michael, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Northampton, 1998.

- Keating, Michael, “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias” en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia en acción: relaciones exteriores de los gobiernos subnacionales*, Frank Cass, Portland, 1999.
- Keating, Michael, *Paradiplomacy and Regional Networking*, Forum of Federations: an international federalism, Ottawa, 2000.
- Leal, José Manuel y Rocío Melendrez, “Enfoques alternativos para entender las relaciones internacionales de los actores locales en América Latina” en *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, vol. 2, núm. 1, Chile, enero-julio 2018.
- López-Ramírez, Mario Edgar y Jorge Alberto Quevedo, “Propuestas para el desarrollo de la internacionalización de los Gobiernos No Centrales (GNC): hacia el fortalecimiento de la paradiplomacia” en *Entramado*, vol. 10, núm. 1, Universidad Libre de Colombia, Colombia, 2014.
- Marks, Gary, “Structural policy and multilevel governance in the EC” en Alan Cafruny y Glenda Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, Lynne Rienner, Nueva York, 1993.
- Marks, Gary, François Nielsen, Leonard Ray y Jane Salk, “Competencies, cracks and conflicts: regional mobilization in the European Union” en Gary Marks, Fritz Scharpf, Philippe Schmitter y Wolfgang Streeck (eds.), *Governance in the European Union*, Sage Publications, Londres, 1996.
- Marks, Gary, Richard Haesly y Heather A. D. Mbye, “What do subnational offices think they are doing in Brussels?” en *Regional & Federal Studies*, vol. 12, núm. 3, Frank Cass, Londres, otoño 2002.
- Moore, Carolyn, “Beyond conditionality? Regions from the new EU member States and their activities in Brussels” en *Comparative European Politics*, vol. 6, núm. 2, Londres, 2008.
- Nielsen, François y Jane Salk, “The ecology of collective action and regional representation in the European Union” en *European Sociological Review*, vol. 14, núm. 3, Oxford University Press, septiembre 1998.
- Oddone, Nahuel, “La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina” en *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 89, núm. 2, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica, 2017.
- Paasi, Anssi, “The resurgence of the ‘region’ and ‘regional identity’: theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe” en *Review of International Studies*, vol. 35, special issue s1, 2009.
- Pazos, Serafín, “La paradiplomacia europea de las regiones con competencias legislativas y autoridades locales”, discurso principal, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, septiembre 2017, disponible en <https://accpa.es/files/view/pdf/congress-papers/13-0/1527/>

- Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2000.
- Salk, Jane E., François Nielsen y Gary Marks, “Patterns of cooperation among regional offices in Brussels: homophily, complementarity, and national embeddedness”, paper presented at the Southern Sociological Society Meeting, Atlanta, 2001.
- Scharpf, Fritz, *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Routledge, Nueva York, 1997.
- Scherpereel, John A., “Sub-national authorities in the EU’s post-socialist States: joining the multi-level polity?” en *Journal of European Integration*, vol. 29, núm. 1, 2007.
- Tavares, Rodrigo, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, Oxford University Press, Nueva York, 2016.
- Van Schendelen, Rinus, “The relevance of national public and private EC lobbying” en Rinus Van Schendelen (ed.), *National Public and Private EC Lobbying*, Dartmouth, Detroit, 1993.
- Zeraoui, Zidane, “Para entender la paradiplomacia” en *Desafíos*, vol. 28, núm. 1, Universidad del Rosario, Bogotá, 2016.

¿Sólo buenas prácticas?: intereses de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en Colombia para otorgarle la membresía*

Only good practices? Organisation for Economic Co-operation and Development interests in Colombia to grant membership

Camilo Rojas**
Daniel Libreros***

Resumen

En este artículo se analizan los intereses de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para otorgar una membresía a Colombia. El proceso de adhesión de este país tuvo lugar durante el periodo 2013-2018 y el grueso de la literatura *mainstream* de Relaciones Internacionales señala que se trata de un paso necesario hacia buenas prácticas para el desarrollo. Los hallazgos del artículo permiten concluir que no se han explicitado otros factores. En primera instancia, la importancia económica de Colombia, dentro del grupo CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) como futuro polo de desarrollo. En segundo lugar, factores superestructurales como su cercanía con Estados Unidos o su proceso de internacionalización con alta dependencia de organizaciones internacionales, entre otros. De manera inédita, el estudio logra establecer un mapeo histórico de la relación entre la OCDE y Colombia, junto al reconocimiento de los actores más allá del Estado que influenciaron este proceso. Se puede concluir que se presentó el ingreso a dicha organización en lógica hegemónica: como el interés de la sociedad colombiana por las “mejores políticas para mejores vidas”, minimizando los intereses de la OCDE por expandirse dentro del orden mundial y por garantizar negocios privados dentro de Colombia.

Palabras clave: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Colombia, membresía, hegemonía, relaciones internacionales.

* Esta investigación está basada en la tesis de maestría realizada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

** Magíster en investigación en Relaciones Internacionales de FLACSO y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Anterior investigador principal en la Universidad Nacional de Colombia, en el Centro de Extensión de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, en el Observatorio de Juventud y en el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Facultad de Economía. Especialista en análisis de organizaciones internacionales. Correo electrónico: bcrojasc@unal.edu.co

*** Doctorando en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, magister en Ciencia Política de la Universidad de Los Andes y Abogado de la Universidad del Rosario. Docente e investigador en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y director del Centro de Pensamiento Fiscal de la misma institución. Correo electrónico: dalibrerosc@unal.edu.co

Abstract

This article analyzes the Organisation for Economic Co-operation and Development's (OECD) interests in granting membership to Colombia. This country's accession process took place in the period 2013-2018 and the bulk of mainstream literature on International Relations indicates that this is a necessary step towards good practices for development. The findings of the article allow us to conclude that other factors have not been explained. Firstly, the economic importance of Colombia, within the CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egypt, Turkey y South Africa), as a future pole of development. Secondly, superstructural factors such as its proximity to the United States or its internationalization process with high dependence on international organizations, among others. In an unprecedented way, the study succeeds in establishing a historical mapping of the relationship between the OECD and Colombia, together with the recognition of the actors beyond the State that influenced this process. It can be concluded that OECD membership was presented in hegemonic logic: as the interest of Colombian society in "better policies for better lives", minimizing the OECD's interests in expanding within the world order and in guaranteeing private business within Colombia.

Key words: Organisation for Economic Co-operation and Development, Colombia, membership, hegemony, international relations.

Introducción

Después de un lustro de ajustes en la política doméstica, Colombia recibió, en abril de 2020, la membresía oficial para pertenecer a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La mayoría de investigaciones sobre este tema se basan en premisas de la teoría neoliberal de Relaciones Internacionales, argumentando que: a) hay convergencia de ideas e intereses en el marco de una cooperación benigna para las partes; b) es una relación *win-win* que permite a Colombia explotar sus ventajas comparativas al autoimponerse buenas prácticas; y c) que el ingreso a la OCDE parte de la coincidencia en el modelo de desarrollo y que sus "buenas prácticas" son regímenes internacionales ampliamente aceptados.

La principal limitación de este enfoque es que asume la adhesión a la OCDE como un proceso estrictamente burocrático, donde los países ricos cumplen procedimientos que les permiten converger en una organización de buenas prácticas que llevan al desarrollo. Es decir, se ha reificado la adhesión a la OCDE obviando elementos históricos y superestructurales. Desde esta perspectiva, dicha organización estaría compuesta por los países de renta alta y las membresías se decidirían estrictamente por criterios de objetividad y técnica. Este razonamiento es problemático para develar cómo ha sido la cooptación o exclusión de países hecha por la OCDE en el marco de sus cambios históricos.

Este artículo hace hincapié en dos elementos para ampliar el análisis y responder a la pregunta: ¿qué motivó a la OCDE a otorgar la membresía a Colombia?

En primer lugar, se explica cómo las membresías OCDE no sólo responden a la ampliación global de “buenas prácticas”, también son decisiones estratégicas de esta organización internacional para fortalecer sus intereses dentro del orden mundial. En segunda instancia, se demuestra su papel técnico-político, en tanto, las membresías que otorga no sólo corresponden a criterios técnicos, sino que están mediadas por factores políticos, militares y geoestratégicos.

Teóricamente se aborda el caso desde un enfoque de economía política internacional crítica, utilizando literatura con enfoque marxista, para realizar un deslinde con las teorías realista y neoliberal en un primer apartado del texto. En particular, se utiliza la Teoría de hegemonía de Robert Cox para analizar dos de los tres niveles que él considera centrales para el estudio de Relaciones Internacionales. A saber, “1. Organización de la producción, más especialmente con respecto a las fuerzas sociales generadas por el proceso de producción; 2. Formas de Estado derivadas de un estudio de los complejos de Estado/sociedad”.¹

Este trabajo se divide en dos grandes secciones. La primera aborda el nivel de los Estados, teniendo en cuenta que el artículo estudia el ingreso que impulsó el Estado colombiano a una organización internacional compuesta por los Estados más ricos del mundo. Se argumenta que las membresías otorgadas por la OCDE se deben a dos factores: 1) los cambios en el orden mundial, que en el caso de Colombia corresponde al papel de los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) como futuros polos intermedios de desarrollo; y 2) los elementos multifactoriales más allá de lo puramente económico. En el caso de Colombia se debe a su alta dependencia a las organizaciones internacionales, al impulso dado por Estados Unidos, al papel militar que desempeña en la región, a su posición geoestratégica y al rol de la paz en la “internacionalización” del país.

La segunda sección aborda las fuerzas sociales que históricamente han impulsado la relación con la OCDE en Colombia. Esta relación inició en 1995, con la primera publicación de dicha organización que fue respondida por dicho país con el ingreso a sus redes de trabajo, con la misma prerrogativa que con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI): mostrando la voluntad para ajustar sus políticas domésticas a las demandas de las organizaciones internacionales. Tras profundizar la relación en los años 2000, existió un gran acuerdo de la clase capitalista que vinculó todas las élites nacionales (económicas, políticas y sociales), para pasar de la articulación a la membresía. El proceso liderado por un sector tecnocrático fue cercado económicamente por la OCDE, que acaparó 80 por

¹ Robert Cox, “Fuerzas sociales, Estados y ordenes mundiales” en *Poder y orden mundial*, FLACSO, San José de Costa Rica, 1993, p. 149.

ciento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en 2018. Todo se hizo en lógica hegemónica: presentando los intereses de las élites como los intereses universales de la sociedad colombiana en la búsqueda del desarrollo.

El argumento central del estudio es que la membresía otorgada por la OCDE a Colombia no es neutra, sino que está anclada a múltiples intereses privados que han sido hábilmente publicitados como “buenas prácticas”. El estudio permite concluir que: a) las teorías dominantes realizan explicaciones ideológicas del caso. Al incorporar premisas críticas se permiten hallazgos inéditos sobre la relación de Colombia con la organización, las fuerzas sociales intervinientes y los intereses encubiertos; b) las motivaciones de la OCDE para otorgar la membresía al país referido no son neutras en materia política. Se trata de una adhesión técnico-política que permite homogeneizar políticas domésticas para reproducir el modelo de desarrollo capitalista, y c) el *leitmotiv* erigido por el gobierno y la OCDE de “mejores políticas para mejores vidas” es una estrategia hegemónica. Presentan la adhesión como paso necesario al desarrollo, encubriendo el acuerdo entre élites para fortalecer negocios de actores privados nacionales e internacionales.

Dos factores que explican las membresías de la OCDE

Las membresías otorgadas por la OCDE han estado articuladas a dos factores relevantes. En primer lugar, esta organización internacional ha cerrado sus puertas de manera categórica en periodos de hegemonía global y ha sido marcada su reapertura tras darse fuertes cambios en el orden mundial, como lo demuestra su historia. Cerradas las secuelas de la Segunda Guerra Mundial y reconstruido el mercado europeo con el Plan Marshall, ya no se necesitaba la Organización para la Cooperación Económica Europea, su predecesora. Surgió así la OCDE en 1961, como respuesta al COMECON (Council for Mutual Economic Assistance, por sus siglas en inglés), organización internacional comunista encargada de articular relaciones comerciales entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y sus aliados. Esto explica por qué las membresías otorgadas entre 1961 y 1974 tuvieron como objetivo articular grandes poderes económico-militares de Norteamérica y Europa, excepto las de Turquía y Grecia, cuyo ingreso a la OCDE también está determinado por motivos geoestratégicos. Lo anterior se suma a la cooptación de partes de Asia Pacífico, hasta 1970, para contrarrestar los avances del comunismo en dicha región. El tema se puede profundizar al analizar la Tabla 1.

Tabla 1
Países con membresía ordenados por su fecha de ingreso a la OCDE,
teniendo en cuenta sus ingresos y PIB per cápita actual

| <i>País integrante de la OCDE</i> | <i>Fecha de depósito del instrumento de ratificación</i> | <i>PIB per cápita en USD, 2019 (posición OCDE)²</i> | <i>Renta en ingreso 2017 según el BM (posición ocupada a nivel mundial)³</i> |
|-----------------------------------|--|--|---|
| Canadá | 10 de abril de 1961 | 46 194 (14) | Alto (18) |
| Estados Unidos | 12 de abril de 1961 | 65 118 (6) | Alto (9) |
| Reino Unido | 2 de mayo de 1961 | 42 300 (17) | Alto (24) |
| Dinamarca | 30 de mayo de 1961 | 59 822 (7) | Alto (11) |
| Islandia | 5 de junio de 1961 | 66 944 (5) | Alto (6) |
| Noruega | 4 de julio de 1961 | 75 419 (4) | Alto (5) |
| Turquía | 2 de agosto de 1961 | 9 042 (36) | Mediano alto (65) |
| Irlanda | 17 de agosto de 1961 | 78 660 (3) | Alto (7) |
| España | 3 de agosto de 1961 | 29 613 (23) | Alto (33) |
| Portugal | 4 de agosto de 1961 | 23 145 (26) | Alto (38) |
| Francia | 7 de agosto de 1961 | 40 493 (19) | Alto (26) |
| Bélgica | 13 de septiembre de 1961 | 46 116 (15) | Alto (20) |
| Austria | 19 de septiembre de 1961 | 50 277 (11) | Alto (16) |
| Alemania | 27 de septiembre de 1961 | 46 258 (13) | Alto (19) |
| Grecia | 27 de septiembre de 1961 | 19 582 (28) | Alto (42) |
| Suecia | 28 de septiembre de 1961 | 51 610 (10) | Alto (13) |
| Suiza | 28 de septiembre de 1961 | 81 993 (2) | Alto (4) |
| Países Bajos | 13 de noviembre de 1961 | 52 447 (9) | Alto (15) |
| Luxemburgo | 7 de diciembre de 1961 | 114 704 (1) | Alto (3) |
| Italia | 29 de marzo de 1962 | 33 189 (21) | Alto (28) |

² The World Bank, “World Development Indicators”, The World Bank, Washington, diciembre 2020, disponible en bit.ly/3jXu4tW

³ The World Bank, “World Development Indicators”, The World Bank, Washington, diciembre 2019, disponible en bit.ly/2UN0kav Los datos utilizados son los más recientes y completos para realizar esta conclusión. El análisis de 2020 no incluye datos para Islandia, República Checa y Corea. Véanse datos en Banco Mundial, “Indicadores del desarrollo mundial”, Banco Mundial, Washington, 2 de noviembre de 2020, disponible en bit.ly/3lOpU8r

| <i>País integrante de la OCDE</i> | <i>Fecha de depósito del instrumento de ratificación</i> | <i>PIB per cápita en USD, 2019 (posición OCDE)²</i> | <i>Renta en ingreso 2017 según el BM (posición ocupada a nivel mundial)³</i> |
|-----------------------------------|--|--|---|
| Japón | 28 de abril de 1964 | 40 246 (20) | Alto (27) |
| Finlandia | 28 de enero de 1969 | 48 685 (12) | Alto (17) |
| Australia | 7 de junio de 1971 | 54 907 (8) | Alto (16) |
| Nueva Zelanda | 29 de mayo de 1973 | 42 084 (18) | Alto (21) |
| México | 18 de mayo de 1994 | 9 863 (35) | Mediano alto (72) |
| República Checa | 21 de diciembre de 1995 | 23 101 (27) | Alto (40) |
| Hungría | 7 de mayo de 1996 | 16 475 (32) | Alto (57) |
| Polonia | 22 de noviembre de 1996 | 15 595 (33) | Alto (58) |
| Corea | 12 de diciembre de 1996 | 31 761 (22) | Alto (30) |
| República Eslovaca | 14 de diciembre de 2000 | 19 329 (30) | Alto (43) |
| Chile | 7 de mayo de 2010 | 14 896 (34) | Alto (53) |
| Eslovenia | 21 de julio de 2010 | 25 739 (24) | Alto (37) |
| Israel | 7 de septiembre de 2010 | 43 641 (16) | Alto (37) |
| Estonia | 9 de diciembre de 2010 | 23 659 (35) | Alto (41) |
| Letonia | 1 de julio de 2016 | 17 836 (31) | Alto (51) |
| Lituania | 5 de julio de 2018 | 19 455 (29) | Alto (46) |
| Colombia | 28 de abril de 2020 | 6 432 (37) | Mediano (90) |

Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial de países de ingreso alto, medio-alto y medio.⁴

La OCDE cerró sus puertas hasta 1994, cuando sufrió importantes cambios internos, priorizando el keynesianismo sobre el monetarismo,⁵ en medio de un período relativamente estable del orden mundial. Tras el colapso del llamado “socialismo real” la OCDE abrió de nuevo sus puertas, vincula a Centroamérica,

⁴ Véase Banco Mundial, “PIB per cápita (us\$ a precios actuales)-High income”, Banco Mundial, Washington, diciembre 2020, disponible en bit.ly/30XpRyS; Banco Mundial, “PIB per cápita (us\$ a precios actuales)-Upper middle income”, Banco Mundial, Washington, diciembre 2020, disponible en bit.ly/30YYXGW; Banco Mundial, “PIB per cápita (us\$ a precios actuales)-Middle income”, Banco Mundial, Washington, diciembre 2020, disponible en bit.ly/2SNITEB

⁵ Diana Vicher, “La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica” en *Ola Financiera*, vol. 7, núm. 18, Facultad de Economía-Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México D.F., mayo 2014, p. 115.

apuntala a Asia e integra exrepúblicas soviéticas. Vuelve a cerrarse hasta 2010 y, tras la crisis económica internacional de 2008, apostó por el ingreso a países de Sudamérica y de Oriente Medio, además de ampliar las membresías a otros países exsocialistas. En particular, decidió acercarse más a los BRICS y a las regiones señaladas en el Mapa 1. En el marco de este largo trasegar histórico, se puede concluir que la OCDE es, en la actualidad, una organización internacional de alcance global.

El segundo factor de análisis de las membresías de la OCDE es su motivación multifactorial. Implica que sus objetivos no se limitan a la esfera económica, pues con hacer una lista de los ingresos por niveles de renta y de PIB sería suficiente explicación para saber qué países pertenecen a esta organización internacional. El análisis requiere, entonces, integrar factores históricos, políticos y geoestratégicos. Por ejemplo, los dos únicos países de ingreso mediano-alto de la OCDE que recibieron la membresía a causa de estos factores adicionales fueron México (por el impulso que le dio Estados Unidos)⁶ y Turquía (por ser un aliado histórico de Occidente en la lucha contra la ex Unión Soviética). El ingreso de Colombia a la OCDE se relaciona con estos dos factores.

Mapa 1
Influencia global de la OCDE, sin tener en cuenta sus conferencias, programas y alianzas propiamente mundiales



Fuente: elaboración propia con base en informes de la OCDE.

⁶ Judith Clifton y Daniel Díaz-Fuentes, “La nueva política económica de la OCDE ante el cambio en la economía mundial” en *Revista de Economía Mundial*, vol. 28, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 30 de agosto de 2011, p. 118.

Dos factores que explican la membresía de la OCDE a Colombia

1) Adhesión de Colombia con respecto al orden mundial

La gobernanza global ha sufrido cambios trascendentales durante los últimos 30 años: desde crisis económicas, pasando por confrontaciones armadas, cerrando con una reconfiguración del orden mundial cuya característica central es la consolidación de economías emergentes. Identificar estas economías ha sido una tarea emprendida por diferentes grupos de investigación ligados a reconocidas cadenas periodísticas, conglomerados financieros y la academia, entre los que se encuentran “*The Economist*”, *The Financial Times* y el London Stock Exchange, el FTSE Group, MSCI Barra de Nueva York, el Global EDGE de la Universidad de Michigan y las firmas Goldman Sachs y el Holding HSBC”.⁷ Identifican mercados emergentes avanzados, entre otros, a los BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Luego, ubican a los llamados mercados emergentes secundarios, definidos como aquellos que cuentan con importantes infraestructuras de mercado y con ingresos Producto Interno Bruto (PIB) medio alto, medio bajo y bajo.

Las publicaciones de estos expertos permitieron la construcción de un acrónimo para dichos mercados secundarios: CIVETS, como categoría que vincula a Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica. Son países que comparten características económicas, demográficas y territoriales comunes que les posibilitan ser economías de transición que secundan a los BRICS.⁸ Michael Geoghegan, presidente del Holding HSBC, presentó el 27 de abril de 2010 el CIVETS, señalando sus posibilidades económicas favorables y las características de este grupo de países, a saber: 1) la clase media crecerá de 250 millones de personas en el año 2000 a 1 200 millones en el 2030, generando nuevos polos de desarrollo y consumo, con aumento importante de capacidad adquisitiva; 2) el incremento de intercambios Sur-Sur, en especial, la extensión de exportaciones de materias primas de Latinoamérica a China e India ha generado nuevas rutas de comercio; y 3) “Colombia obtiene figuración [pues] es el único latinoamericano considerado. Por ubicación, número de población, captación de inversión extranjera e incremento de comercio exterior, el país reúne elementos favorables”.⁹ En relación con estos tres últimos ejes señalados, que condensan parte importante de las capacidades materiales del país, Colombia cuenta con potencialidades notables para la OCDE (Tabla 2).

⁷ Edgar Vieira Posada, “Las naciones o mercados emergentes del CIVETS”, borrador de administración núm. 49, Colegio de Estudios Superiores de Administración, Bogotá, junio 2011, p. 7.

⁸ Profundizando el argumento, al relacionar BRICS y CIVETS con el Mapa 1, se puede concluir que la OCDE tiene relaciones ampliadas con ambos grupos. Turquía y Colombia pertenecen a la OCDE, mientras Rusia está en proceso de adhesión. Con India, Indonesia, Brasil y China ha emprendido “cooperación reforzada”. Con Vietnam, Egipto y Sudáfrica mantiene el programa “Activa con”. Esta dinámica corrobora la estrategia geopolítica de la OCDE con economías emergentes.

⁹ Edgar Vieira Posada, *op. cit.*, p. 8.

Tabla 2
Capacidades materiales de Colombia importantes para la OCDE

| | |
|---------------------------------|--|
| Crecimiento clase media | De 16.3% en 2002 a 30.9% en 2017 (dato más actualizado). ¹⁰ |
| Exportación de materias primas | 1 263 de concentración de exportaciones en materias primas (el más alto de Latinoamérica), según el Indicador Herfindahl-Hirshman. ¹¹ |
| Captación de IED | Entre 2005 y 2018 la IED ha representado el 25% del PIB; según el Índice de restricciones regulatorias a la IED Colombia cuenta con una barrera de 0.05, una de las más bajas del mundo. ¹² Es uno de los 25 principales destinos de la IED en el mundo. ¹³ |
| Número de población | De 41 572 491 personas en 2002 a 50 339 443 en 2019. ¹⁴ El país cuenta con un “bono demográfico”. ¹⁵ |
| Incremento de comercio exterior | De 2010 a 2018 produjo su récord histórico de tratados de libre comercio: 16, 12 firmados y cuatro en trámite legislativo. De éstos, dos no se relacionan con la OCDE, 11 son con miembros de esta organización internacional, uno con un país en proceso de ingreso y 2 con aliados estratégicos. ¹⁶ Ingresó a tres acuerdos mercantiles (OCDE, Alianza del Pacífico y Asociación Europea de Libre Comercio), junto a 15 instrumentos de promoción y protección de inversiones. ¹⁷ El conjunto de lo anterior ha aumentado su acceso a 62 países y a 1 500 millones de consumidores en todo el mundo. |

Fuente: elaboración propia con base en datos del Departamento Nacional de Planeación y el Banco Mundial.

¹⁰ Departamento Nacional de Planeación, *Retos hacia un país más competitivo*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, febrero 2020, disponible en bit.ly/37nOvN0

¹¹ Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*, Bogotá, diciembre 2020, p. 190, disponible en bit.ly/2H0c585

¹² Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, *Ambiente de inversión: oportunidades de negocio en Colombia 2018*, Ministerio de Comercio, Bogotá, 4 de octubre de 2018, disponible en bit.ly/2IJNxPZ

¹³ Procolombia, “¿Cómo es el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en Colombia? Invierta en Colombia”, Procolombia, Bogotá, 2018, disponible en bit.ly/2VpKzGf

¹⁴ Banco Mundial, “Población, total-Colombia”, Banco Mundial, Bogotá, diciembre 2020, disponible en bit.ly/37goejR

¹⁵ Universidad Nacional de Colombia, “Urge aprovechar el bono demográfico que tenemos (Cinco apuntes sobre el Censo 2018)” en *Periódico UNAL*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 4 de octubre de 2018, disponible en bit.ly/2pdnpEJ

¹⁶ Ministerio de Comercio Exterior, *Comercio exterior colombiano: seguimiento a los acuerdos comerciales firmados y en negociación*, Oficina de Estudios Económicos, Bogotá, diciembre 2020, disponible en bit.ly/3j41Yfb

¹⁷ Diana Rojas, “La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones” en *Oasis*, núm. 29, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 28 de febrero de 2011, pp. 2-27.

El artículo de Vieira Posada argumenta que la principal razón para el ingreso de Colombia a la OCDE está relacionada con las capacidades materiales del país. Si bien es cierto se trata de la única economía que es de ingresos medios dentro de la OCDE, el rango más bajo en este “club”, cuenta con potencialidades futuras muy importantes que lo ubican como un país que se encuentra haciendo tránsito del capitalismo postindustrial al informacional.¹⁸ No obstante, Colombia mantiene una baja complejidad comercial debido a que cuenta con la concentración de exportaciones más alta de América Latina.¹⁹ Es un tema que hasta el gobierno ha reconocido y que se ha vuelto una traba para la reproducción del capital, en consecuencia, según este diagnóstico urgen medidas que permitan ampliar el alcance de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), en la economía y la sociedad. El Plan Nacional de Desarrollo vigente, aprobado para el período 2018-2022, insiste en el tema, abriendo posibilidades de inversión en este segmento tecnológico importante para los países de la OCDE que cuentan con los primeros lugares en el Índice Mundial de Innovación.²⁰

Ante esto, Colombia ha respondido adelantando una importante agenda económica con países integrantes de este “club”. Procolombia, entidad que promueve el turismo, la IED diferentes al renglón minero energético tradicional y la divulgación de la imagen del país, ha señalado que sus prioridades comerciales son “Alemania, Japón, Italia, Noruega, Suecia, Irlanda, Corea del Sur, China, Dinamarca, Bélgica, Singapur, Portugal, Israel e India”.²¹ La mayoría de estos países son miembros OCDE y, aquellos que no pertenecen, mantienen la llamada “cooperación reforzada”.

En síntesis, los cambios en el orden mundial han llevado a la OCDE a revisar el carácter de sus membresías. Colombia no escapa a esta dinámica y, debido a sus capacidades materiales, como país emergente del CIVETS, ha llamado la atención de la OCDE para ser un aliado competente en la región. Gramsci,²² quien fue uno de los filósofos que en el siglo XX mejor desarrolló el concepto de hegemonía, argumenta, con razón, que la hegemonía si bien se despliega en un plano ético-político, no deja de ser económica. Por eso las capacidades de Colombia son importantes para la OCDE, la cual, ha sido capaz de presentar sus intereses de expansión como la preocupación por que Colombia haga parte de las “buenas prácticas”. Pero, esto

¹⁸ Manuel Castells, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.

¹⁹ Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*, *op. cit.*, p. 190.

²⁰ Global Innovation Index, “Compare two economies from the GII 2019”, Global Innovation Index, Nueva York, diciembre 2020, disponible en bit.ly/2Js65m4

²¹ Procolombia, *op. cit.*

²² Antonio Gramsci, *Política y sociedad*, Península, Barcelona, 1977.

podría llevar a la “jaula conceptual” del determinismo económico y asumir que sólo por dinero se dio la adhesión. Para deslindar con esta perspectiva, se plantea que existen factores adicionales que se esbozan a continuación.

2) *Más allá de factores puramente económicos*

A diferencia de lo que señalan las teorías ortodoxas, la articulación no sólo opera en el plano económico, sino que incluye elementos multifactoriales. En particular, Colombia tiene aval para ingresar a la OCDE por cuatro elementos, a saber: 1) el respaldo de Estados Unidos; 2) su alianza militar histórica con Occidente; 3) su relevancia geoestratégica y 4) su internacionalización marcada por una alta dependencia a las organizaciones internacionales.

El primer factor se encuentra ampliamente documentado. Colombia ha sido incondicional a la diplomacia de Estados Unidos desde el siglo XIX hasta la actualidad.²³ Esta dependencia volvió a manifestarse en el ingreso de Colombia a la OCDE, pues el país norteamericano fue uno de sus mayores impulsores. En el 2010 fue institucionalizado el Diálogo de Alto Nivel Colombia-Estados Unidos (DAN), el cual, orientó el apoyo político para la adhesión, siendo un tema recurrente en estas reuniones.²⁴ Coherente con esto, el país del norte respaldó todo el proceso de adhesión; empero, no fue una decisión de gobierno, sino de Estado. Desde las ramas de los poderes Legislativo y Ejecutivo, sin importar si los gobiernos eran demócratas o republicanos, se respaldó esta membresía. Resaltamos acontecimientos que ocurrieron en el período previo a la adhesión:

- 1) dos años antes de iniciar los trámites de adhesión, en mayo de 2011, al cierre de la segunda reunión del DAN en Washington, la secretaria de Estado, Hillary Clinton, apuntaló “estuve en la OCDE hace apenas unos días en París, y quiero subrayar que queremos apoyar la gestión de Colombia para unirse”,²⁵

²³ Daniel Gutiérrez, “Los Estados Unidos como aliado natural y como aliado peligroso de la Nueva Granada (1810-1865)” en *Co-herencia. Revista de Humanidades*, vol. 13, núm. 25, Medellín, Universidad EAFIT, julio-diciembre 2016, pp. 231-260; Claudio Katz, “El imperialismo del siglo XXI” en *Cuba Siglo XXI. Revista de Trabajos Científicos sobre Diversas Facetas de la Sociedad Cubana y Latinoamericana*, Seminario Guevarista Internacional, La Habana, 28 a 31 de mayo de 2008.

²⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores, “Estados Unidos de América”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, noviembre 2019, disponible en bit.ly/2RQX7II

²⁵ Agencia EFE, “Clinton confía en que EU apruebe TLC con Colombia”, México D.F., 31 de mayo de 2011, disponible en bit.ly/3k2gxR6

- 2) Obama en 2013 en la Cumbre de las Américas²⁶ y en la entrevista con prensa colombiana donde manifestó que “apoyamos fuertemente la candidatura de Colombia para pertenecer a la [...] OCDE”;²⁷
- 3) la Cámara de Representantes de Estados Unidos en 2013, encabezada por el Partido Republicano señaló a través del presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores “apoyo total a la aplicación de Colombia para convertirse en miembro de la OCDE. Colombia ha [sido] un aliado confiable y valioso en organizaciones internacionales”;²⁸
- 4) en la visita de Rex Tillerson a Colombia en febrero de 2018, como secretario de Estados Unidos del gobierno Trump, manifestó que quería “recalcar una vez más el proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, y también subrayar nuestro esfuerzo para que Colombia pueda cumplir con los requisitos técnicos para poder ingresar”, y²⁹
- 5) tras la firma de la adhesión en mayo de 2018, Heather Nauert, portavoz del Departamento de Estado, afirma que “los Estados Unidos felicitan a Colombia por su adhesión y conclusión del proceso para convertirse en miembro de la [...] OCDE”.³⁰

Esta cercanía con Estados Unidos deriva en un segundo factor importante para el ingreso de Colombia: las relaciones militares que han articulado a nivel regional a los dos países, también desde el siglo XIX. Tal y como se señaló antes en los casos de Turquía o Grecia también existió un importante respaldo de Estados Unidos por razones similares. Colombia no escapa a esta dinámica, de hecho, el Plan Colombia ha sido utilizado como mecanismo de control regional, en particular con la ubicación de siete bases militares norteamericanas con capacidad de acción en todo el continente.³¹ De allí que diversos autores denominen a Colombia como el Israel de Latinoamérica, lo cual, ha sido confirmado por el reciente acuerdo entre este país y la OTAN (hermana militar de la OCDE), cuya ejecución se hará de manera

²⁶ Freddy Arango, *Colombia en la OCDE, de la mano del manizaleño Sebastián Trujillo*, Caldas, 18 de junio de 2018, disponible en bit.ly/ZZOiPui

²⁷ Julio Sánchez, “Colombia es un líder cada vez más importante: Barack Obama” en *El Tiempo*, Bogotá, 23 de enero de 2016, disponible en bit.ly/2DB3Lqi

²⁸ Sergio Gómez Maseri, “Cámara de EE.UU. pide que Colombia ingrese a la OCDE” en *El Tiempo*, Bogotá, 12 de abril de 2013, disponible en bit.ly/2vp6Rcn

²⁹ Presidencia de Colombia, “Secretario de Estado de EE.UU. reitera apoyo a Colombia para ingreso a la OCDE”, Presidencia de la República, Bogotá, 6 de febrero de 2018, disponible en bit.ly/2UFCDw5

³⁰ Embajada de Estados Unidos en Colombia, “Adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, Bogotá, 28 de mayo de 2018, disponible en bit.ly/2vmZZfG

³¹ Renan Vega Cantor, “Colombia y geopolítica hoy” en *Ágora USB*, vol. 12, núm. 2, Universidad de San Buenaventura, Medellín, julio-diciembre 2012, pp. 367-402.

paralela al ingreso a la OCDE. Como señaló el expresidente Santos en mayo de 2018: “formalizaremos el ingreso de Colombia a la OTAN en la categoría de socio global. Seremos el único país de Latinoamérica con este privilegio”.³²

Lo anterior, permite introducir el tercer factor: el papel geoestratégico de Colombia, potencialmente relevante para la OCDE. En específico podemos señalar:

su privilegiada ubicación espacial, situada entre el sur y el centro de América; es el único país sudamericano que tiene costas en dos océanos; su extraordinaria biodiversidad y fuentes de agua dulce; sus riquezas forestales y minerales [...]; en ese territorio se pueden implantar sistemas aéreos y satelitales de control militar para vigilar y agredir a cualquier país de la región. Además, las clases dominantes de Colombia han mostrado históricamente su condición de cipayos baratos del imperialismo estadounidense.³³

El cuarto elemento, aunque parezca contradictorio con el anterior, es el de la paz. Si bien es cierto hoy el proceso de paz en Colombia se está implementando, sus problemas son evidentes, un tema recurrente en la literatura del país. Si bien la guerra parece no tener final, el proceso de paz, concebido desde el gobierno como pacificación, estuvo orientado a una estrategia de “internacionalización” del país para profundizar sus vínculos con la economía global. El propio gobierno lo denomina el dividendo de la paz, que ha traído un claro aumento de la IED y, en el caso de las inversiones en portafolio, una mejoría evidente en evaluaciones de las calificadoras de riesgo.³⁴ Este proceso estuvo acompañado de una larga lista de acciones, donde se destacan la firma del tratado de libre comercio, la expansión de la agenda comercial con Estados Unidos, la promoción de la Alianza del Pacífico, el ingreso a la OTAN y la membresía objeto del presente artículo.

En síntesis, los países que han orientado la OCDE, en su mayoría naciones desarrolladas del Norte global, cooptaron Estados respondiendo a intereses multifactoriales, tanto económico-políticos, como militares y geoestratégicos. Volviendo a Gramsci,³⁵ una premisa clave es la capacidad de la clase dominante para presentar sus intereses como si fueran intereses universales. Desde esta perspectiva la OCDE es hegemónica: sus intereses multifactoriales los presenta como si

³² Ángela R. Bonachera, “¿Qué significa el acuerdo de Colombia con la OTAN y por qué causa polémica?”, CNN, Georgia, 28 de mayo de 2018, disponible en cnn.it/2W6f0hO

³³ Renan Vega Cantor, *op. cit.*, pp. 371-372.

³⁴ Ministerio de Hacienda, *Colombia's OECD Accession, Statement by Mauricio Cárdenas, Minister of Finance of Colombia Meeting of the Members of the Council of the OECD*, Ministerio de Hacienda de Colombia, Bogotá, 22 de enero de 2018.

³⁵ Antonio Gramsci, *Hegemonía, Estado y sociedad civil en la globalización*, Plaza y Valdés, Madrid, 2001.

fueran universales asociados al discurso del progreso. La cooptación de naciones en procura de ampliar su influencia la presenta como una preocupación inocente por consolidar “buenas prácticas” para el desarrollo. Colombia, lejos de ser un espectador pasivo, ha impulsado una serie de reformas para “internacionalizar” el Estado en esta perspectiva desarrollista. Este proceso de articulación capitalista global se hace a través de acciones estatales combinándolas con la interlocución con actores más allá de lo gubernamental. El Estado no es homogéneo y trabaja de la mano con actores externos a su esfera para construir políticas comunes que expresen sus intereses de clase. A continuación, profundizaremos en tales temas.

Una explicación adicional: ingreso de Colombia a la OCDE más allá de los Estados

A pesar de importantes investigaciones sobre la adhesión de Colombia a la OCDE, no existe un estudio que aborde de manera adecuada la relación histórica entre ambos y los actores involucrados más allá del Estado. De fundamental importancia son los trabajos de Vargas,³⁶ Gehring y Cuervo.³⁷ El primero realiza un análisis sobre el proceso de adhesión de Colombia, haciendo paralelos con Chile y México, respondiendo a los críticos de la adhesión. Los segundos se concentran en el postconflicto y plantean cómo las recomendaciones de la OCDE pudieron catalizar los acuerdos de paz. Empero, el argumento de los dos trabajos se detiene en demasía con respecto al papel del Estado. De manera tangencial, Vargas reseña la importancia de la opinión pública, además de señalar el relacionamiento de la OCDE con la sociedad civil. La literatura adicional tampoco da cuenta de dónde inicia la relación entre Colombia y la OCDE,³⁸ lo que podría llevar a pensar que comenzó

³⁶ Luis Vargas, *Colombia en la OCDE: las realidades de su adhesión*, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2018.

³⁷ Hubert Gehring y Margarita Cuervo, “El camino de Colombia hacia la OCDE: ¿un catalizador de medidas domésticas favorables para el posconflicto?” en Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, diciembre 2015, pp. 651-686.

³⁸ Los textos más relevantes, en un amplio abanico de artículos, son los siguientes: Meñaca, Indira y Néstor Fontalvo *et al.*, “Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)” en *Liderazgo Estratégico*, vol. 8, núm. 1, Universidad Simón Bolívar, Bogotá, 18 de diciembre de 2018, pp. 46-55; Kenny Sanguino y Yefri Torrado, “Las recomendaciones de la OCDE y las políticas públicas de educación superior en Colombia” en *Revista Espacios*, vol. 38, núm. 45, Universidad Piloto, Bogotá, 26 de junio de 2017, pp. 23-37; Carlo Tassara, “La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de políticas públicas” en *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 2, núm. 2, Universidad de San Buenaventura-Cartagena, Colombia, 2015, pp. 69-103.

con el proceso de la membresía, reduciéndola a una dinámica estrictamente estatal, sin más actores involucrados.³⁹

Los argumentos que se presentan a continuación reconocen las premisas de las teorías críticas y aportan al análisis del tema de investigación. En primer lugar, se realiza un acercamiento a la relación histórica entre Colombia y la OCDE más allá del proceso que terminó en la membresía, tomando distancia de la dificultad que presentan las teorías *mainstream* de Relaciones Internacionales al reificar procesos, sin evidenciar dinámicas históricas. Las teorías críticas no asumen que el orden dado sea natural, sino que ha pasado por procesos históricos constitutivos que permiten la continuidad de un proyecto particular.⁴⁰ En segundo lugar, incorpora el problema de actores más allá de los Estados. Debido a la poca literatura previa sobre el tema, los hallazgos son un necesario, aunque, incompleto esbozo. Partimos de la premisa de que ideas e instituciones, para reproducir las capacidades materiales, no sólo se articulan a través de los Estados, sino mediante más actores de las relaciones internacionales.

Relación histórica entre la OCDE y Colombia

Para respaldar el ingreso de este país a la OCDE, el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Estados Unidos, Edward Royce, escribió a la Casa Blanca: “Colombia ha demostrado que es un aliado confiable y valioso en las organizaciones internacionales”.⁴¹ Estas líneas confirman un dato de alta relevancia histórica. Colombia ha tenido una extensa y profunda relación con diversas organizaciones internacionales. Hacer una radiografía completa escapa a los objetivos de este estudio, pero presentamos un ejemplo relacionado con la economía política internacional: Colombia ha tenido una relación de dependencia política y económica con el Banco Mundial y con el FMI.

Con el primero, inició relaciones de manera temprana. Teniendo en cuenta que el Banco Mundial nació en 1944 con el objetivo de reconstruir Europa,

³⁹ Departamento Nacional de Planeación, *Ingreso de Colombia a la OCDE*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, octubre 2018, disponible en bit.ly/2I7cKRr; Fernando Sánchez, *Colombia en la OCDE: un arma de doble filo*, Universidad Santo Tomás, Bogotá, junio 2018, disponible en <https://bit.ly/2OKPCzt>; Johnnatan Cardona Marín, *Ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): un estudio sobre las reformas en materia educativa, económica y política*, Medellín, Institución Universitaria Esumer, 2016, disponible en <http://repositorio.esumer.edu.co/jspui/bitstream/esumer/2210/1/OCDE%20-%20VERSI%20c3%93N%20ESPA%20c3%91OL.pdf>.

⁴⁰ Ian Taylor, “Multilateralism, neo-liberalism and security in Asia: the role of the Asia Pacific Economic Co-operation Forum” en *IDSS Singapore*, núm. 19, 1 de diciembre de 2001, pp. 1-33.

⁴¹ Sergio Gómez Maseri, *op. cit.*

Colombia fue un socio primigenio y atípico, pues tuvo su primera visita en 1949, con la “Misión Kerry”. Desde ese momento la alianza ha sido férrea, logrando que el país fuera el mayor receptor de recursos del Banco Mundial en todo el mundo, hasta los años ochenta.⁴² La primera década fue de acercamientos, pero a partir de 1958, en los inicios del Frente Nacional, comenzó una relación de dependencia estructural y de influencia sobre las políticas domésticas, lo que continuó hasta 1981.⁴³ A partir de este año la relación comenzó a variar en cuanto a contenidos, dado que la orientación de esa organización internacional transitó hacia los postulados neoliberales, lo que ha continuado hasta la actualidad. Hoy, esta organización participa en el diseño de políticas públicas relevantes. Por ejemplo, exigió la promulgación de la “regla fiscal”, un mandato de priorización del gasto en el rubro del pago de los intereses de la deuda pública recomendada por el Banco Mundial,⁴⁴ y que significa una garantía para los inversionistas de portafolio que compran títulos de deuda pública. Hasta el estudio técnico fue financiado por esta institución con un préstamo por 300 millones de dólares. Una reforma impuesta que demuestra la lógica de dependencia del país y los métodos de condicionalidad del Banco Mundial.

Con el FMI la relación fue paralela, aunque con diferencias. Colombia, como país firmante de los Acuerdos de Bretton Woods, compartió las definiciones de política económica y las exigencias financieras asociadas al patrón dólar, incluyendo las visitas que a título de auditoría realizaron los técnicos de esa organización internacional. En este marco de relación, la primera ocasión en que el FMI influyó de manera directa sobre las decisiones en política interna fue en 1985,⁴⁵ durante la crisis económica producida por el endeudamiento externo en Latinoamérica. El FMI fue el organismo que gestionó la crisis, garantizando los pagos a los acreedores y oficializando a través del llamado “Consenso de Washington” la inclusión de los mercados de capitales regionales al sistema financiero internacional desregulado surgido en los inicios de la década de los años setenta. Si bien Colombia no tuvo

⁴² Juan Londoño y Guillermo Perry, “El Banco Mundial, el Fondo Monetario y Colombia: análisis crítico de sus relaciones” en *Coyuntura Económica*, vol. xv, núm. 3, Fedesarrollo, Bogotá, octubre 1985, pp. 209-243.

⁴³ Santiago Colmenares, “El Banco Mundial en las políticas económicas en Colombia. Desarrollo, condicionalidad y dependencia, 1958-1981” en *Metáforas biológicas aplicadas en las organizaciones*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 17 de enero de 2010, pp. 453-512.

⁴⁴ Banco Mundial, “Primer Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo sobre Sostenibilidad Fiscal y Capacidad de Recuperación del Crecimiento”, Banco Mundial, Washington, 30 de junio de 2011, disponible en bit.ly/2K8SkXI

⁴⁵ Centro de Estudios Superiores de Administración (CESA), *Influencia del FMI en la economía colombiana*, Bogotá, CESA, octubre 1985, disponible en bit.ly/2LeFooF

un gran endeudamiento externo como la mayoría de los países de la región, acudió al FMI para obtener recursos de inversión en el sector energético en ese período y, lo más importante, incorporó el Consenso de Washington a la normatividad interna en el capítulo económico de la Constitución de 1991 y las leyes que lo reglamentaron. Debe resaltarse el caso del Banco Central Autónomo, una pieza central en la coordinación de la política monetaria internacional neoliberal. Además, una profundización de las políticas neoliberales se dio en el lapso 1999-2012, con la firma del acuerdo extendido de 1999⁴⁶ y los acuerdos *stand by* de 2003 y 2005.⁴⁷ Estos acuerdos contienen múltiples compromisos por parte de Colombia para modificar su legislación en materias como transferencias regionales, destinadas a salud y educación, pensiones y régimen tributario. El conjunto de estas reformas fue condicionado a préstamos del FMI y, en general: “(i) responden a la ideología neoliberal de apertura comercial y apertura al capital extranjero, (ii) buscan una economía de mercado con un Estado mínimo, (iii) obligan a un riguroso equilibrio fiscal y (iv) se focaliza en reducir el presupuesto de las políticas sociales”.⁴⁸

Con respecto a la OCDE la situación es diferente pues para este “club” de países ricos, Colombia no estuvo en su agenda por décadas: la primera publicación oficial sobre el país apareció hasta enero de 1995. Significa que, a diferencia del Banco Mundial y del FMI, esta relación empezó de manera tardía. Dicha publicación la realizó el Centro de Desarrollo, uno de sus comités más relevantes de producción teórica e ideológica. Este documento de trabajo se denomina “Crop biotechnology and sustainability: a case study of Colombia” y tenía por objeto ofrecer una descripción de la agricultura para abordar “una visión más analítica de cómo las políticas macroeconómicas han interactuado con las políticas sectoriales para contribuir a dar forma a la actividad”.⁴⁹

Este primer análisis exploratorio estuvo enmarcado en la estrategia de la OCDE de ampliar su marco de influencia en Latinoamérica. A partir de 1999 comenzó una articulación formal en diferentes redes regionales, dentro de las cuales Colombia se incorporó. En el año 2000 Colombia ingresó a la “LAC Corporate Governance Roundtable”, en 2003, al “OECD-IDB Latin American and Caribbean Competition

⁴⁶ Banco de la República, “Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional”, Banco de la República de Colombia, Bogotá, 3 de diciembre de 1999, disponible en bit.ly/2WhDogj

⁴⁷ Contraloría General de la República, *Evaluación de los acuerdos Colombia-FMI 1999/2003*, Bogotá, Contraloría General de la República, Bogotá, junio 2003, disponible en bit.ly/2GWnuTo

⁴⁸ Diana Ortiz, *Impactos derivados de los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional: el caso Colombia en el periodo 1999-2012*, tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, marzo 2013.

⁴⁹ OCDE, “Crop biotechnology and sustainability: a case study of Colombia” en *OECD Development Centre Working Papers*, OCDE, París, 1995, disponible en bit.ly/2Jc2gTg

Forum” y a la “LAC Senior Budget Officials Network” y, en 2006, al “Latin American Anti-Corruption Programme”. En 2008 formó parte de las pruebas PISA y participó en el Centro de Desarrollo. Cierra esta lista, sin tener membresía, el ingreso a “LAC Fiscal Initiative” y a “LAC Investment Network”, en 2009 y a la “LAC Network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises” en 2011.⁵⁰

El primer periodo de articulación de Colombia con la OCDE, en concordancia con lo planteado por Royce, fue bastante activo. Inició de manera pausada al ingresar sólo a tres iniciativas, pero expertos académicos en el país comprendieron la importancia que iba a desempeñar la OCDE en el orden mundial vigente y sugirieron trabajar por lograr la membresía. En 2008 se conformó una Misión de política exterior que aportó 12 recomendaciones, dentro de las cuales la cuarta fue “diversificar el relacionamiento en los escenarios multilaterales, destacando el ingreso a la OCDE”.⁵¹ Estos primeros relacionamientos le dieron un carácter análogo al de las prerrogativas definidas para la relación con el Banco Mundial y el FMI: una alta disposición para adaptar la legislación doméstica a las demandas de las organizaciones internacionales. Llamen la atención tres elementos relevantes de la política pública modificados por los compromisos con la OCDE. En primer lugar, Colombia, en el año 2000, acogió una serie de orientaciones de diversas organizaciones internacionales:

En el 2000, el Gobierno [...] se comprometió con la Organización de Naciones Unidas (ONU), con el Banco Mundial (BM), con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a cumplir hacia el 2015 con un marco de ocho objetivos, dieciocho metas y cuarenta y ocho indicadores, con el fin de medir los progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.⁵²

En segundo lugar, Colombia introdujo en su legislación interna privilegios reconocidos por la OCDE en materia tributaria. Resalta el hecho de que no se trata tan sólo de beneficios económicos a la inversión como lo que normalmente incluyen las organizaciones internacionales, sino que abren la posibilidad de la injerencia de la OCDE en decisiones internas. Ejemplo de esto fue la modificación del decreto 624

⁵⁰ OCDE, *Active with Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, París, mayo 2017.

⁵¹ Carlo Tassara, *op. cit.*, pp. 74-76.

⁵² Luis Basto, “Concordancia entre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre pobreza, con los Planes Nacionales de Desarrollo de Colombia 2002-2010: evaluación con un modelo de cointegración” en *Equidad y Desarrollo*, núm. 11, Universidad de La Salle, Colombia, enero 2009, pp. 105-124.

de 1989, el Estatuto Tributario, que define el régimen tributario en el país. La ley 788 de 2002, en el parágrafo 2º del artículo 124, propuso permitir la exención de impuestos para pagos realizados a países señalados por la OCDE como paraísos fiscales. Adicionalmente, fueron creadas las jurisdicciones de menor imposición fiscal que, en la práctica, son reducciones de impuestos a grandes inversionistas. En el parágrafo del artículo 260 de la ley 788 se señala que esas jurisdicciones son aquellas que definan dos actores: el gobierno y la OCDE, dándole una importante potestad a esta última.⁵³

Finalmente, Colombia se adhirió la declaración de París de la OCDE. Mediante nota diplomática del 13 de noviembre de 2007, se convirtió “en una herramienta que permite profundizar y fortalecer los procesos de alineación y armonización de la cooperación internacional con las prioridades nacionales”.⁵⁴ Estas tres grandes reformas, que no fueron las únicas, estuvieron influenciadas por los informes de 2002 y 2003 que realizó la OCDE, teniendo en cuenta que dichos documentos planteaban los grandes desafíos en materia de economía-política que tenía el país para ser una verdadera sociedad de mercado.⁵⁵ Este compromiso de Colombia con las recomendaciones de la OCDE, ya durante el gobierno de Uribe, produjeron un mayor interés por parte de esa organización internacional, llevando a la producción sistemática de informes sobre el país: entre 1995 y 2012 fueron 46; entre 2013 y 2018, período de la adhesión, fueron 1002 informes.⁵⁶

Hasta aquí se puede concluir que la relación de Colombia con la OCDE fue un proceso impulsado desde el año 2000, que inicia con la inclusión de este país en las redes de trabajo OCDE y, sobre todo, ajustando las políticas domésticas a los cada vez más crecientes informes de esa organización internacional. Esta articulación ejemplifica la forma en la que la clase capitalista y las élites internas deben incorporarse a una estructura global que les permite homogeneizar sus políticas ya no sólo económicas, sino también políticas y sociales. Esa estructura global, a su vez, requiere instituciones que construyan “una imagen de una sociedad concebida globalmente, para unir clases en diferentes países [para] institucionalizar la acumulación global de capital mediante el establecimiento de reglas generales

⁵³ Estatuto Tributario, *Convenciones y advertencias*, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Bogotá, febrero 2007, disponible en bit.ly/2LhH14X

⁵⁴ Fernando Araújo Perdomo, *Memorias al Congreso 2008*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, 20 de julio de 2008, disponible en bit.ly/2jgJhGO

⁵⁵ OCDE, *Contexto económico-político de transición hacia economía de mercado*, OECD Publishing, París, 2002. OCDE, *Globalisation and Poverty Changes in Colombia*, OECD Publishing, París, 2003.

⁵⁶ OCDE, “Colombia” en *OECD iLibrary*, OCDE, Bogotá, diciembre de 2019, disponible en bit.ly/2F4TovZ

de comportamiento”.⁵⁷ Empero, este proceso no sólo está sujeto a los Estados, también hay fuerzas sociales articuladas.

Los grandes inversionistas

En líneas anteriores señalamos cómo la acción diplomática del gobierno estuvo vinculada a profundizar los lazos de cooperación con países de la OCDE, lo cuales respondieron aumentando la IED a través de privados. Es decir, la acción diplomática del gobierno estuvo vinculada a profundizar los lazos de cooperación con los países de la OCDE. Este proceso fue complementado con la IED a través de privados. Cuando el gobierno Santos inició reuniones bilaterales con países para impulsar la membresía de Colombia en 2010, la IED total del país era de 6 429 millones de dólares. De éstos, 3 166 millones provenían de países de la OCDE, es decir, 49.24 por ciento. En 2018, cuando Colombia finalmente se adhirió a esta organización internacional, la IED total del país llegó a los 11 009 millones de dólares, un aumento significativo que también ratifica la internacionalización del capitalismo colombiano. Pero lo determinante fue que 8 963 millones de dólares, es decir, 81.40 por ciento de esa IED, provino de países integrantes de la OCDE (Tabla 3).

Tabla 3
Flujo de IED, según país de origen (integrante OCDE), en millones de dólares

| <i>País/año</i> | <i>2010</i> | <i>2011</i> | <i>2012</i> | <i>2013</i> | <i>2014</i> | <i>2015</i> | <i>2016</i> | <i>2017 pr</i> | <i>2018 pr</i> |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|----------------|
| Estados Unidos | 1592.6 | 2154.4 | 2475.6 | 2837.9 | 2240.3 | 2122.5 | 2098.7 | 2172.0 | 2482.6 |
| España | 113.0 | 1164.5 | 628.0 | 883.6 | 2213.9 | 1324.3 | 1463.3 | 2611.9 | 1445.2 |
| Inglaterra | 948.8 | 1408.5 | 1356.9 | 1400.3 | 1088.0 | 717.7 | 879.1 | 1260.2 | 1351.7 |
| Suiza | 179.9 | 994.5 | 698.1 | 2095.8 | 2804.5 | 957.5 | 730.5 | 740.6 | 891.6 |
| Chile | 86.1 | 627.8 | 3149.8 | 321.3 | 438.7 | 739.3 | 10.0 | 219.7 | 245.9 |
| México | -296.0 | 455.1 | 849.5 | 556.1 | 663.3 | -130.4 | 789.3 | 1720.8 | 675.4 |
| Canadá | 267.7 | 273.4 | 291.4 | 258.1 | 436.7 | 319.5 | 2187.6 | 230.9 | 631.2 |
| Francia | 102.1 | 141.5 | 303.4 | 531.6 | 224.0 | 174.2 | 187.7 | 241.7 | 246.3 |
| Luxemburgo | 4.0 | 105.5 | 364.4 | 241.1 | 243.0 | -84.6 | -67.0 | 117.9 | 438.3 |
| Alemania | 6.2 | 91.4 | 265.9 | 98.1 | 81.0 | 220.3 | 207.1 | 160.5 | 149.0 |
| Austria | 24.5 | 22.3 | 200.9 | 156.2 | 6.2 | 54.0 | 33.1 | 1.5 | 21.0 |
| Italia | 27.3 | 35.0 | 12.4 | 84.8 | 18,8 | 68.8 | 29.1 | 114.7 | 115.1 |
| Japón | 16.7 | 40.7 | 61.1 | 72.2 | 60.5 | 30.0 | 18.6 | 70.2 | 65.0 |
| Bélgica | 0.4 | 7.6 | 134.9 | 29.7 | -56.9 | 27.5 | 11.7 | 146.7 | 20.4 |
| Noruega | 18.4 | 13.8 | 16.9 | 17.5 | 19.1 | 89.4 | 39.5 | 53.4 | 35.4 |

⁵⁷ Ian Taylor, *op. cit.*, pp. 1-33.

| <i>País/año</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 pr | 2018 pr |
|-----------------------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Suecia | 28.8 | -233.0 | 193.6 | -94.9 | 67.1 | 160.4 | -11.2 | 90.0 | 52.0 |
| Irlanda | 9.8 | -0.3 | 25.2 | 4.3 | -4.3 | 23.8 | 98.6 | 33.2 | 51.4 |
| República de Corea | 15.9 | 25.4 | 43.7 | 19.0 | -1.6 | 42.9 | 12.8 | 12.7 | 9.2 |
| Australia | 7.4 | 12.5 | 16.3 | 21.3 | 28.8 | 22.0 | 6.8 | 26.7 | 14.9 |
| Portugal | 1.9 | -0.2 | 5.2 | 6.4 | 14.7 | 8.6 | 11.2 | 7.3 | 3.7 |
| Dinamarca | 5.6 | 0.6 | 1.8 | 16.0 | 12.1 | 1.5 | 0.7 | 5.0 | 14.5 |
| Israel | 2.2 | 2.9 | 3.8 | 1.6 | 2.1 | 0.8 | 12.3 | 5.9 | 2.8 |
| Grecia | 2.9 | 0.4 | 0.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Total IED Países OCDE | 3 166 | 7344 | 11099 | 9558 | 10600 | 6890 | 8 749 | 10043 | 8963 |
| Total IED por año | 6429.8 | 14646.8 | 15039.4 | 16209.3 | 16167.0 | 11723.2 | 13849.8 | 13836.2 | 11009.9 |
| Porcentaje IED OCDE | 49.24% | 50.14% | 73.80% | 58.97% | 65.56% | 58.77% | 63.17% | 72.59% | 81.40% |

* Un flujo negativo significa que los egresos por concepto de IED son mayores a los ingresos por ese concepto.

** El detalle de metodología y fuentes de información empleadas en el cálculo de estadísticas de inversiones directas puede consultarse en Banco de la República, “Reportes del emisor: flujos de inversión directa desde y hacia Colombia: conceptos, medición y su comportamiento en 2009”, disponible en bit.ly/2Uuw6GS

*** Algunos países no se encuentran en el listado porque esos lugares no han sido contraparte inmediata de IED.

Pr: preliminar.

Fuente: Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica; Banco de la República, “Inversión directa”, Banco de la República, Bogotá, diciembre 2019, disponible en <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inversion-directa>

Esta tabla contiene información trascendental para comprender la dinámica de inversión que han ejecutado los integrantes de la OCDE,⁵⁸ a través de fuerzas sociales no estatales, para explotar al máximo sus beneficios en esta adhesión de Colombia. Se evidencia que la estrategia de incorporar a grandes capitales de países miembros de la OCDE, como principales socios internacionales no fue sólo en el terreno discursivo, sino en el plano de las capacidades materiales. El aumento de

⁵⁸ De los 36 integrantes de la OCDE, 13 no invierten en Colombia: Islandia, Turquía, Nueva Zelanda, Países Bajos, Finlandia, República Eslovaca, Eslovenia, Hungría, Polonia, Estonia, Letonia, Lituania y República Checa. Empero, son países que, tradicionalmente, no han invertido en el país (Banco de la República, “Inversión directa”, *op. cit.*)

la participación de la OCDE sobre el universo de la IED es relevante. Si bien se trata de una dinámica cíclica, que llegue en 2018 a acaparar más de 80 por ciento de la IED, es una muestra significativa de la estrategia común de negocios y ampliación de mercados que tenían élites del centro y la periferia. Estados Unidos se confirmó como aliado político de Colombia y como uno de sus mayores inversores, teniendo el promedio de IED más alto de todos los países.

Un segundo grupo de países son España, Inglaterra, Suiza, Chile, México, Canadá y Luxemburgo, con altos promedios de inversión, que se destacan por haber aumentado de manera muy importante su inversión en el país. Si se organizara la Tabla 3 por aumento absoluto de inversión, los primeros países serían España, México, Estados Unidos, Suiza, Luxemburgo, Inglaterra y Canadá. Si bien se dieron casos de reducción de la IED de países OCDE, como Austria, Corea o Grecia, es preciso afirmar que, en términos globales, sí hubo una estrategia de direccionamiento de mercados por parte del establecimiento en Colombia para concentrar la IED en sus nuevos aliados dentro del orden mundial.

A medida que Colombia fue cumpliendo con los requerimientos de la “hoja de ruta”⁵⁹ diseñada para la adhesión, los países OCDE y sus actores privados fueron multiplicando sus negocios dentro del país. Esta evidencia sugiere un tema importante para el estudio: la OCDE permite desdoblarse la hegemonía mundial en una hegemonía local articulada. Es decir, la OCDE es hegemónica por presentar sus intereses dentro del orden mundial, como intereses de múltiples países por cooperación y desarrollo a través de “buenas prácticas”. El gobierno de Colombia y las élites internas, en la medida en que se articulan en negocios transnacionales reconocen esa hegemonía, haciendo aparecer los intereses de los inversionistas extranjeros por aumentar sus actividades económicas en el país, como si se tratase de intereses nacionales enmarcados dentro de las “buenas prácticas”. El eslogan “mejores políticas para mejores vidas” oculta los intereses económicos y negocios de actores privados en Colombia.

Un esbozo de la inversión privada

Se ha presentado un claro fenómeno de reinversión y nuevos recursos por parte de integrantes de la OCDE sobre múltiples sectores económicos en Colombia, en consonancia con el aumento de la IED. Según la información del Ministerio de

⁵⁹ En 2013 la OCDE aprobó una “hoja de ruta” que establece los términos, las condiciones y el proceso de adhesión de Colombia, cuya base son 250 instrumentos de política pública definidos por los 23 Comités Técnicos que componen a la OCDE (2013), y que Colombia debía cumplir para poder recibir la membresía.

Comercio, se han hecho importantes inversiones en los últimos 15 años en sectores como infraestructura, energía, agroindustria, turismo o industrias creativas. En estas inversiones privadas, Estados Unidos se ratifica como el mayor socio del país, pues sus empresas invierten en ocho de estos sectores. El siguiente país es España, cuyas inversiones se encuentran en infraestructura, energía, servicios TIC y turismo. Por su parte, los países participantes de dos sectores son Italia, Japón, Reino Unido y Canadá. Finalmente, los países que concentran sus inversiones en un solo sector son Austria, Israel, Chile, Alemania, Francia, Países Bajos y Noruega (Tabla 4).

Tabla 4
Acuerdos económicos vigentes con empresas de países OCDE durante la ejecución de la hoja de ruta para la adhesión de Colombia

| <i>Sector</i> | <i>País</i> | <i>Empresa</i> | <i>Detalle</i> |
|------------------------|----------------|-------------------------|---|
| <i>Infraestructura</i> | España | Iridium | Adjudicación de dos proyectos de concesión vial por 78 km. |
| | Austria | Strabag | Construcción de 75 km de nuevas carreteras y modernización de 65 km. |
| | Israel | Shikun & Binui | Construcción del “Corredor perimetral de Cundinamarca” por 153 km. |
| <i>Energía</i> | España | Endesa | Generación de energía por 2 895 megawatts, con participación en las empresas Emgesa y Betania. |
| | Italia | Enel | Inversión de USD 561 millones en proyectos energéticos en Colombia. |
| | Estados Unidos | Applied Energy Services | Empresa con una de las mayores capacidades instaladas en Colombia: mil megawatts. |
| | Alemania | Steag | Planta térmica de carbón de bajo grado, Termopaipa en Boyacá. |
| <i>Agroindustria</i> | Estados Unidos | Acumen | Inversión en la empresa Cacao de Colombia con segunda planta de producción en Popayán. |
| | Chile | CCU | Construcción de planta productora en alianza con Postobón, para desarrollar mercado de cerveza. |

| <i>Sector</i> | <i>País</i> | <i>Empresa</i> | <i>Detalle</i> |
|---|----------------|----------------|--|
| <i>Metalmecánica y otras industrias</i> | Francia | Saint-Gobain | Planta de producción de vidrio para mercado nacional y abastecimiento del área regional andina. |
| | Japón | Castem | Planta para mercado americano, en fundición continua y piezas de alta precisión. |
| | Estados Unidos | Whirlpool | En articulación con Haceb, producción de lavadoras en una planta de USD 70 millones. |
| <i>Químicos y ciencias de la vida</i> | Países Bajos | Unilever | Instalación de una de las tres plantas de producción más modernas del mundo. |
| | Noruega | Yara | Inicio de producción en 2013 tras adquirir Abocol, la compañía de agroquímicos más grande de Colombia. |
| | Estados Unidos | P&G | Nuevo centro de producción en Antioquia, para abastecer Centroamérica y la región andina. |
| <i>Servicios TIC</i> | Estados Unidos | IBM | Construye su tercer <i>data center</i> , permitiendo una capacidad de procesamiento de 5 petabytes. |
| | España | Unisono | Dos centros de operación permitiendo una cartera diversificada de hasta mil posiciones. |
| | Estados Unidos | DirectV | AT&T compró DirectV Colombia, incrementando la oferta de servicios. |
| | Japón | Everis | Su operación de BPO cuenta con más de 1 400 posiciones para procesamiento de todo tipo de información. |
| <i>Sistema moda</i> | Reino Unido | Coats | Cadena de Coats en Pereira, Risaralda. |
| | Estados Unidos | Parkdale | Opera una planta de producción en la zona franca en Antioquia. |
| | Estados Unidos | PGI | Polymer Group, cuenta con una zona de producción en la zona franca del Valle. |
| | Italia | Kaltex | Adquirió participación en la empresa Coltejer, una de las más importantes de la industria nacional. |

| <i>Sector</i> | <i>País</i> | <i>Empresa</i> | <i>Detalle</i> |
|-----------------------------|----------------|----------------|---|
| <i>Turismo</i> | Estados Unidos | Hilton | Fortaleció su infraestructura en Colombia, alcanzando 17 hoteles con casi 3000 habitaciones. |
| | Reino Unido | IHG | Ha alcanzado los 14 hoteles, en 7 ciudades, con casi 2 mil habitaciones. |
| | España | NH hoteles | Alcanzó los 15 hoteles con más de 1600 habitaciones. |
| | Canadá | Four Seasons | Esta cadena de hoteles de lujo inauguró, en 2016, dos hoteles en Bogotá. |
| <i>Fondos de capital</i> | Canadá | Brookfield | Inversiones mayoritarias en infraestructura, finca raíz y energía. |
| | Estados Unidos | Victoria | Inversión superior a USD 20 000 millones en infraestructura médica, en suroccidente del país. |
| | Estados Unidos | Darby | Inversiones en infraestructura, en especial, en Intertug y Ocesa. |
| <i>Industrias creativas</i> | Estados Unidos | Quad Graphics | Inversión histórica por más de 146 millones de dólares. |
| | México | Telmex | Capital invertido en diferentes procesos: 130 millones de dólares. |

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, *Ambiente de inversión: oportunidades de negocio en Colombia 2018*, Ministerio de Comercio, Bogotá, 4 de octubre de 2018, disponible en bit.ly/2IJNxPZ.

Este aumento de la IED privada en Colombia tuvo un correlato político endógeno, toda vez que fueron diversos los sectores que apoyaron el ingreso a la OCDE. Uno de los más relevantes fue la Asociación Nacional de Industriales, el capital productivo del país. En su página oficial realizó publicaciones sistemáticas sobre el proceso, pero en particular son dos hechos los que marcan su posición. En primer lugar, generó una alianza con el Consejo Empresarial Colombia-Estados Unidos, un ente que articula sectores productivos de las dos naciones, para respaldar la adhesión cuando se presentaban trabas en 2018 en dos comités.⁶⁰ En segundo

⁶⁰ Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), “Comunicado del Consejo Empresarial Estados Unidos-Colombia, ANDI y Cámara de Comercio de Estados Unidos sobre el proceso de acceso de Colombia a la OCDE”, ANDI, Bogotá, 9 de marzo de 2018, disponible en bit.ly/2WyuVT2

lugar, en su posición frente al otorgamiento de la membresía, la ANDI señaló que la adhesión “le permitirá a Colombia seguir avanzando en su desarrollo económico y social, así como atraer la atención de los inversionistas internacionales, para quienes los altos estándares recomendados por esa organización, son indicadores de seriedad y estabilidad de un país”.⁶¹

El caso del Consejo Gremial Nacional (CGN), organismo que reúne una parte importante del capital industrial rural y urbano, es similar. En sus propuestas para el gobierno entrante uno de los seis puntos prioritarios es el fortalecimiento de reformas necesarias para adaptarse a las recomendaciones de la OCDE.⁶² La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) también se suma a este respaldo. Este es el sector que aglutina al capital financiero en Colombia y señala que el país ahora cuenta con “un gran aliado [...] el *think-tank* de la OCDE [donde] no habrá de por medio préstamos ni condicionamientos a los desembolsos. La OCDE es excelente aliado a la hora de ayudar a trazar metas de buen gobierno”.⁶³ Para cerrar, también la Asociación Nacional de Comercio Exterior, manifestó de manera sistemática su respaldo a la adhesión. En particular, sus publicaciones resaltan que los beneficios de la OCDE se encuentran en la información y el conocimiento que se puede adquirir sobre temas de primer orden en la coyuntura mundial.⁶⁴ El conjunto de lo anterior podría señalar que los sectores productivos apoyaron, de manera generalizada, esta membresía.

El sector de clase tecnocrático-administrativo

La lógica de integración de la OCDE requiere el papel activo de franjas de las élites del país, encabezadas por una derecha tecnocrática, y no necesariamente del conjunto del Estado. Esto es importante toda vez que el inicio del proceso de discusiones con la OCDE empieza durante el gobierno de Uribe y culmina con el de Santos, lo que grafica que existió un proyecto de largo plazo, pero enfocado en áreas particulares del Estado. El gobierno de Santos fue un responsable determinante del ingreso de Colombia a la OCDE, bajo la orientación definida por la tecnocracia gubernamental.

⁶¹ ANDI, “Ingreso a la OCDE abrirá nuevas opciones de desarrollo para el país”, ANDI, Bogotá, 28 de mayo de 2018, disponible en bit.ly/35yiwss

⁶² CGN, *Reactivación económica 2018-2022. Propuestas del CGN para el presidente Duque y su equipo*, Bogotá, CGN, octubre 2018.

⁶³ ANIF, “Ingreso de Colombia a la OCDE”, ANIF, Bogotá, 1 de junio de 2018, disponible en <https://bit.ly/3cL1ppG>

⁶⁴ Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX), “Colombia y su entrada a la OCDE: retos y perspectivas”, ANALDEX, Bogotá, abril 2018, disponible en bit.ly/2XcT6ct

mental, hubo una marcada ampliación de las inversiones internacionales dentro del país, reafirmando a Colombia como un referente regional,⁶⁵ en la perspectiva de articularse en un mayor grado a la globalización capitalista⁶⁶ y profundizar la dependencia con las organizaciones internacionales, las cuales lo reconocieron felicitándolo por su gestión.⁶⁷

Con la OCDE no fue diferente. De hecho, Santos fue el presidente de la paz y de la OCDE en Colombia, pues ambos fueron procesos paralelos que estuvieron presentes a lo largo de todo su mandato. El tema más sonado a nivel internacional, teniendo en cuenta lo complejo del conflicto, fue la paz. Pero el único proceso comparable en profundidad, tiempo y dinámica, con repercusiones tal vez mayores, fue el ingreso de Colombia a la OCDE. Iniciado su mandato el 7 de agosto de 2010, 4 meses después, el 10 de diciembre, confirmó públicamente su visita oficial a Francia para el 25 de enero de 2011, con el propósito de gestionar el tratado de libre comercio con la Unión Europea y su ingreso a la OCDE.⁶⁸ Durante todo su gobierno el proceso de obtención de la membresía fue prioritario: la declaración oficial reconociéndolo la hizo en 2013.⁶⁹ En el 2014 incluyó los acuerdos alcanzados hasta ese momento en más de 20 leyes y decretos para ajustarse a las orientaciones de la OCDE.⁷⁰ En 2015 sustentó personalmente los avances del proceso de paz ante el Consejo directivo de la OCDE⁷¹ e igual acción realizó durante la firma de la adhesión en París.⁷²

Este protagonismo tecnocrático incluye personalidades formadas en estándares globales y con responsabilidades ante las organizaciones internacionales

⁶⁵ Hubert Gehring y Margarita Cuervo, *op. cit.*, pp. 653-656.

⁶⁶ Gustavo Adolfo Rodríguez Garzón, “La adhesión de Colombia a la OCDE y su efecto en las políticas públicas”, Universidad Militar de Colombia, Bogotá, 7 de julio de 2014, disponible en bit.ly/30S32Mu

⁶⁷ Elpaís.com.co, “Organismos multilaterales destacaron política económica de Juan Manuel Santos” en *Elpaís.com.co*, Cali, 4 de diciembre de 2013, disponible en bit.ly/2GZqGOa

⁶⁸ Luz Elena Mira y Alexander Gutiérrez, “Impacto jurídico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en Colombia” en *Jurídicas CUC*, vol. 14, núm. 1, Universidad de la Costa, Barranquilla, 21 de septiembre de 2018, p. 93.

⁶⁹ Luis Vargas, *op. cit.*, p. 61.

⁷⁰ Marta Montoya, Paula Girón y Augusto Hernández, “Posibles impactos en el sistema tributario de Colombia en su intención de ser miembro de la OCDE” en *Science of Human Action*, vol. 3, núm. 1, Universidad Católica Luis Amigó, Medellín, 30 de enero de 2018, p. 127.

⁷¹ Camino a la OCDE, *Boletín núm. 5*, Bogotá, Camino a la OCDE, diciembre 2014, disponible en bit.ly/2IX9jzF

⁷² Presidencia de Colombia, “Presidente Santos firma adhesión de Colombia a la OCDE”, Presidencia de la República, Bogotá, 30 de mayo de 2018, disponible en bit.ly/2IYmmAR

que “administran los sectores orientados internacionalmente dentro de los países [por ejemplo] los funcionarios de los ministerios de Finanzas”.⁷³ En el caso de Colombia, una personalidad relevante fue el ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas, quien llegó al gobierno de Santos como ministro de Minas en 2010, pasó a ser encargado de las finanzas del país en 2012 y terminó sus funciones al finalizar el período presidencial en 2018. Es decir, fue uno de sus más cercanos colaboradores y escudero que logró hacer aprobar en el Congreso tres polémicas reformas tributarias, a propósito, recomendadas por la OCDE.⁷⁴ Cárdenas fue quien presentó ante el Consejo de la OCDE el informe final sobre el cumplimiento de las exigencias durante el lustro en que se tramitó la membresía. Dicho documento condensa los resultados del procedimiento para que la OCDE reconociera la adhesión.⁷⁵ Del documento resaltan diferentes temas que se señalan de manera literal a continuación:

a) acepta la importancia del papel técnico-político de la OCDE y el rol de sus condicionalidades, cuando Cárdenas afirma: “puedo decir claramente que el proceso [de adhesión] ha influido en las decisiones de política pública más importantes de los últimos años”. De hecho, “todas [las] reformas [fueron] impulsadas por las recomendaciones de los comités de la OCDE durante el proceso de adhesión”;

b) reconoce su papel en este proceso, como representante de su sector de clase: “he sido testigo de primera mano del compromiso de todo el gobierno de cumplir con todas las recomendaciones de los 23 Comités de la OCDE. Como he estado directamente responsable de varias de las reformas promulgadas, puedo afirmar claramente que el proceso ha influido en las decisiones de política pública más importantes”; y

c) detalla las reformas emprendidas: el convenio de asistencia administrativa en 2013; en 2014 la política regulatoria; en 2015 la independencia de autoridades financieras, el régimen de responsabilidad corporativa y gobernanza de empresas estatales; en 2016 la tributación regional; en 2017 la declaración de interés público, la “chatarrización”, el control de productos químicos y el Plan Decenal de justicia, entre muchas otras.

Adicionalmente, el gobierno creó desde 2011 un equipo para hacer seguimiento al proceso, cuya responsabilidad era coordinar la comunicación entre instancias estatales y no estatales, intentando hacer fluida la adhesión. Según las propias

⁷³ Robert Cox, *op. cit.*, pp. 171-172.

⁷⁴ Para un análisis detallado de los informes, véase Camilo Rojas, *¿Organización para Continuar la Desigualdad-OCDE?: una explicación crítica del proceso de adhesión (2010-2018) de Colombia a una organización internacional hegemónica*, tesis de maestría, Quito, FLACSO, 2020.

⁷⁵ Ministerio de Hacienda, *op. cit.*

declaraciones oficiales: “se creó una pequeña estructura al interior de la Presidencia encargada de coordinar la adhesión de Colombia a la Organización”.⁷⁶ Este equipo provenía del sector privado. Representando a Colombia estuvo la ministra Consejera de Gobierno y Sector Privado, María Gutiérrez, una académica exitosa y destacada directiva de entidades privadas,⁷⁷ ahora presidenta de Corficolombiana, una empresa de inversiones del Grupo Aval, uno de los grupos financieros más fuertes de Colombia que controla 25.5 por ciento del PIB nacional.⁷⁸ En Francia, país sede de la OCDE, este equipo gubernamental fue liderado por Catalina Crane, quien cuenta con una larga trayectoria tanto como funcionaria pública como en entidades privadas (Avianca, Federación Nacional de Cafeteros, Fedesarrollo y Procafecol).⁷⁹ Visto en conjunto, este sector tecnocrático fue el que posibilitó el rápido ingreso a la OCDE, expresando un gran acuerdo entre las élites nacionales políticas y sociales, por obtener la membresía de dicha organización internacional.

Conclusiones

El presente artículo presenta tres conclusiones generales, en concordancia con los hallazgos identificados. La primera, utilizando el método de la teoría crítica, en este caso los aportes de Cox y analizando los intereses de la OCDE más allá de sus declaraciones oficiales, puede concluirse que esta organización internacional juega un papel de gran importancia en el orden mundial. Al analizar la Tabla 1 podemos identificar que la OCDE ha otorgado membresías en períodos de grandes transformaciones en el orden mundial. En específico, al iniciar la Guerra Fría, al desplomarse la URSS y durante la crisis de 2008 otorgó membresías a países definidos de manera planificada. Las adhesiones de países no sólo se dieron por criterios técnicos, enmarcadas en “buenas prácticas” para el desarrollo, sino que obedecieron a objetivos políticos de la OCDE y sus integrantes. La evidencia sugiere que son dos los factores que explican las decisiones de la OCDE para aceptar nuevos miembros, a saber: 1) las capacidades materiales, análogas con el modelo

⁷⁶ Camino a la OCDE, *Boletín* núm. 2, Bogotá, Camino a la OCDE, diciembre 2014, disponible en bit.ly/2ZVHU6v

⁷⁷ Presidencia de Colombia, “Ministra de la Presidencia”, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 2014, disponible en bit.ly/2DZXHIj

⁷⁸ Carrero Barrón, Diego Fernando, “Democracia en vilo. El poder económico del Grupo Sarmiento Angulo” en *Izquierda*, núm. 77, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, diciembre 2018, pp. 25-33.

⁷⁹ La Silla Vacía, “Catalina Crane Arango” en *La Silla Vacía*, Bogotá, 22 de noviembre de 2016, disponible en bit.ly/2V4416Y

de desarrollo dominante, y 2) características políticas, militares y geoestratégicas que sean afines con la OCDE y sus integrantes.

La segunda gran conclusión gira en torno a la respuesta a la interrogante que orienta este artículo, a saber: ¿qué motivó a la OCDE a otorgar la membresía a Colombia? Como ocurre con la mayoría de los países integrantes de esta organización internacional, las adhesiones en su trayectoria histórica han sido otorgadas por causas multifactoriales y Colombia no es la excepción. La OCDE encontró en Colombia un aliado central dadas sus potenciales capacidades económicas, alineadas con el modelo de desarrollo capitalista transnacional, junto a sus características especiales, al igual que los otros integrantes del CIVETS. En particular, cuenta con las capacidades para dar un salto cualitativo del capital postindustrial al informacional, convirtiendo al país en un potencial mercado intermedio mundial. Empero, estas capacidades se complementan con un segundo grupo de factores: la alianza histórica con Estados Unidos, su cooperación militar con Occidente, la ubicación geoestratégica y el amplio proceso de internacionalización del Estado, con el abnegado cumplimiento de las demandas de las organizaciones internacionales. Es aquí donde la hegemonía local, construida en Colombia, se articula con el proyecto hegemónico global. La OCDE ha logrado presentar sus intereses de referente global político, como si se tratara del interés por la cooperación y el desarrollo. En el plano interno, los gobiernos han camuflado los intereses de la OCDE en el país, bajo el halo del progreso. Los informes dados por el gobierno a la opinión pública nacional insisten en que la adhesión a la OCDE tuvo como eje la desinteresada aplicación de mejores prácticas, lo que, sin embargo, minimiza que se trata de un gran acuerdo de clase para impulsar los negocios privados de capitales internos y transnacionales.

La tercera gran conclusión remite a los deslindes con el *mainstream* de Relaciones Internacionales. En particular, los enfoques dominantes no identifican los procesos históricos y se concentran en demasía en el rol de los Estados. Un hallazgo importante es que no sólo fue el Estado el que impulsó la adhesión: la tecnocracia, el capital productivo, financiero y exportador nacionales, fueron respaldados por los inversores extranjeros que acapararon 80 por ciento de la IED en 2018. Esto permite concluir, como señala Cox, que la OCDE constituye un espacio de articulación del conjunto de la clase capitalista para estructurar la homogeneización de políticas.

A esto se suma el recorrido histórico de la relación del país con la OCDE, que no comenzó con el gobierno de Santos en 2011, sino desde 1995, cuando dicha organización internacional hizo un mapeo global sobre posibles aliados en el nuevo orden mundial. Así fue como inició el trabajo de Colombia en las redes de la OCDE y con el denotado cambio sobre las políticas internas, junto a la recomendación de la misión de política exterior en 2008, cuando se empezó a despejar el camino

para obtener la membresía. En este propósito operó una continuidad que apunta a políticas públicas de largo plazo. Por ello, tanto el gobierno de Uribe, que dio los primeros pasos, como el gobierno Santos, que lo consolidó, actuaron en el mismo sentido. En síntesis, se puede concluir que la membresía se “construyó” como política de Estado, pero no sólo dentro del Estado, pues como se evidencia reiteradamente incluyó a actores privados.

Sin lugar a dudas, la idea de un cerco diplomático y económico para fortalecer una potencial membresía es importante. Al analizar los hallazgos del estudio se corrobora que esta hipótesis es correcta: mientras Colombia adaptaba sus políticas internas a las “buenas prácticas” de la OCDE, aumentaba la IED por parte de los países integrantes. Pero al incorporar elementos críticos debemos adicionar que se trató de un acuerdo de largo plazo en el cual las élites tecnocráticas y privadas internas y de la OCDE generaron un discurso permanente hacia la opinión pública insistiendo en que estábamos en presencia de una decisión necesaria para el país. Es menester señalar que una franja importante de la academia también apoyó este proceso. El grueso de las publicaciones universitarias y de centros de pensamiento tanto públicos como privados avalaron las recomendaciones de la OCDE como “buenas prácticas” para el desarrollo.⁸⁰ Existió una asociación ideológica entre esta última y Colombia (gobierno, privados, academia y prensa) para legitimar el ingreso a dicha organización internacional. A medida que Colombia se involucraba en las redes de trabajo de la OCDE, ésta aumentaba la producción de informes sobre el país. Al iniciar reuniones bilaterales para pedir apoyo de cara a una posible adhesión, aumentaron las inversiones internas.

En este punto el análisis dio un giro clave. La articulación OCDE y Colombia logró que las recomendaciones de esta organización internacional se convirtieran en orientaciones de políticas públicas para el país, en concreto, Colombia hizo leyes específicas para aplicar sus condicionamientos. Dos normas fueron claves. La primera es el *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, que incorpora 168 lineamientos en temas como consistencia macroeconómica, buen gobierno y competitividad.⁸¹

⁸⁰ Genny Quintero, Daniela Correa y Daniel Conde, *Colombia y su ingreso a la OCDE: un análisis de la informalidad laboral a la luz del caso mexicano*, tesis de pregrado, Universidad de La Salle, Bogotá, enero 2018; Departamento Nacional de Planeación, *Ingreso de Colombia a la OCDE*, op. cit.; Luz Ruiz, *Educación en Colombia: de los fines de la educación y los principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE para la adhesión de Colombia*, monografía, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Bogotá, 2017; y Cristina Olarte, *Análisis de los posibles efectos en el sector de la educación tras la adhesión de Colombia a la OCDE*, monografía, Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales, Bogotá, noviembre 2016.

⁸¹ Daniela Mora, *¿Neoliberalismo 3.0? Análisis de la hoja de ruta para el ingreso de Colombia a la OCDE y su influencia en el articulado del PND 2014-2018: todos por un nuevo país*, tesis de pregrado, Universidad Javeriana, Bogotá, octubre 2015.

La segunda es la Ley 1950 de 2019, denominada como “Memorando Final”, en la cual se reconoce que el país “acepta todos los instrumentos jurídicos vigentes de la OCDE”,⁸² instrumentos que van más allá de las definiciones económicas, incluyendo políticas sociales, procedimientos administrativos, orientaciones sectoriales para salud, educación, justicia y demás. Ello ratifica que esta organización internacional otorgó a Colombia la membresía no sólo por razones económicas: la base de la explicación se encuentra en que existía un gran acuerdo de las élites mundiales, representadas en la OCDE, y en las élites nacionales, incorporadas en los gobiernos y los actores privados, para garantizarla. Fueron los intereses económicos asociados a factores superestructurales, geoestratégicos, militares y regionales los que llevaron a la OCDE a otorgar una membresía que ya fue oficializada.

⁸² Senado de Colombia, Senado de Colombia, “Ley 1950 de 2019: por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos’, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la ‘Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos’ hecha en París el 14 de diciembre de 1960” en *Diario Oficial*, núm. 50.830, Bogotá, 8 de enero de 2019, disponible en bit.ly/307VBPO

Fuentes consultadas

- Agencia EFE, “Clinton confía en que EU apruebe TLC con Colombia”, México D.F., 31 de mayo de 2011, disponible en bit.ly/3k2gxR6
- Asociación Nacional de Comercio Exterior (ANALDEX), “Colombia y su entrada a la OCDE: retos y perspectivas”, ANALDEX, Bogotá, abril 2018, disponible en bit.ly/2XeT6ct
- Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), “Comunicado del Consejo Empresarial Estados Unidos-Colombia, ANDI y Cámara de Comercio de Estados Unidos sobre el proceso de acceso de Colombia a la OCDE”, ANDI, Bogotá, 9 de marzo de 2018, disponible en bit.ly/2WyuVT2
- ANDI, “Ingreso a la OCDE abrirá nuevas opciones de desarrollo para el país”, ANDI, Bogotá, 28 de mayo de 2018, disponible en bit.ly/35yiwss
- ANIF, “Ingreso de Colombia a la OCDE”, ANIF, Bogotá, 1 de junio de 2018, disponible en <https://bit.ly/3cL1ppG>
- Arango, Freddy, *Colombia en la OCDE, de la mano del manizaleño Sebastián Trujillo*, Caldas, 18 de junio de 2018, disponible en bit.ly/2ZOiPui
- Araújo Perdomo, Fernando, *Memorias al Congreso 2008*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, 20 de julio de 2008, disponible en bit.ly/2JgJhGO
- Banco de la República, “Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional”, Banco de la República de Colombia, Bogotá, 3 de diciembre de 1999, disponible en bit.ly/2WhDogj
- Banco de la República, “Inversión directa”, Banco de la República, Bogotá, diciembre 2019, disponible en <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inversion-directa>
- Banco Mundial, “Primer Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo sobre Sostenibilidad Fiscal y Capacidad de Recuperación del Crecimiento”, Banco Mundial, Washington, 30 de junio de 2011, disponible en bit.ly/2K8SkXI
- Banco Mundial, “PIB per cápita (US\$ a precios actuales)-High income”, Banco Mundial, Washington, diciembre 2020, disponible en bit.ly/30XpRyS
- Banco Mundial, “PIB per cápita (US\$ a precios actuales)-Upper middle income”, Banco Mundial, Washington, diciembre 2020, disponible en bit.ly/30YYXGW
- Banco Mundial, “PIB per cápita (US\$ a precios actuales)-Middle income”, Banco Mundial, Washington, diciembre 2020, disponible en bit.ly/2SNITEB
- Banco Mundial, “Población, total-Colombia”, Banco Mundial, Bogotá, diciembre 2020, disponible en bit.ly/37goejR

- Basto, Luis, “Concordancia entre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre pobreza, con los Planes Nacionales de Desarrollo de Colombia 2002-2010: evaluación con un modelo de cointegración” en *Equidad y Desarrollo*, núm. 11, Universidad de La Salle, Colombia, enero 2009.
- Bonachera, Ángela R., “¿Qué significa el acuerdo de Colombia con la OTAN y por qué causa polémica?”, CNN, Georgia, 28 de mayo de 2018, disponible en cnn.it/2W6f0hO
- Camino a la OCDE, *Boletín núm. 2*, Bogotá, Camino a la OCDE, diciembre 2014, disponible en bit.ly/2ZVHU6v
- Camino a la OCDE, *Boletín núm. 5*, Bogotá, Camino a la OCDE, diciembre 2014, disponible en bit.ly/2IX9jzF
- Cardona Marín, Johnnatan, *Ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): un estudio sobre las reformas en materia educativa, económica y política*, Medellín, Institución Universitaria Esumer, 2016, disponible en <http://repositorio.esumer.edu.co/jspui/bitstream/esumer/2210/1/OCDE%20-%20VERSI%20c3%93N%20ESPA%20c3%91OL.pdf>
- Carrero Barrón, Diego Fernando, “Democracia en vilo. El poder económico del Grupo Sarmiento Angulo” en *Izquierda*, núm. 77, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, diciembre 2018.
- Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- Centro de Estudios Superiores de Administración (CESA), *Influencia del FMI en la economía colombiana*, Bogotá, CESA, octubre 1985, disponible en bit.ly/2LeFooF
- CGN, *Reactivación económica 2018-2022. Propuestas del CGN para el presidente Duque y su equipo*, Bogotá, CGN, octubre 2018.
- Clifton, Judith y Daniel Díaz-Fuentes, “La nueva política económica de la OCDE ante el cambio en la economía mundial” en *Revista de Economía Mundial*, vol. 28, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 30 de agosto de 2011.
- Colmenares Guerra, Santiago, “El Banco Mundial en las políticas económicas en Colombia. Desarrollismo, condicionalidad y dependencia, 1958-1981” en *Metáforas biológicas aplicadas en las organizaciones*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 17 de enero de 2010.
- Contraloría General de la República, *Evaluación de los acuerdos Colombia-FMI 1999/2003*, Bogotá, Contraloría General de la República, Bogotá, junio 2003, disponible en bit.ly/2GWnuTo
- Cox, Robert, “Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales” en *Poder y orden mundial*, FLACSO, San José de Costa Rica, 1993.

- Departamento Nacional de Planeación, *Ingreso de Colombia a la OCDE*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, octubre 2018, disponible en bit.ly/2I7cKRr
- Departamento Nacional de Planeación, *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*, Bogotá, diciembre 2020, disponible en bit.ly/2H0c585
- Departamento Nacional de Planeación, *Retos hacia un país más competitivo*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, febrero 2020, disponible en bit.ly/37nOvN0
- Elpaís.com.co, “Organismos multilaterales destacaron política económica de Juan Manuel Santos” en *Elpaís.com.co*, Cali, 4 de diciembre de 2013, disponible en bit.ly/2GZqGOa
- Embajada de Estados Unidos en Colombia, “Adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, Bogotá, 28 de mayo de 2018, disponible en bit.ly/2vmZZfG
- Estatuto Tributario, *Convenciones y advertencias*, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Bogotá, febrero 2007, disponible en bit.ly/2LhH14X
- Gehring, Hubert y Margarita Cuervo, “El camino de Colombia hacia la OCDE: ¿un catalizador de medidas domésticas favorables para el posconflicto?” en Eduardo Pastrana Buelvas y Hubert Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, diciembre 2015,
- Global Innovation Index, “Compare two economies from the GII 2019”, Global Innovation Index, Nueva York, diciembre 2020, disponible en bit.ly/2Js65m4
- Gómez Maseri, Sergio, “Cámara de EE.UU. pide que Colombia ingrese a la OCDE” en *El Tiempo*, Bogotá, 12 de abril de 2013, disponible en bit.ly/2vp6Rcn
- Gramsci, Antonio, *Política y sociedad*, Península, Barcelona, 1977.
- Gramsci, Antonio, *Hegemonía, Estado y sociedad civil en la globalización*, Plaza y Valdés, Madrid, 2001.
- Gutiérrez, Daniel, “Los Estados Unidos como aliado natural y como aliado peligroso de la Nueva Granada (1810-1865)” en *Co-berencia. Revista de Humanidades*, vol. 13, núm. 25, Medellín, Universidad EAFIT, julio-diciembre 2016.
- Katz, Claudio, “El imperialismo del siglo XXI” en *Cuba Siglo XXI. Revista de Trabajos Científicos sobre Diversas Facetas de la Sociedad Cubana y Latinoamericana*, Seminario Guevarista Internacional, La Habana, 28 a 31 de mayo 2008.
- La Silla Vacía, “Catalina Crane Arango” en *La Silla Vacía*, Bogotá, 22 de noviembre de 2016, disponible en bit.ly/2V4416Y
- Londoño, Juan y Guillermo Perry, “El Banco Mundial, el Fondo Monetario y Colombia: análisis crítico de sus relaciones” en *Coyuntura Económica*, vol. xv, núm. 3, Fedesarrollo, Bogotá, octubre 1985.

- Meñaca, Indira y Néstor Fontalvo *et al.*, “Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)” en *Liderazgo Estratégico*, vol. 8, núm. 1, Universidad Simón Bolívar, Bogotá, 18 de diciembre de 2018.
- Ministerio de Comercio Exterior, *Comercio exterior colombiano: seguimiento a los acuerdos comerciales firmados y en negociación*, Oficina de Estudios Económicos, Bogotá, diciembre 2020, disponible en bit.ly/3j41Yfb
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, *Ambiente de inversión: oportunidades de negocio en Colombia 2018*, Ministerio de Comercio, Bogotá, 4 de octubre de 2018, disponible en bit.ly/2IJNxPZ
- Ministerio de Hacienda, *Colombia's OECD Accession, Statement by Mauricio Cárdenas, Minister of Finance of Colombia Meeting of the Members of the Council of the OECD*, Ministerio de Hacienda de Colombia, Bogotá, 22 de enero de 2018.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, “Estados Unidos de América”, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, noviembre 2019, disponible en bit.ly/2RQX7II
- Mira, Luz Elena y Alexander Gutiérrez, “Impacto jurídico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en Colombia” en *Jurídicas CUC*, vol. 14, núm. 1, Universidad de la Costa, Barranquilla, 21 de septiembre de 2018.
- Montoya, Marta, Paula Girón y Augusto Hernández, “Posibles impactos en el sistema tributario de Colombia en su intención de ser miembro de la OCDE” en *Science of Human Action*, vol. 3, núm. 1, Universidad Católica Luis Amigó, Medellín, 30 de enero de 2018.
- Mora, Daniela, *¿Neoliberalismo 3.0? Análisis de la hoja de ruta para el ingreso de Colombia a la OCDE y su influencia en el articulado del PND 2014-2018: todos por un nuevo país*, tesis de pregrado, Universidad Javeriana, Bogotá, octubre 2015.
- OCDE, “Crop biotechnology and sustainability: a case study of Colombia” en *OECD Development Centre Working Papers*, OCDE, París, 1995, disponible en bit.ly/2Jc2gTg
- OCDE, *Contexto económico-político de transición hacia economía de mercado*, OECD Publishing, París, 2002.
- OCDE, *Globalisation and Poverty Changes in Colombia*, OECD Publishing, París, 2003.
- OCDE, *Roadmap for the Accession of Colombia to the OECD Convention (Adopted by Council at its 1285th Session on 19 September 2013)*, 2013, disponible en bit.ly/2PRw098
- OCDE, *Active with Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, París, mayo 2017.
- OCDE, “Colombia” en *OECD iLibrary*, OCDE, Bogotá, diciembre 2019, disponible en bit.ly/2F4TovZ

- Olarte, Cristina, *Análisis de los posibles efectos en el sector de la educación tras la adhesión de Colombia a la OCDE*, monografía, Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales, Bogotá, noviembre 2016.
- Ortiz, Diana, *Impactos derivados de los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional: el caso Colombia en el periodo 1999-2012*, tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, marzo 2013.
- Presidencia de Colombia, “Ministra de la Presidencia”, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 2014, disponible en bit.ly/2DZXHIj
- Presidencia de Colombia, “Secretario de Estado de EE.UU. reitera apoyo a Colombia para ingreso a la OCDE”, Presidencia de la República, Bogotá, 6 de febrero de 2018, disponible en bit.ly/2UFCDw5
- Presidencia de Colombia, “Presidente Santos firma adhesión de Colombia a la OCDE”, Presidencia de la República, Bogotá, 30 de mayo de 2018, disponible en bit.ly/2IYmmAR
- Procolombia, “¿Cómo es el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en Colombia? Invierta en Colombia”, Procolombia, Bogotá, 2018, disponible en bit.ly/2VpKzGf
- Quintero, Genny, Daniela Correa y Daniel Conde, *Colombia y su ingreso a la OCDE: un análisis de la informalidad laboral a la luz del caso mexicano*, tesis de pregrado, Universidad de La Salle, Bogotá, enero 2018.
- Rodríguez Garzón, Gustavo Adolfo, “La adhesión de Colombia a la OCDE y su efecto en las políticas públicas”, Universidad Militar de Colombia, Bogotá, 7 de julio de 2014, disponible en bit.ly/30S32Mu
- Rojas, Diana, “La política internacional de la administración Santos: entre los imperativos y las aspiraciones” en *Oasis*, núm. 29, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 28 de febrero de 2011.
- Ruiz, Luz, *Educación en Colombia: de los fines de la educación y los principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE para la adhesión de Colombia*, monografía, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Bogotá, 2017.
- Sánchez, Fernando, *Colombia en la OCDE: un arma de doble filo*, Universidad Santo Tomás, Bogotá, junio 2018, disponible en <https://bit.ly/2OKPCzt>
- Sánchez, Julio, “Colombia es un líder cada vez más importante: Barack Obama” en *El Tiempo*, Bogotá, 23 de enero de 2016, disponible en bit.ly/2DB3Lqi
- Sanguino, Kenny y Yefri Torrado, “Las recomendaciones de la OCDE y las políticas públicas de educación superior en Colombia” en *Revista Espacios*, vol. 38, núm. 45, Universidad Piloto, Bogotá, 26 de junio de 2017.
- Senado de Colombia, “Ley 1950 de 2019: por medio de la cual se aprueba el

- ‘Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos’, suscrito en París, el 30 de mayo de 1960 y la ‘Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos’ hecha en París el 14 de diciembre de 1960” en *Diario Oficial*, núm. 50.830, Bogotá, 8 de enero de 2019, disponible en bit.ly/307VBPO
- Tassara, Carlo, “La política exterior de Colombia, la OCDE y la revisión entre pares de políticas públicas” en *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 2, núm. 2, Universidad de San Buenaventura-Cartagena, Colombia, 2015.
- Taylor, Ian, “Multilateralism, neo-liberalism and security in Asia: the role of the Asia Pacific Economic Co-operation Forum” en *IDSS Singapore*, núm. 19, 1 de diciembre de 2001.
- The World Bank, “World Development Indicators”, The World Bank, Washington, diciembre 2019, disponible en bit.ly/2UN0kav
- The World Bank, “World Development Indicators”, The World Bank, Washington, diciembre 2020, disponible en bit.ly/3jXu4tW
- Universidad Nacional de Colombia, “Urge aprovechar el bono demográfico que tenemos (Cinco apuntes sobre el Censo 2018)” en *Periódico UNAL*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 4 de octubre de 2018, disponible en bit.ly/2pdnpEJ
- Vargas, Luis, *Colombia en la OCDE: las realidades de su adhesión*, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2018.
- Vega Cantor, Renan, “Colombia y geopolítica hoy” en *Ágora USB*, vol. 12, núm. 2, Universidad de San Buenaventura, Medellín, julio-diciembre 2012.
- Vicher, Diana, “La influencia de la OCDE en la elaboración de la política económica” en *Ola Financiera*, vol. 7, núm. 18, Facultad de Economía-Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México D.F., mayo 2014.
- Vieira Posada, Edgar, “Las naciones o mercados emergentes del CIVETS”, borrador de administración núm. 49, Colegio de Estudios Superiores de Administración, Bogotá, junio 2011.

México y España, 40 años de un reencuentro. Una visión panorámica

Mexico and Spain, forty years of a rapprochement. An overview

Mario Ojeda Revah*

Resumen

En este artículo se analiza la evolución de las relaciones entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España desde su establecimiento en marzo de 1977, tras 40 años de inexistencia, hasta los gobiernos de Enrique Peña Nieto y Mariano Rajoy. El trabajo se basa predominantemente en fuentes primarias, en esencia hemerográficas, y busca ofrecer una visión panorámica de la relación bilateral a lo largo de cuatro décadas a través de la prensa. Se observa que, aunque la relación ha sido mutuamente beneficiosa, ha sido también asimétrica, pese al tamaño comparable de ambas economías y del peso internacional de ambas naciones. Se avanza la hipótesis de que los gobiernos mexicanos posteriores a la alternancia política del año 2000 asumieron una postura subordinada y condescendiente respecto a sus contrapartes españoles, reflejada en la falta de reciprocidad en un sinnúmero de cuestiones bilaterales, tales como inversiones, intercambios educativos y respeto a los asuntos internos del país, acaso motivados por preservar a toda costa un vínculo que, con justa razón, se considera estratégico.

Palabras clave: México, España, prensa, relaciones políticas, falta de reciprocidad, relaciones internacionales.

Abstract

The article analyses the evolution of relations between the United Mexican States and the Kingdom of Spain, from its establishment in March 1977 after 40 years of absence, to the governments of Enrique Peña Nieto and Mariano Rajoy. The work is based predominantly on primary sources, essentially journalistic, and seeks to offer a panoramic view of the bilateral relationship over four decades through the press. It is noted that, although the relationship has been mutually beneficial, it has also been asymmetric, despite the comparable size of both economies and the international weight of both nations. The hypothesis is put forward that the Mexican governments, after the political alternation of the year 2000, assumed a subordinate and condescending position regarding their Spanish counterparts, reflected in the lack of reciprocity in countless bilateral issues, such as investments, educational exchanges, and respect for the internal affairs of the country, perhaps motivated to preserve at all costs a link that, with good reason, is considered strategic.

Key words: Mexico, Spain, press, political relations, lack of reciprocity, international relations.

* Doctor en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science. *Master of Arts* en Historia Europea Contemporánea por el Queen Mary College de la Universidad de Londres. Maestro en Estudios Diplomáticos por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Licenciado en Ciencia Política por la UNAM. Profesor en la FCPYS e investigador titular en el Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, ambos de la UNAM. Correo electrónico: morevah@unam.mx

Introducción

El estudio de la relación bilateral entre México y España ha venido dando lugar a un *corpus* cada vez más nutrido y consolidado de investigaciones. Entre los más recientes destacan *Historia de las relaciones entre España y México, 1821-2014*, el informe del Real Instituto Elcano o el artículo más reciente de Luisa Treviño Huerta.¹ Todos ellos se han erigido como contribuciones importantes para nuestro conocimiento sobre la evolución de la relación entre ambos países. Con todo, los dos primeros se caracterizan por ofrecer una perspectiva exclusivamente española de la cuestión, mientras que el último exhibe una visión oficialista de los hechos.

En contraste, el presente trabajo se distingue de los anteriores en el hecho de que se basa de forma casi exclusiva en el análisis sistemático y riguroso de fuentes primarias, en su mayoría hemerográficas, de ambos países, a lo largo de 40 años, en busca de una perspectiva general. He allí su principal aportación. Adicionalmente, en este artículo se plantea entender de manera implícita si la reciprocidad, principio cardinal de las relaciones internacionales, ha sido observada en la relación bilateral o si, por el contrario, ha habido un sesgo favorable y desigual hacia una de las dos partes.

En el habla común se entiende por reciprocidad la correspondencia mutua de una persona o cosa con otra, o devolver un comportamiento o actitud con otro semejante. En el ámbito de las relaciones internacionales, el principio de reciprocidad presupone la concesión mutua de ventajas o privilegios entre dos países para fines de relaciones diplomáticas y comerciales. De este modo, la reciprocidad describe un ambiente en el que los Estados se apoyan mutuamente en aras de obtener beneficios de corto o largo plazo por medio del equilibrio y la compensación de derechos, deberes e intereses.²

En el artículo citado se sostiene que:

¹ Agustín Sánchez Andrés y Pedro Pérez Herrero, *Historia de las relaciones entre España y México, 1821-2014*, Marcial Pons, Madrid, 2015; Carlos Malamud (coord.), *Informe Elcano 21. Relaciones España-México*, Real Instituto Elcano, Madrid, mayo 2016; y Luisa Treviño Huerta, "Relaciones de México con España a los 40 años de su reanudación" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, enero-abril 2018. Al poco tiempo de terminar de escribir el presente artículo fue publicado un nuevo libro de Pedro Pérez Herrero, Agustín Sánchez Andrés y Carlos Sola Ayape (*México y España: del establecimiento de relaciones diplomáticas a la cooperación estratégica, 1977-2017*, Archivo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2018) que, por obvias razones, ya no pudo ser incluido en este estudio.

² Véase al respecto Shahrhad Nasrolahi Fard, *Reciprocity in International Law: Its Impact and Function*, Routledge, Londres, 2016, pp. 4-14.

Estos últimos 40 años de historia han demostrado que los vínculos entre los dos países van más allá de los partidos políticos en el poder; no ha incidido de manera negativa en los intercambios bilaterales. Las pequeñas diferencias, fricciones o malos entendidos (*sic*) entre las autoridades de ambos países, tampoco han alterado de manera significativa las relaciones. La fortaleza de los vínculos económicos, diplomáticos y culturales ha demostrado estar por encima de esos vaivenes cuando éstos no parecían favorables.³

En el presente ensayo, por el contrario, partimos de la hipótesis de que la relación ha sido sesgada desde un principio, al ser favorable a México en un primer momento, inmediatamente después del establecimiento de relaciones, cuando el *boom* petrolero le dio preeminencia en la relación bilateral. No obstante, las tornas cambiarían tras las sucesivas crisis económicas padecidas por este país en 1982, 1987 y 1994, que lo colocaron de modo acaso inevitable en una situación subordinada frente a España, principalmente después que ésta experimentase un espectacular despegue económico entre 1997 y 2007 que la llevó a convertirse en una de las economías de mayor crecimiento de la Unión Europea (UE) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.⁴

Dicha disparidad permitió a los sucesivos gobiernos de España ejercer una suerte de ascendiente sobre sus pares de México, desproporción que pareció acentuarse después de la alternancia política en este país cuando tanto las administraciones emanadas del Partido Acción Nacional (PAN) como el gobierno que selló el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder mostraron una deferencia y miramiento exagerados —y ciertamente no correspondidos— respecto a su contraparte española al aceptar, sin mayor cuestionamiento, un trato desigual en aspectos tales como las inversiones, o bien intromisiones benévolas en asuntos internos como la sanción, para muchos prematura, de las elecciones presidenciales en dos ocasiones, 1988 y 2006, siendo una reacción semejante de parte del gobierno mexicano ante las excepcionales elecciones generales españolas de 2004.

Cabe señalar también que el presente trabajo se ciñe a la relación bilateral entre ambas naciones, con especial énfasis en los aspectos políticos de la misma en las últimas cuatro décadas, con exclusión de otras cuestiones multilaterales, culturales y económicas, que por naturales razones de espacio trascienden los límites de este estudio.

³ Luisa Treviño Huerta, *op. cit.*, p. 107.

⁴ Matilde Alonso Pérez y Elíes Furió Blasco, “La economía española. Del crecimiento a la crisis pasando por la burbuja inmobiliaria” en *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine. De 1808 au temps présent*, núm. 6, Université d’Angers, Francia, primavera 2010, disponible en <https://journals.openedition.org/ccec/3212>

¿Reanudación o establecimiento de relaciones? Relaciones formales con la República en el exilio; vínculos reales con la España franquista (1945-1975)

A lo largo de 2017 se sucedieron distintas iniciativas para conmemorar 40 años de lo que muchos denominaron, de manera errada, la reanudación de relaciones entre México y España. Cabe cuestionarse al respecto, pues no se trata de una mera discusión semántica o una precisión afectada: contra lo que se ha afirmado,⁵ nunca hubo una ruptura formal de relaciones entre ambos países.

México mantuvo relaciones con el Reino de España hasta 1931, cuando Alfonso XIII abdicó el trono y abandonó el país de manera precipitada hacia un exilio definitivo. Al proclamarse la Segunda República española ese mismo año, México se adelantó a ser el primer país en extender reconocimiento diplomático al nuevo Estado.⁶

Después de que el embajador Adalberto Tejada abandonara Madrid en febrero de 1939, en medio del pánico general provocado por la caída de Cataluña, y que las tropas franquistas ocuparan la capital española y proclamaran su victoria el 1 de abril de 1939, el gobierno de Lázaro Cárdenas simplemente se abstuvo de extenderle reconocimiento diplomático al régimen instaurado por Francisco Franco.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Manuel Ávila Camacho iría más allá del no reconocimiento. Así, el 19 de junio de 1945 en la Conferencia de San Francisco que dio origen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el embajador Luis Quintanilla, representante de México, encabezó el debate de la llamada “cuestión española”, al pronunciar un discurso en el que se oponía al ingreso de España a la organización, al calificar a la dictadura franquista como fruto de una intervención extranjera, perpetrada por la Alemania nazi y la Italia fascista durante la Guerra Civil y, por tanto, violatoria del artículo décimo del Pacto de la Sociedad de las Naciones.⁷

⁵ Marco Antonio Landavazo Arias, “La crisis entre México y España en el ocaso del Franquismo” en *Secuencia*, núm. 38, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México, mayo-agosto 1997, p. 99.

⁶ Mercedes Montero Caldera, “La acción diplomática de la Segunda República Española en México (1931-1939)” en *Espacio, tiempo y forma. Serie v. Historia Contemporánea*, núm. 14, Facultad de Geografía e Historia, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2001, pp. 251-286; Linda H. Levery, *The Spanish Question in Mexico: Lázaro Cárdenas and the Spanish Republicans*, American University Press, Washington, D.C., 1983, p. 6.

⁷ Éste estipulaba que: “Los miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los miembros de la Sociedad”. Ministerio de Relaciones Exteriores, *Pacto de la Sociedad de las Naciones firmado en Versalles, 28 de junio de 1919*, Santiago de Chile, 1935. Véase al respecto Carbó, Margarita, *Ningún compromiso que lesione al país: Lázaro Cárdenas y la defensa de la soberanía*, Plaza y Valdés, México, 2002, p. 37.

Al invocar dicho principio, Quintanilla citó además el mensaje que Franco transmitiera a Hitler en el que expresaba su esperanza de que “Alemania pudiese alcanzar su destino inmortal bajo el signo de la esvástica”, lo que llevó al embajador mexicano a pedir “que la voz que pronunció estas palabras nunca sea escuchada en la organización internacional que ustedes, caballeros, han creado aquí”,⁸ como fundamento del rechazo de su país a la admisión de países “cuyos regímenes fueron establecidos con la ayuda de las fuerzas militares de países que han luchado contra las Naciones Unidas, mientras que estos regímenes permanezcan en el poder”, alusión que incluía también al estado títere de Manchukuo, pero que claramente iba enderezada contra la España de Franco.⁹

La representación mexicana consiguió de manera parcial su objetivo, cuando la Asamblea General, en su sesión del 12 de diciembre de 1946, aprobó la Resolución 39, por la que sus miembros condenaban la dictadura de Franco y decidieron que, mientras continuara ese régimen, España no habría de ser admitida en la ONU.¹⁰

Antes, el gobierno mexicano otorgó extraterritorialidad a las Cortes republicanas en el exilio para que sesionaran en el Salón de Cabildos del entonces Departamento del Distrito Federal y proclamaran el establecimiento de la República en el exilio el 5 de agosto de 1945. Acto seguido, extendió su reconocimiento diplomático a ésta, presidida por Diego Martínez Barrio, quien encargó la formación de un gobierno a José Giral.

El 28, Fernando de los Ríos, designado por el gobierno republicano como ministro de Asuntos Exteriores, comunicó a su homólogo mexicano, Manuel Tello, la composición del nuevo gabinete, iniciándose así una nueva etapa de relaciones diplomáticas entre los dos gobiernos que se prolongaría durante 31 años. México fue el primer país en reconocer a la República española en el exilio. En septiembre se le sumarían Guatemala y Panamá y Venezuela en noviembre. Entre abril y noviembre le extenderían su reconocimiento Albania, Bulgaria, Checoslo-

⁸ John A. Houston, “The United Nations and Spain” en *The Journal of Politics*, vol. 14, núm. 4, noviembre 1952, pp. 683-709.

⁹ United Nations Conference International Organization, vol. VI, doc. 1117, 1/10, Londres, Nueva York, 1945, p. 127.

¹⁰ La condena se basaba en las siguientes consideraciones: a) “En origen, naturaleza y conducta general, el régimen de Franco es un régimen de carácter fascista, establecido, en gran parte gracias a la ayuda recibida de la Alemania nazi de Hitler y de la Italia fascista de Mussolini (...)”. Véase Luis Suárez Fernández, *Historia general de España y América. 19,2. La época de Franco*, Ediciones Rialp, Madrid, 1987, pp. 306-307.

vaquia, Hungría, Polonia y Rumania; de manera por demás reveladora, la Unión Soviética se abstendría de hacerlo. Sólo México y Yugoslavia mantendrían dicho reconocimiento hasta 1977.¹¹

Contra viento y marea México confirió la representación legítima de España a una República considerada por muchos como ficticia. Así, lo ocurrido en marzo de 1977 no fue una reanudación de relaciones en sentido estricto, sino el establecimiento de relaciones formales con la España real.

Con la llegada de Miguel Alemán a la presidencia en 1946, se especuló por un breve lapso sobre el posible establecimiento de relaciones con la España de Franco; lo cierto es que, pese a que se rehusó a hacerlo, el gobierno de Alemán suavizó su postura. En agosto de 1947 el diplomático español Fernando Castiella llegó a México en misión oficiosa para establecer algún tipo de relación política con el gobierno mexicano y normalizar los vínculos económicos entre ambos países. Su gestión fue relativamente exitosa: se firmó un acuerdo de pagos entre el Instituto Español de Moneda Extranjera y el Banco Comercial de México, que permitió establecer intercambios comerciales directos a través del puerto de Veracruz; se convino aumentar los intercambios culturales y otorgar autorización para que un diplomático franquista pudiera gestionar trámites consulares.¹²

En 1955, pese al ingreso de España a la ONU, México mantendría el reconocimiento a la República española en el exilio como único gobierno legítimo de España y persistió en su rechazo al régimen franquista. A pesar de constantes presiones y rumores en sentido opuesto, siete presidentes mexicanos perseverarían en dicho antagonismo.

Las relaciones comerciales, económicas y culturales entre ambos países discurrieron y se intensificaron en las décadas sucesivas por canales no oficiales. El garbanzo sinaloense siguió exportándose a la Península, mientras que el aceite de oliva y el vino español afluyeron de manera ininterrumpida hacia México. Los toreros de ambos lados del Atlántico siguieron participando en los festejos taurinos respectivos y los artistas de ambas orillas continuarían sus giras de uno y otro lado del Atlántico.

¹¹ Virgilio Botella Pastor, *Entre memorias: las finanzas del Gobierno Republicano español en el exilio*, Renacimiento, Sevilla, 2002, p. 42.

¹² Rosa Pardo Sanz, “Fernando Ma. Castiella: una larga travesía hacia el liberalismo” en Juan Avilés (coord.), *Historia política y cultura (Homenaje a Javier Tusell)*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2009, pp. 393-427.

El primer tramo: de la crisis bilateral al establecimiento de relaciones, septiembre de 1975 a marzo de 1977

Este *modus vivendi* se vería alterado, no obstante, en octubre de 1975, a escaso mes y medio de la muerte de Franco, cuando el gobierno de Luis Echeverría condenó el fusilamiento de seis opositores a la dictadura, llegando al extremo de pedir la expulsión de España del seno de Naciones Unidas. Echeverría fue más allá de la mera condena al ordenar la completa suspensión de todo intercambio comercial, transporte y comunicación con España.

En los estertores de su agonía, el moribundo régimen franquista respondió de manera airada a la intervención mexicana, evocando el dudoso papel del entonces presidente mexicano en los violentos acontecimientos del 2 de octubre de 1968, cuando éste se había desempeñado como secretario de Gobernación.¹³

El 20 de noviembre moría Franco después de un trance prolongado. La coronación de Juan Carlos de Borbón como jefe de Estado dos días después significaba la instauración de una nueva monarquía, heredera directa del régimen del 18 de julio y la consiguiente exclusión de los republicanos de la conducción de la transición.

Mes y medio más tarde, la prensa española reprodujo las declaraciones del presidente Echeverría al periodista Jacobo Zabudovsky, en las que externaba su deseo de “iniciar relaciones diplomáticas con España (...) sin intervenir (...) respetando la Doctrina Estrada, sí queremos, cuando se den ciertas condiciones fieles a la tradición de Méjico respecto a España, reivindicar relaciones diplomáticas”.¹⁴

En ese contexto, en enero de 1976, un joven funcionario del PRI, Rodolfo Echeverría Ruiz, sobrino del presidente, hijo de exiliada española y encargado de las relaciones del partido con el exilio español, viajó de incógnito en misión confidencial a Madrid, donde se entrevistaría, por intercesión de Fernando Morán —a la sazón director de Asuntos Africanos de la Cancillería española— con el entonces ministro de Asuntos Exteriores, José María de Areilza, para explorar la

¹³ En una carta dirigida a Kurt Waldheim, secretario general de la ONU, el embajador de España ante dicho organismo, Jaime Piniés, respondió al presidente mexicano en los siguientes términos: “(...) el presidente Echeverría carece de la estatura moral necesaria para poder lanzar acusaciones contra ningún gobierno de los Estados miembros de la Organización. En efecto, el señor Echeverría era ministro del Interior del gobierno mejicano que tomó la decisión de lanzar el ejército contra unos estudiantes que trataban de manifestarse en la plaza central de Tlatelolco (...) el 2 de octubre de 1968, acción que, como es bien sabido, produjo un elevadísimo número de víctimas y la indignación mundial”. Véase “Tajante réplica de Piniés a la increíble acción del presidente mejicano en la ONU” en *ABC*, España, 30 de septiembre de 1975.

¹⁴ “Echeverría: Deseamos iniciar relaciones diplomáticas” en *ABC*, Sevilla, 20 de enero de 1976.

posibilidad de dejar atrás el diferendo bilateral y establecer de nuevo relaciones entre ambos países.

En dicha reunión Echeverría Ruiz inquirió acerca de la disposición del gobierno de Arias Navarro para establecer vínculos diplomáticos entre ambos países, interrumpidos desde 1939. Todo sugiere que sus avances fueron rechazados de manera cordial. Persistía aún el malestar provocado por el exabrupto de Echeverría Álvarez y por lo que se consideraba su “vehemente intromisión en los asuntos internos de España” y su “reconocida hispanofobia”.¹⁵

Con José López Portillo en la presidencia, las tornas cambiaron y pareció aumentar la urgencia por la parte mexicana de reanudar unos vínculos que tan ostensiblemente se habían desairado por tanto tiempo. El 1 de diciembre, el hasta entonces presidente del PRI, Jesús Reyes Heróles, fue designado como secretario de Gobernación en el nuevo gobierno. Éste, a su vez, nombró a Echeverría Ruiz como subsecretario del ramo. Desde ese puesto, se le encargaría la misión de restaurar las relaciones entre ambos países.

Se planteó entonces como prioridad la posible reapertura de la Embajada de México en Madrid. Ante los recelos del exilio, Echeverría Ruiz habría de argumentar que la presencia de una representación mexicana en Madrid era importante, siquiera para que las fuerzas antifranquistas tuviesen un lugar donde refugiarse por “si las cosas salían mal en la transición”.¹⁶

El 28 de marzo de 1977 la transición española a la democracia estaba en marcha, pero no se había legalizado siquiera a todos los partidos, ni mucho menos celebrado elecciones. No obstante, el gobierno mexicano precipitó el acercamiento y estableció relaciones con un gobierno todavía heredero de la dictadura. Ese día los cancilleres de España y México, Marcelino Oreja y Santiago Roel, se encontraron, de modo todavía furtivo, en París, concretamente en el célebre Hotel Georges V, desde donde, tras un intercambio de notas diplomáticas, anunciaron el establecimiento de relaciones diplomáticas entre los dos países.¹⁷

Durante 32 años, México había mantenido relaciones con el gobierno republicano español en el exilio, con sede precisamente en París, hasta el 18 de marzo de 1977, cuando fueron canceladas. Para muchos, la coincidencia de la fecha con el aniversario de la expropiación petrolera –junto con el apoyo a la República, el otro gran legado del general Cárdenas– había sido, cuando menos,

¹⁵ “Relaciones, después de Echeverría” en *ABC*, Sevilla, 30 de diciembre de 1975.

¹⁶ Oriol Malló, “1977: cuando México rompió relaciones con la República española” en *Eco Republicano*, 23 de marzo de 2017.

¹⁷ “Relaciones diplomáticas plenas España-Méjico. Los ministros de Exteriores español y mejicano efectuaron ayer el canje de notas en la capital francesa” en *ABC*, Madrid, 29 de marzo de 1977.

desafortunada.¹⁸ Con todo, en la ceremonia del anuncio formal, el presidente de la República española, José Maldonado, ante la presencia de López Portillo, expresó su reconocimiento al gobierno y al pueblo de México por su solidaridad y por la acogida a sus compatriotas.

Poco después, el embajador republicano, Manuel Martínez Feduchy, hizo entrega oficial del edificio de la embajada, sito en el número 7 de la calle de Londres, en la céntrica e histórica Colonia Juárez de la capital mexicana, al nuevo representante español, Amaro González de Mesa.¹⁹

En una decisión por lo menos desconcertante, López Portillo nombró embajador ante Madrid al expresidente Gustavo Díaz Ordaz, investidura que se hizo pública el 4 de abril de 1977 y que escandalizó de forma inmediata a la izquierda mexicana, que vio en la designación una afrenta.²⁰

Pese al alboroto provocado, Díaz Ordaz hizo su arribo a la capital española el 12 de julio y se trasladó al Hotel Palace, en donde se había fijado de modo provisional la sede de la embajada mexicana, al carecer ésta de un edificio propio.²¹ La suya sería una misión efímera, toda vez que presentó de manera abrupta su dimisión el 3 de agosto, alegando motivos de salud –agravación de sus problemas oftalmológicos, según el comunicado entonces difundido–, aunque los medios especularon que había sido por unas declaraciones explosivas contra Echeverría.²²

Aunque se especuló brevemente con la llegada del excanciller Antonio Carrillo Flores, del exsubsecretario del ramo, Gabino Fraga, e incluso, del poeta y exembajador en India, Octavio Paz, como posibles relevos,²³ Díaz Ordaz fue reemplazado por José Gómez Gordo, director del Banco Internacional,²⁴ quien se desempeñaría en el cargo hasta junio de 1979. A Gómez Gordo le correspondería restablecer los vínculos financieros entre ambos países.

En abril, el presidente Adolfo Suárez visitó México, en ruta hacia Estados Unidos, lo que lo convirtió en el primer mandatario español en hacerlo, siendo

¹⁸ Daniel de la Pedraja y Luisa Treviño, *México y España: transición y cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1983, p. 97.

¹⁹ “La bandera española vuelve a ondear en Méjico” en *ABC*, Sevilla, 7 de abril de 1977.

²⁰ José López Portillo, *Mis tiempos: biografía y testimonio político*, vol. 1, Fernández Editores, México, 1988, pp. 564 y 572.

²¹ “Llega a Madrid Díaz Ordaz, embajador de México en España” en *El País*, Madrid, 13 de julio de 1977.

²² “El embajador de México en Madrid podría haber sido destituido” en *El País*, España, 4 de agosto de 1977.

²³ *Idem*.

²⁴ “Gómez Gordo: nombramiento inobjetado” en *Proceso*, México, 13 de agosto de 1977.

recibido con todos los honores por los secretarios de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, y de Programación y Presupuesto, Carlos Tello Macías.²⁵ Según la crónica de una revista mexicana de la época, la visita fue “rica en declaraciones y pobre en resultados concretos”, mientras intentaba glosar con escepticismo el significado del encuentro en palabras de un reportero español que acompañaba a la comitiva: “Esta es una cuestión emotiva; luego va a Washington a tratar las cosas serias”.²⁶

Siete meses después, López Portillo realizó una prolongada y ostentosa visita de Estado a España —la primera de un presidente mexicano— que incluyó Madrid, Barcelona, Sevilla y Las Palmas. Había altas expectativas en retomar los intercambios económicos y comerciales interrumpidos desde septiembre de 1975 e incrementarlos incluso más, en virtud de los yacimientos petrolíferos recién descubiertos en Tabasco y Campeche. Por ello mismo, López Portillo se hizo acompañar de una numerosa comitiva compuesta por los secretarios de Relaciones Exteriores, Santiago Roel; de Hacienda, Julio Rodolfo Moctezuma; de Comercio, Fernando Solana, y de Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza.²⁷

Durante la visita se dio el canje de notas del 14 de octubre de 1977 por el que se creó la Comisión Mixta Intergubernamental España-México. Este organismo se dividió en subcomisiones política, económica y comercial, de defensa, jurídica, consular y de interior, y de educación, cultura y cooperación científica y técnica. En 1990, dicha comisión pasó a llamarse Comisión Binacional España-México tras la firma del Tratado General de Cooperación y Amistad entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España. En virtud de dicho tratado se suprimieron las visas entre ambos países, lo que detonó el turismo y los intercambios bilaterales de toda índole. La comisión se reúne cada dos años, de manera alterna en México y España, y representa el foro más importante para el seguimiento e intensificación de la relación bilateral institucional al más alto nivel.²⁸

La apoteosis de la gira se dio, no obstante, cuando López Portillo hizo su arribo a la pequeña población de Caparrosa, en Navarra, tierra de sus antepasados, donde fue recibido como un auténtico hijo pródigo. El ayuntamiento ofreció

²⁵ “El presidente Suárez inicia hoy su visita a México y Estados Unidos” en *El País*, España, 24 de abril de 1977.

²⁶ “Tres días de Suárez en México” en *Proceso*, México, 30 de abril de 1977.

²⁷ “Fuerte contenido económico del viaje de López Portillo a España” en *El País*, España, 1 de octubre de 1977.

²⁸ Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, “Canje de notas de 14 de octubre de 1977, constitutivo de Acuerdo, entre España y Méjico, por el que se crea la Comisión Mixta intergubernamental España-Méjico” en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 69, Madrid, 21 de marzo de 1981, pp. 6153-6153. Véase también Luisa Treviño Huerta, *op. cit.*, p. 93.

una comida para más de 300 personas y la delegación mexicana llevó un camión de gran tonelaje cargado de 4 mil bocadillos que fueron repartidos entre todo el pueblo. La familia Domecq, asociada a la industria vitivinícola de ambos países, regaló otro camión de bebidas para festejar el día en el que López Portillo recibía el pergamino que lo acreditaba hijo adoptivo del pueblo, donde cinco siglos antes, viviera uno de sus antepasados.²⁹

El presidente mexicano resumió el objetivo de su viaje en una frase ampulosa, tan cara a su retórica inane y afectada: “Hemos tratado de normalizar lo que hasta hace poco era anormal”.³⁰

Meses más tarde la relación comenzó a dotarse de contenido mediante la firma de una serie de acuerdos. Entre éstos cabe destacar el convenio mediante el cual se acordó la supresión de visas para pasaportes ordinarios, el alcance de un tratado de extradición y un Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica.³¹ El primero significó mayor facilidad para la entrada y permanencia en ambos países por un periodo de 90 días, lo que fomentó el turismo, el transporte aéreo y la cooperación industrial, energética y minera de modo exponencial. Asimismo, se rubricaron acuerdos complementarios para la colaboración en el uso pacífico de la energía nuclear, intercambio de información y expertos en materia agropecuaria, comunicaciones y transporte, administración metropolitana, asentamientos humanos, obras públicas, oceanografía y teleinformática.

La recuperación de los vínculos formales tuvo como secuela un espectacular incremento de los intercambios económicos y comerciales entre ambos países, que entre 1977 y 1981 se multiplicaron por 26, al pasar las exportaciones mexicanas a España de 21 millones de dólares en 1976 a mil 814 millones en 1982, y las exportaciones españolas de 50 millones a 369 mil millones en el mismo periodo, lo cual hizo de España el segundo comprador y sexto proveedor de México.³²

Del primer viaje de Juan Carlos I a México, que incluyó además de la capital mexicana escalas en Guadalajara, Veracruz, León y Guanajuato se recuerda, sobre todo, su emotivo encuentro con Dolores Rivas Cheriff, viuda de Manuel Azaña,

²⁹ “Caparros era una fiesta” en *ABC*, Madrid, 16 de octubre de 1977.

³⁰ “Finaliza la visita de López Portillo a España” en *ABC*, Madrid, 16 de octubre de 1977.

³¹ Secretaría de Gobernación, “Decreto de promulgación del Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino de España, suscrito en la ciudad de Madrid el día catorce de octubre de 1977” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de marzo de 1978.

³² Daniel de la Pedraja y Luisa Treviño, *op. cit.*, p. 105; Mario Ojeda Gómez, “México y España veinte años después de la reanudación de relaciones” en *Foro Internacional*, vol. xxxviii, núms. 2-3 (152-153), El Colegio de México, México, abril-septiembre 1998, p. 162.

último presidente de la Segunda República española, en pos de una reconciliación definitiva con el antiguo exilio, afincado en la nación mexicana.³³

Desde entonces, la relación bilateral no dejó de crecer. Todos los ulteriores mandatarios mexicanos visitaron España, siendo correspondidos por todos sus pares españoles, que hicieron de la escala en México una visita obligada, si bien algunos consideran, no sin razón, que ello ha sido más simbólico que trascendente.³⁴

En octubre de 1982 se daría finalmente en España la alternancia política, después de que el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) obtuviese el triunfo en las elecciones generales de la mano de su joven dirigente, Felipe González Márquez, con lo que iniciaba la esperanza de “un cambio” apoyado por 10 millones de votantes, algo histórico e irrepetible. A partir de entonces el PSOE ganaría cuatro comicios sucesivos, lo que permitiría a González ser presidente de España por cerca de década y media.

México y España en la década y media del PSOE en el poder (1982-1996)

En América Latina, en general, y en México, en particular, la transición española a la democracia habría de convertirse a ojos de muchos en un paradigma de cambio político pacífico digno de ser emulado. Por desgracia, el proceso equivalente en México fue retrasándose, empantanándose, e incluso experimentó un franco retroceso, como fue manifiesto para muchos, sobre todo después de las controvertidas elecciones presidenciales de julio de 1988.

De manera paralela, México se sumiría en una profunda crisis económica. Durante la bonanza petrolera, López Portillo alardeó que los mexicanos habrían de prepararse para administrar la abundancia. En aquel momento, el barril mexicano de exportación se vendía en un promedio de 45 dólares el barril, pero el *boom* petrolero habría de revelarse como efímero ya que, a partir de 1981, los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, encabezados por Arabia Saudita, incrementaron de manera significativa su producción, haciendo que los precios cayeran en picada, al punto que el barril de Brent pasó de 36.83 dólares en 1980 a 32.97 dos años después. Para 1985 su precio se había desplomado a un promedio de 15 dólares. El colapso de la economía mexicana provocó, entre otras cosas, una devaluación de 400%, al pasar la cotización del peso contra el dólar de 22 a 70, el desplome de la Bolsa de Valores y una incontenible fuga de capitales.

³³ “Los Reyes de España concluyeron su estancia en México” en *El País*, España, 22 de noviembre de 1976.

³⁴ Carlos Malamud (coord.), *op. cit.*, p. 29.

La llegada del PSOE al poder pareció poner fin a los últimos recelos históricos de los gobernantes mexicanos respecto a su contraparte española y habría de permitir la convergencia de posturas en el ámbito multilateral, frente a temas tales como el antagonismo bipolar entre las dos grandes superpotencias y sus bloques respectivos, o la divisoria Norte-Sur, entre otras muchas cuestiones.³⁵

A escasos seis meses de su toma de posesión, González llevó a cabo su primera visita a México, en el marco de una gira que incluyó a los demás países integrantes del Grupo Contadora y en la que criticó la agresiva política del gobierno de Reagan hacia América Latina. Con Miguel de la Madrid abordaría, además de cuestiones relacionadas con la crisis centroamericana, temas de carácter económico, como las líneas de crédito abiertas en México y España para favorecer la inversión.³⁶

Fue tal la afinidad que el mandatario español pareció tener con los gobiernos emanados del PRI que muchas voces hablaron incluso de sus intentos, reales o figurados, por convertir al PSOE en una especie de PRI ibérico.³⁷

En medio de una pertinaz crisis que parecía no tener fin, De la Madrid incluyó a España como primera escala dentro de una gira europea en junio de 1985, no sólo para promover las exportaciones no petroleras de su país y atraer inversiones sino, también, para discutir temas políticos, como el conflicto centroamericano, el papel del Grupo Contadora en la distensión de dicha disputa o el desarme general en la región.

La visita tuvo luces y sombras. De una parte, la comitiva mexicana enfrentó el recelo del ministro de Economía y Hacienda, Miguel Boyer, quien alegaba que, desde el inicio de la crisis económica, la balanza comercial con México era desfavorable para España en una proporción de nueve a uno. En efecto, las exportaciones españolas hacia México se habían desplomado de un máximo de 550 millones de dólares en 1981 a sólo 180 millones, tres años más tarde. Su contraparte mexicana, el secretario de Comercio, Héctor Hernández intentó justificar la persistencia del superávit mexicano en la falta de liquidez para adquirir bienes importados. Tal desavenencia pareció provocar tensión entre ambos equipos económicos.³⁸

No obstante, el ministro español de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, insistió en que la visita había sido “muy, muy fructífera”, no sólo porque se había

³⁵ Daniel de la Pedraja y Luisa Treviño, *op. cit.*, p. 137.

³⁶ “Los viajes al extranjero del presidente” en *El País*, España, 20 de junio de 1983.

³⁷ Sobre la “priización” del PSOE, véase, por ejemplo, Bonnie N. Field (ed.), *Spain's 'Second Transition'? The Socialist Government of Jose Luis Rodriguez Zapatero*, Routledge, 2013, p. 25.

³⁸ “La visita del presidente mexicano a España. El presidente de México, Miguel de la Madrid, inicia hoy en la capital española una gira europea de negocios” en *El País*, España, 6 de junio de 1985.

alcanzado un acuerdo para incrementar el comercio entre ambos países y reducir el desequilibrio en la balanza bilateral, sino por la coincidencia de ambas naciones, expresada en un comunicado conjunto, por el que apoyaban “la vía Contadora” y pedían “una clara voluntad política internacional en favor de una solución negociada y pacífica a los problemas del istmo centroamericano, fundamentada en los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos”.³⁹

El terremoto ocurrido en México en septiembre de 1985 generó una oleada de solidaridad internacional hacia el país en la que España jugó un papel prominente. De inmediato, dos aviones Hércules de la fuerza aérea española viajaron a México transportando material sanitario, medicinas, mantas, colchones y camillas con un peso de 30 mil kilos. Un tercer envío con medicamentos salió en el vuelo Madrid-Montreal-México de la línea aérea Iberia.⁴⁰

A una semana escasa de que ocurriera el sismo, González encabezó una comitiva de alto nivel que incluía equipos de rescate y 12 toneladas de ayuda humanitaria y en la que destacaba la presencia del ministro de Salud de ese país, Ernst Lluch. Éste recorrió la zona afectada por el sismo, destacando su visita a las ruinas del edificio Nuevo León, en la Unidad Habitacional Tlatelolco, una de las zonas más afectadas por el terremoto, en donde se encontró con el tenor hispano-mexicano, Plácido Domingo, que realizaba tareas como voluntario, removiendo los escombros del inmueble siniestrado, en busca de sus familiares damnificados, lo que añadió un factor emocional a los vínculos entre ambos países. El presidente español relacionó la ayuda de España a México con la “deuda de gratitud” existente con el pueblo mexicano por la ayuda prestada a los españoles exiliados al final de la Guerra Civil.⁴¹

En julio de 1988 tuvo lugar en México una elección presidencial fuertemente reñida, cuyos resultados oficiales fueron cuestionados por la oposición como espurios. Así, Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI —en el poder de manera ininterrumpida desde 1929—, obtuvo —o se le atribuyó— 50.36 por ciento de los sufragios emitidos, en tanto que Cuauhtémoc Cárdenas, abanderado de la coalición denominada Frente Democrático Nacional (FDN) alcanzaba la cifra inédita hasta entonces para un candidato opositor de 31.12 por ciento de los votos, y Manuel Clouthier, aspirante del PAN, alcanzaba 17.07 por ciento de las boletas.

³⁹ “España y México instan a la paz y a la no intervención en Centroamérica. Concluye la visita del presidente De la Madrid” en *ABC*, España, 11 de junio de 1985.

⁴⁰ “Aviones cargados de suministros comenzaron a llegar ayer a la nación arrasada” en *ABC*, España, 22 de septiembre de 1985.

⁴¹ “La catástrofe mexicana. Felipe González ofrece a Miguel de la Madrid toda la ayuda que su país desee y España pueda dar” en *El País*, México, 26 de septiembre de 1985.

La oposición desconoció dichos resultados, exigió la anulación de los comicios e inició una serie de movilizaciones para denunciar el fraude. En medio del conflicto poselectoral, Porfirio Muñoz Ledo, miembro prominente del FDN, deploró con acritud la decisión de Felipe González de respaldar “de manera precipitada a un candidato” (Salinas de Gortari), en un momento en el que la Comisión Federal Electoral todavía debía de pronunciarse sobre la legalidad de los comicios y pese a que Salinas no había sido declarado aún como presidente electo, atribuyendo tal determinación a “la falta de información” y a una “inercia de relaciones con el PRI”.⁴²

Muñoz Ledo lamentó también que González se hubiera reunido únicamente con Salinas y desatendido su solicitud de audiencia para encontrarse con Cárdenas, al tiempo que recordaba el apoyo que había brindado como presidente del PRI a un González dirigente de un PSOE todavía clandestino en el tardo-franquismo, “cuando luchaba por la democracia”.⁴³ En efecto, el pronunciamiento del gobierno de González respecto a la cuestionada elección mexicana bien pudo constituir un acto de intromisión inadmisibles en los asuntos internos de México, al tomar partido abierta y prematuramente por uno de los bandos en disputa.

Con Salinas de Gortari en la presidencia, el vínculo bilateral con el gobierno socialista cobraría nuevo impulso a partir de una renovada coincidencia de proyectos y objetivos. Ambas administraciones se presentaban como modernizadoras y buscaban la apertura de sus economías al mundo.

Durante una visita relámpago a Madrid, en el marco de una gira europea, Salinas obtuvo por intercesión del presidente español una considerable reducción de la deuda pública mexicana con acreedores privados españoles, equivalente a la mitad de los 950 millones de dólares (111 mil millones de pesetas) que México debía a España, cifra que representaba uno por ciento del total de la deuda mexicana.⁴⁴

Un año más tarde, ambos países habrían de suscribir un Tratado General de Cooperación y Amistad que ampliaría la cooperación bilateral en los ámbitos político, científico-técnico, económico, educativo y cultural, jurídico y consular.⁴⁵

⁴² Archivo General de la Nación, “Carta de Porfirio Muñoz Ledo a Felipe González, presidente del gobierno español, 13 de julio de 1988”, Fondo Porfirio Muñoz Ledo, Archivo General de la Nación, caja 390 (correspondencia), expediente 11, México.

⁴³ Joaquim Ibarz, “Felipe apoya una suerte de franquismo mexicano” en *La Vanguardia*, Barcelona, 8 de agosto de 1988.

⁴⁴ “España perdona a México cerca de la mitad de su deuda” en *El País*, España, 16 de julio de 1989.

⁴⁵ Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, “Tratado de 11 de enero de 1990 General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos y Acuerdo económico, firmados en México” en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 169, Madrid, 16 de julio de 1991, pp. 23594-23598.

No obstante, quizás la iniciativa más ambiciosa auspiciada por ambos países fue el lanzamiento y patrocinio de las cumbres iberoamericanas, encuentros anuales que congregan a los jefes de Estado y de gobierno de 22 países, 19 de América Latina de lenguas española y portuguesa, más Andorra, España y Portugal, que representan a un total de 525 millones de personas. La primera cumbre se celebró en Guadalajara en 1991 y consagró en su declaración final la convicción de un espacio común iberoamericano de concertación política y de cooperación.⁴⁶

Si bien con el tiempo el entusiasmo inicial suscitado por las cumbres iberoamericanas fue decayendo, sobre todo a partir de los desencuentros y altercados entre países,⁴⁷ el potencial del orbe iberoamericano sigue siendo extraordinario y ciertamente ha sido desaprovechado.

Después de arduas negociaciones que se prolongaron por cerca de una década, España ingresó, finalmente, a la entonces Comunidad Económica Europea en enero de 1986.⁴⁸ Comenzó entonces un despegue económico –el llamado “milagro español”, simbolizado en el desarrollo tecnológico del tren de alta velocidad–, que inició con la celebración de los Juegos Olímpicos de Barcelona, la Exposición Mundial de Sevilla y los fastos del V Centenario del Encuentro entre dos mundos, y que habría de concederle a ese país década y media de crecimiento sostenido, permitiéndole presentarse con altos vuelos, si bien por un breve lapso, como la octava economía del mundo.⁴⁹

Con México integrado en el espacio norteamericano, después de su ingreso en enero de 1994 al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el rumbo de ambos países pareció divergir: España con la mirada puesta en Europa y México dando prioridad a su relación con Estados Unidos.

Pese al aparente alejamiento entre ambos países, un cambio fundamental en la relación bilateral se registró bajo el gobierno de Ernesto Zedillo, cuando éste accedió en primera instancia, a condenar el terrorismo etarra, en lo que constituyó

⁴⁶ Véase Celestino del Arenal, Del Arenal, Celestino (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas, 1991-2005: logros y desafíos*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2005.

⁴⁷ De los primeros cabe resaltar las divisiones ideológicas entre países que, como Colombia, Chile, México o Perú defendían posturas de libre mercado, aquellos que como Argentina, Brasil o Uruguay abogaban por políticas desarrollistas, o bien los que buscaban un cambio radical de la estructura económica global, como Cuba, Bolivia y Venezuela. De los segundos baste recordar la salida de tono del rey Juan Carlos con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez. Al respecto, véase Celestino del Arenal, *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Akal, Madrid, 2011, p. 511.

⁴⁸ Crespo MacLennan, Julio, *España en Europa, 1945-2000: del ostracismo a la modernidad*, Marcial Pons, Madrid, 2004.

⁴⁹ “España es ya la octava economía del mundo” en *Cinco días*, Madrid, 8 de agosto de 2005; “España cae en el ránking: pasa de la 8ª a la 14ª economía del mundo” en *Expansión*, Madrid, 9 de agosto de 2016.

un giro radical de parte del gobierno mexicano, hasta entonces por lo menos ambiguo respecto a la causa del separatismo armado vasco⁵⁰ y, meses más tarde, al extraditar a España, por vez primera también, a un etarra reclamado por el gobierno de José María Aznar, rompiendo de ese modo una práctica seguida por los gobiernos mexicanos de conceder asilo a los militantes de esa organización en territorio mexicano.⁵¹ Para ello se modificó en junio de 1995 el Tratado de Extradición, con lo que el gobierno mexicano dejó de considerar a los terroristas como perseguidos políticos.⁵² Se estima que cerca de 40 etarras habían encontrado refugio en México y que muchos de ellos residían en el país de manera ilegal.

En la década de los años setenta, presuntos etarras y personas relacionadas con el entorno de ETA habían comenzado a asentarse en México, tendencia que proseguiría en las dos décadas siguientes. Su presencia en el país creció notablemente cuando el acoso policial de las autoridades francesas sobre la banda se hizo más intenso. En 1997 se pidió la extradición de 35 etarras. Según un estudio, México fue considerado como el país de elección de la organización terrorista para establecer sus principales redes financieras y logísticas.⁵³ A partir de entonces la comunidad de etarras refugiados en México iría perdiendo peso a favor de Venezuela, donde los terroristas encontraron una total laxitud y hasta generosidad por parte del gobierno de Hugo Chávez, que se negó a firmar acuerdos de extradición con España.

Tras una primera privatización fallida de la banca mexicana, el gobierno de Zedillo entregó el estratégico sector financiero a bancos extranjeros. De manera señalada, en julio de 2000 el Banco Bilbao Vizcaya se hizo con el control de Bancomer, a la sazón segundo banco mexicano;⁵⁴ dos meses antes el Banco Santander había realizado una operación similar al “limpiar la cartera vencida” de Banca Serfin, entonces tercer grupo financiero nacional.⁵⁵

⁵⁰ “Condena Zedillo el terrorismo; unamos esfuerzos contra él: Aznar” en *La Jornada*, México, 6 de septiembre de 1996.

⁵¹ “México entrega a un etarra reclamado por Aznar a Zedillo” en *El País*, España, 14 de diciembre de 1996.

⁵² Agustín Sánchez Andrés y Pedro Pérez Herrero, *op. cit.*, p. 207.

⁵³ G. H. Turbeville, “ETA Terrorism, the Americas, and International Linkages” en *Criminal Justice International*, vol. 20, núm. 81, 2004, pp. 4-10.

⁵⁴ “El BBVA se une a Bancomer en México y crea uno de los primeros bancos latinoamericanos” en *El País*, España, 10 de marzo de 2000; “BBVA + Bancomer, nueva potencia bancaria regional” en *BBC Mundo*, 13 de junio de 2000, disponible en <http://www.bbc.co.uk/spanish/news/news000613mexicobancos.shtml>

⁵⁵ “Incentivos perversos’ a Santander para comprar Serfin” en *Proceso*, México, 27 de mayo de 2000.

La presencia creciente de empresas españolas en México y en América Latina generó beneficios, sobre todo a éstas, pero también resquemores ante ciertas actitudes prepotentes y poco afortunadas, como el cobro de comisiones bancarias por encima de lo recaudado en España, lo que dio lugar a que pronto se hablara de una “reconquista” e incluso se acusara a dicho país de pretender un nuevo imperialismo económico sobre sus antiguos dominios.

En sentido inverso, existen evidencias —todavía no aclaradas del todo— de que el gobierno de Felipe González, alentado por el grupo mediático PRISA, del empresario Jesús de Polanco y su consejero áulico, Juan Luis Cebrián, bloqueó de manera sistemática y reiterada el desembarco de la empresa mexicana de comunicaciones Televisa a España, dentro un episodio todavía en espera de ser historiado desapasionadamente.⁵⁶ Dicha actitud contrasta de manera notable con la llegada irrestricta y sin cortapisas de las televisoras españolas TVE Internacional y Antena 3 a México.

En 1996 dio comienzo un proyecto denominado “Programa de incorporación de doctores españoles a universidades mexicanas”, coauspiciado por los gobiernos español y mexicano a través de sus respectivas dependencias, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. El esquema otorgaba a los docentes generosas ayudas y prestaciones, tales como pasaje aéreo, una suma por concepto de instalación y estancia, etc. Para principios de 2009, cerca de 200 doctores españoles se habían integrado a 42 instituciones de educación superior, públicas y privadas en México. Según se proclamó entonces, el espíritu que animaba el plan era “fortalecer las relaciones de cooperación entre las universidades mexicanas y españolas”,⁵⁷ y aunque se confió en que la parte española habría de apoyar la “incorporación de doctores mexicanos a universidades españolas”,⁵⁸ esto nunca sucedió ni se aclaró tampoco por qué el proyecto faltó al elemental principio de reciprocidad, pues nunca hubo una disposición semejante en sentido inverso.

Un aspecto saliente de la relación bilateral de esa época fue el apoyo decidido brindado por el gobierno español en las negociaciones que su contraparte mexicana celebró con la UE, conducentes a la firma de un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación que concluyeron en diciembre de 1997, pero que entró en vigor en octubre de 2000, primer acuerdo de asociación con un país

⁵⁶ Jesús Cacho, *El negocio de la libertad*, Foca Investigación, Madrid, 1999, pp. 48-51.

⁵⁷ El programa puede consultarse en el vínculo siguiente: https://www.unex.es/organizacion/gobierno/vicerrectorados/vicecoord/archivos/ficheros/noticias/Programa%20de%20incorporacion%20de%20Doctores%20Espa%C3%B1oles%20a%20Universidades%20Mexicanas.pdf/at_download/file

⁵⁸ Lozoya, Jorge Alberto, *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, Instituto Mexicano de Cooperación Internacional/Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1999, p. 47.

latinoamericano y que provocó un crecimiento considerable de las relaciones de México con Europa y una mayor diversificación de sus vínculos con el exterior, al menos en un primer momento.⁵⁹

La relación bilateral después de la alternancia política en México

Con el triunfo de Vicente Fox Quesada, candidato del conservador PAN, en las elecciones presidenciales de julio de 2000, se puso fin a 71 años de hegemonía priísta en el poder en México. Muchos consideraron entonces que la coincidencia con el gobierno de José María Aznar del derechista Partido Popular (PP) español redundaría en un acercamiento ideológico entre ambas administraciones.

En todo caso, fue un augurio apresurado y, en última instancia, fallido. La desavenencia entre ambos gobiernos se daría a partir de las presiones ejercidas por el mandatario español sobre su contraparte mexicano en un precipitado y tumultuoso viaje de Aznar a México, con el propósito deliberado de que Fox cambiase su postura en favor de un acuerdo pacífico sobre la crisis de Iraq y se uniese a Estados Unidos, Reino Unido y España en la coalición contra el gobierno de Saddam Hussein.⁶⁰ En diversos círculos, principalmente de izquierda, se interpretó la visita como un intento deliberado de Aznar por interferir en la política exterior mexicana,⁶¹ lo que dio lugar a airadas protestas frente a la embajada española por el apoyo del Ejecutivo de aquel país a la postura estadounidense.⁶²

De modo inverso, con el gobierno de Fox iniciaría una preocupante tendencia en la relación bilateral, seguida por todos los gobiernos de la alternancia, marcada por el complejo y obsecuencia de la parte mexicana y de cierta arrogancia y condescendencia por la parte española, expresada en un sentimiento de superioridad como antigua metrópoli o “madre patria” y, en general, de incumplimiento del principio de reciprocidad diplomática en la relación bilateral. Un ejemplo escandaloso de ello lo constituyó la diligencia hecha por el rey Juan Carlos ante Vicente Fox, pidiendo una segunda oportunidad para la firma vasca CAF en el proceso de licitación del tren suburbano Cuautitlán-Buenavista, después de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes hubiese declarado desierto dicho concurso.⁶³

⁵⁹ Agustín Sánchez Andrés y Pedro Pérez Herrero, *op. cit.*, pp. 211-212.

⁶⁰ Agustín Sánchez Andrés y Pedro Pérez Herrero, *op. cit.*, p. 214.

⁶¹ Luisa Treviño Huerta, *op. cit.*, p. 99.

⁶² “Aznar niega haber presionado a Fox para que cambie su postura sobre la crisis de Irak” en *El País*, España, 21 de febrero de 2003.

⁶³ “La SCT declara desierto la licitación del tren suburbano” en *La Jornada*, México, 5 de julio de 2005; Jacobo Zabłudovsky, “La misión del rey” en *El Universal*, México, 26 de noviembre de 2007.

En el ámbito de la cultura, la relación entre ambos países progresó de manera notable con la apertura del Centro Cultural de España en México, inaugurado por los Reyes de España y el presidente Fox el 18 de noviembre de 2002, en el marco del 25 aniversario del establecimiento de relaciones.⁶⁴ El recinto cultural se alojó en una antigua casona del siglo XVII que había estado en ruinas por mucho tiempo, en la calle de Guatemala, a espaldas de la Catedral Metropolitana y que fue cedida en comodato por el gobierno del entonces Distrito Federal. La AECID realizó la restauración del inmueble. Desde entonces, el Centro ha organizado un sinnúmero de actos y ha sido visitado por cientos de miles de mexicanos.⁶⁵

El gesto tardaría más de década y media en ser correspondido, con la apertura en octubre de 2018 de la Casa de México en Madrid, en un palacete de los años veinte a cargo del arquitecto Luis Bellido, en la calle de Alberto Aguilera en el histórico barrio de Chamberí, cedido en comodato por el Ayuntamiento de Madrid, a cargo de la alcaldesa Manuela Carmena. La creación del nuevo centro cultural mexicano en la capital española no ha estado exenta de controversia, debido al papel jugado en su establecimiento por el empresario mexicano, Valentín Díez Morodo, a quien se ha acusado de querer privatizar el vínculo cultural entre ambos países.⁶⁶

El atentado terrorista que sacudió a Madrid el 11 de marzo de 2004 provocó una ola espontánea de solidaridad en México y una enérgica condena de parte del gobierno de Fox, en un comunicado que declaraba que los ataques intentaban “vulnerar el proceso democrático de España” y que condenaba el terrorismo “en todas sus expresiones”.

Por la mañana Fox habló con el rey Juan Carlos y con Aznar para transmitirles el pesar de México. Más tarde acudió a la residencia de la embajadora de España en México, Cristina Barrios, para firmar el libro de condolencias. En su nota expresó la “conmovida solidaridad” del pueblo mexicano. Allí reiteró también la decisión de su gobierno de “no dar refugio a los terroristas y de intensificar las acciones para combatirlos y llevarlos ante la justicia”.

Esa misma noche, la cancillería informó que el presidente había girado instrucciones a las misiones de México en el exterior para que procedieran al izamiento de la bandera nacional a media asta. La dependencia también anunció que el canciller Luis Ernesto Derbez y la embajadora Barrios habían encabezado esa misma fecha una concentración solidaria de la comunidad española residente y amigos mexicanos en la fuente de la Plaza de la Cibeles, en la colonia Roma de la capital mexicana.

⁶⁴ “Fox y los reyes Juan Carlos y Sofía inauguraron el Centro Cultural de España. Muestra para recordar el rencuentro diplomático de México y Madrid” en *La Jornada*, México, 19 de noviembre de 2002.

⁶⁵ Agustín Sánchez Andrés y Pedro Pérez Herrero, *op. cit.*, p. 221.

⁶⁶ “El empresario Valentín Díez Morodo “compra” las relaciones México-España” en *Proceso*, México, 30 de abril de 2017.

Por su parte, el gobierno del Distrito Federal, entonces a cargo de Andrés Manuel López Obrador, envió un mensaje de condolencia al pueblo y gobierno españoles, leído por Alejandro Encinas, secretario de Gobierno, en el que destacó la idea de que: “el terrorismo de ninguna manera es un mecanismo para poder avanzar en la vida civilizada y democrática”.⁶⁷

Un episodio bochornoso sucedió en julio de 2006, cuando el entonces presidente español, el socialista José Luis Rodríguez Zapatero, felicitó de forma prematura al candidato del PAN, Felipe Calderón, “por su triunfo electoral”, adelantándose incluso al presidente estadounidense, George W. Bush, y antes de que el Instituto Federal Electoral mexicano hubiera terminado siquiera de calificar la elección presidencial.⁶⁸ Los comicios se dirimieron con una exigua diferencia, de apenas 0.58 puntos porcentuales entre Calderón, que había obtenido 35.69 por ciento de los votos emitidos, y López Obrador, con 35.31 por ciento de estos, lo que hizo de éstas las elecciones más reñidas en la historia política de México.⁶⁹

Como cabía esperar, la apresurada congratulación suscitó las iras de los simpatizantes de López Obrador, sobre todo por provenir de un mandatario de similar orientación ideológica a la del candidato derrotado, al menos nominalmente, y en virtud de la común pertenencia del Partido de la Revolución Democrática y del PSOE a la Internacional Socialista.⁷⁰ En la propia España se criticó también lo que muchos consideraban un aval al fraude electoral y una intromisión inadmisible en la política interna de México.

En ese sentido, la diputada de Izquierda Unida, Isaura Navarro, dirigió en el congreso español una pregunta dirigida al gobierno para que éste aclarase los motivos de Zapatero al ser uno de los primeros mandatarios internacionales “en legitimar y dar reconocimiento a los polémicos resultados electorales de México, a través de una precipitada felicitación al candidato Calderón”.

Navarro acusó a Zapatero de olvidar “la prudencia exigida en estos casos y pasó claramente por alto las justificadas dudas sobre la confirmación del recuento

⁶⁷ “Condena Fox los atentados en Madrid. En la embajada de España expresa la ‘conmovida solidaridad’ de México” en *La Jornada*, México, 12 de marzo de 2005; “Visita Fox a embajadora de España. Firma el libro de condolencias y expresa su solidaridad tras los atentados” en *El Universal*, 12 de marzo de 2004.

⁶⁸ “Expresa Zapatero a Calderón felicitación por virtual triunfo” en *El Universal*, México, 7 de julio de 2006.

⁶⁹ “Ugalde se adelanta al TEPJF y declara ganador a Felipe Calderón” en *La Jornada*, México, 7 de julio de 2006.

⁷⁰ Agustín Sánchez Andrés y Pedro Pérez Herrero, *op. cit.*, p. 218.

que se estaba produciendo y, lo que es aún más grave, la amenaza de fraude que ha acompañado a todo el proceso electoral y que a estas alturas sigue sin estar despejada”.⁷¹

Piénsese al respecto, la reacción que hubiera provocado en España, de haberse dado, una intrusión semejante por parte del gobierno de Fox en la elección general del 14 de marzo de 2004, tres días después del mayor atentado terrorista en la historia de aquel país, mismo que provocó un vuelco histórico que derivó en el triunfo del candidato del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero, pese a los afanes mendaces del gobierno de José María Aznar por atribuir el ataque a la organización separatista vasca ETA, por medio de la utilización del Servicio Exterior español.

Después de la crisis de la deuda soberana iniciada en septiembre de 2008, la economía española cayó en recesión, lo que llevó al desempleo a 5.5 millones de españoles. Como consecuencia de esa crisis comenzó una nueva emigración española hacia América Latina, en general, y hacia México, en particular.⁷² Se trató básicamente de profesionistas y empresarios, concentrados en la Ciudad de México, cuyo número fue difícil de estimar, debido a que, por lo general, no se registraban como residentes en el consulado, pero que algunos calculan en poco más de 50 mil.⁷³

En lo económico, las tornas parecieron cambiar también y se habló incluso de la “conquista de España” por México después de la incursión exitosa de varias empresas mexicanas en la Península.⁷⁴ Así por ejemplo, compañías tales como la multinacional del sector de alimentación, Campofrío, pasó a ser filial de la firma mexicana Sigma Foods; la segunda cadena de salas de exhibición cinematográfica en España, Yelmo Cine, fue adquirida por Cinépolis, o bien la empresa de auto-transportes, Avanza Bus, pasó a ser mayoritariamente controlada por Autobuses de Oriente (ADO), incrementando la inversión mexicana y uniéndose a empresas que ya tenían fuerte implantación en aquel territorio, como Cemex, Bimbo, Maseca o el Fondo de Cultura Económica, entre otras. El flujo de inversiones mexicanas hacia España convertiría a México en el quinto país en inversión extranjera directa en España.⁷⁵

Pese a su notable progreso, la relación económica no ha estado exenta de conflictos y de dobles raseros. Un ejemplo de ello lo constituye la participación que tuvo la empresa paraestatal mexicana Petróleos Mexicanos (PEMEX) en la petrolera

⁷¹ “Tu pregunta al gobierno por los motivos que llevaron a Zapatero a una ‘rápida’ felicitación a Calderón” en *Europa Press*, Madrid, 13 de julio de 2006.

⁷² “México recibe tercera gran migración de españoles” en *La Razón*, México, 22 de diciembre de 2012.

⁷³ Carlos Malamud (coord.), *op. cit.*, pp. 36-37.

⁷⁴ “México, a la conquista de España” en *El Mundo*, Madrid, 14 de septiembre de 2015.

⁷⁵ Carlos Malamud (coord.), *op. cit.*, p. 88.

española Repsol. Fue bajo el gobierno de López Portillo que PEMEX adquiriría 4.5 por ciento de las acciones de la sociedad española Petróleos del Norte S.A. (PETRONOR), propietaria de la más importante refinería española.⁷⁶ En septiembre de 2011 PEMEX amplió su participación en Repsol al adquirir 4.62 por ciento de la petrolera, lo que se sumaba a cinco por ciento que ya poseía.

En 2011 comenzó una pugna iniciada, de una parte, por Luis del Rivero, presidente de la constructora SACYR Vallehermoso, y el director general de PEMEX, Juan José Suárez Coppel y, por otra Juan Antonio Brufau, presidente de Repsol.

En el segundo semestre del 2011, PEMEX protagonizó una tentativa, a la postre fallida, de golpe corporativo en Repsol para remover a Brufau. PEMEX ya había criticado a éste públicamente y con dureza, en particular su gestión frente a la crisis desatada por la decisión del gobierno de Cristina Fernández de nacionalizar Yacimientos Petrolíferos Fiscales, filial de Repsol en Argentina. Para lograr dicho objetivo, PEMEX desembolsó más de 1 600 millones de dólares para duplicar su participación accionaria en la petrolera española. La idea era aumentar la presencia de la paraestatal mexicana en el Consejo de Administración y sumar fuerzas con del Rivero, principal accionista de Repsol.

La postura del gobierno de Mariano Rajoy frente a ese pulso corporativo fue de implacable nacionalismo económico, contrastante con las prédicas de liberalismo y apertura económica del PP español del que provenía, sobre todo al defender las inversiones de empresas españolas en América Latina. Prueba de ese doble discurso fue que Brufau, intervino con Rajoy para tensar las relaciones entre México y España, precisamente por el temor que tenía el presidente de Repsol de que PEMEX pudiera arrebatarle el control de la empresa y pusiera en entredicho la “españolidad” de la empresa.⁷⁷ La presión de Brufau consiguió que SACYR destituyera a del Rivero por la controversia que generó su pacto con PEMEX en Repsol.

En octubre de 2011, ante la proximidad de las elecciones presidenciales en México, Calderón urgió a Suárez Coppel a firmar a un acuerdo con SACYR para evitar que la presencia de PEMEX pudiera superar el 30 por ciento de su participación conjunta en Repsol. Un mes después, SACYR vendió el 10 por ciento de sus acciones para aliviar sus deudas de casi 5 mil millones de euros a la misma Repsol, con lo que terminó el acuerdo con PEMEX.

⁷⁶ “Pemex adquiere definitivamente el 15 por ciento de Petronor con una opción para otro 19 por ciento” en *El País*, España, 15 de julio de 1979.

⁷⁷ “PEMEX-Repsol: los mexicanos critican ‘hiper-nacionalismo’ español” en *BBC Mundo*, 22 de septiembre de 2011, disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/09/110922_pemex_repsol_criticas_mexico_an

Con Peña Nieto en la presidencia y Emilio Lozoya en la dirección en la petrolera mexicana se buscaron acercamientos políticos para limar asperezas. Fracasada la operación, PEMEX rápidamente se deshizo de las acciones que poseía en la empresa española en junio de 2014 en circunstancias todavía no aclaradas, por un monto cercano a los 3 mil millones de dólares, poniendo fin de ese modo a una asociación que se había prolongado por un cuarto de siglo.⁷⁸

Pese al evidente trato desigual exhibido por los gobiernos españoles al defender con vehemencia las inversiones de sus empresas en México, mientras obstaculizaba de modo deliberado la injerencia de PEMEX en Repsol, el gobierno de Peña Nieto autorizó, sin traba alguna, la participación de esta última en la puja por los campos petrolíferos, abierta por la llamada reforma energética. Incluso se permitió a la empresa española abrir una red nacional de gasolineras en México.⁷⁹

Con el regreso del PRI a la presidencia en diciembre de 2012, tras la victoria de Peña Nieto en los comicios de julio de ese año, se esperaba que las relaciones con España iniciaran una nueva etapa y poco más.⁸⁰ En efecto, al año y medio de haber asumido la presidencia, Peña Nieto hizo una visita de Estado en circunstancias muy particulares, toda vez que se dio a escasos días de la abdicación del rey Juan Carlos⁸¹ y poco después de que PEMEX diera por terminada su asociación con Repsol.

Durante la visita se firmaron 21 convenios de colaboración, entre los que destacaron los suscritos entre la entonces Procuraduría General de la República y el Ministerio del Interior en materia de lucha contra la delincuencia organizada, entre la Secretaría de Turismo y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y en temas educativos, culturales y de comunicaciones y transportes en el marco del Acuerdo de Asociación Estratégica entre ambos países.⁸²

Con todo, la expectativa original acerca del impacto del gobierno reformista de Peña Nieto sobre la relación bilateral se vería crecientemente ensombrecida por

⁷⁸ “PEMEX vende un 7,86 por ciento de Repsol por 2.091 millones de euros. La compañía mexicana deja la española tras su enfrentamiento con Brufau” en *El País*, México, 3 de junio de 2014.

⁷⁹ “Repsol abre sus primeras gasolineras en México” en *Proceso*, México, 12 de marzo de 2018.

⁸⁰ “El PRI vuelve a la presidencia de México con un poder limitado” en *El País*, España, 2 de julio de 2012.

⁸¹ “Pese a abdicación del rey de España, gira se mantiene. El secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade, aseguró que el presidente será recibido el próximo lunes por Juan Carlos de Borbón, tal y como estaba pactado” en *Milenio Diario*, México, 2 de junio de 2014.

⁸² “México y España van contra crimen. Firman acuerdo y fortalecen relaciones en educación, turismo y PYMES. El presidente de México resalta la labor de partidos en la transformación del país” en *Excelsior*, México, 11 de junio de 2014; “México afianza lazos con España. Enrique Peña Nieto y Mariano Rajoy firman 21 acuerdos de colaboración en economía, comunicaciones y transportes, educación, turismo y cooperación cultural y diplomática” en *El Economista*, México, 11 de junio de 2014.

los diversos señalamientos que por tráfico de influencias y colusión se verterían contra el mismo por su favoritismo supuesto respecto a la empresa constructora española Obrascón Huarte Lain (OHL), a la que, siempre según sus detractores, se le habría adjudicado sin licitación un sinnúmero de lucrativos contratos.⁸³ El escándalo, lejos de menguar, se amplificó a lo largo del sexenio.

A la par bochornoso para la relación bilateral fue el arresto y posterior liberación por la policía nacional española del ex gobernador del estado de Coahuila, Humberto Moreira, por presuntos delitos de blanqueo de capitales e implicación en el grupo delincencial de los Zetas. Durante ese trance, cierta prensa española acusó al gobierno de Peña Nieto de haber puesto a la embajada mexicana al servicio del exgobernador y de haber hecho hasta lo imposible por conseguir su liberación.⁸⁴

Finalmente, el presidente español, Mariano Rajoy protagonizó a principios de 2017 un desliz cuando, luego de expresar su solidaridad a Peña Nieto ante la pretensión de Donald Trump de construir un muro en la frontera entre Estados Unidos y México y hacer que éste pagase por su construcción, ofreció sus “buenos oficios como mediador” entre Estados Unidos, América Latina y Europa.⁸⁵ Al contrario, el expresidente español, Felipe González hizo varios llamados públicos a defender a México de las invectivas y ataques de Trump.⁸⁶

⁸³ “La corrupción de OHL y los vínculos con Peña Nieto y Eruviel Ávila” en *Proceso*, México, 9 de mayo de 2017.

⁸⁴ “Misión: salvar en Madrid a Humberto Moreira. El Gobierno de México volcó a su embajada en España en apoyo del expresidente del PRI. La Procuradora General se interesó por el caso ante su homóloga española” en *El País*, México, 22 de febrero de 2016.

⁸⁵ “Rajoy se ofrece a Trump como intermediario con Europa, América Latina, Oriente Medio y norte de África” en *ABC*, España, 8 de febrero de 2017.

⁸⁶ Véase, por ejemplo, “Frente a Trump hay que gritar “¡Viva México, cabrones!”: Felipe González” en *Proceso*, México, 31 de marzo de 2017.

Conclusiones

Al cabo de 40 años de relación intensa, ambos países han construido un intercambio económico y comercial que, según datos recientes, alcanza un monto de 63 800 millones de euros en inversiones en ambas márgenes del Atlántico.⁸⁷

Después de cuatro décadas los vínculos transatlánticos han alcanzado tal volumen e intensidad que ya no se circunscriben a los gobiernos, sino que son las sociedades de ambos países las que recrean y reproducen la relación que discurre en ámbitos tan diversos como la economía, el comercio, las finanzas, la cultura, la industria editorial, los espectáculos y los deportes.

Muestra de ello es el creciente número de estudiantes mexicanos que eligen a España como destino preferente para realizar estudios de posgrado y especializaciones en universidades españolas pero, sobre todo, el *soft power*⁸⁸ que cada país ejerce sobre el otro, por muy diversos caminos y maneras.

Respecto al primer punto, cabe señalar que, después de Estados Unidos, es España el país con mayor número estudiantes mexicanos y el principal destino para las instituciones que otorgan becas.⁸⁹ Una posible explicación de dicha preferencia radicaría en la elevada diferencia de colegiaturas y gastos de matrícula entre unas y otras. Así, mientras que una maestría en Estados Unidos puede llegar a costar unos 60 mil dólares, los cursos españoles equivalentes rondan los 4 mil dólares. En consecuencia, la relación calidad-precio ha convertido al país europeo en uno de los destinos preferidos de los estudiantes mexicanos que buscan llevar a cabo un posgrado en el extranjero.⁹⁰

⁸⁷ “España y México: una relación que ya mueve 63.800 millones en inversión” en *El Economista*, México, 2 de abril de 2017.

⁸⁸ Por *soft power* o poder blando, como ha sido traducido al español, se entiende el concepto introducido al estudio de las relaciones internacionales por el internacionalista estadounidense Joseph S. Nye a fines de los años ochenta en su obra homónima, y que podría definirse, de forma somera, como la capacidad de atraer, persuadir e influir sobre terceros países mediante la cultura, en contraposición al poder duro, que es la capacidad de coacción que se ejerce sobre otras naciones por medio del poderío militar. Véase Joseph S. Nye, Nye, Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, PublicAffairs, Nueva York, 2004, p. 175.

⁸⁹ Al respecto, véase María Concepción Félix, “Los flujos migratorios de estudiantes mexicanos de posgrado hacia el extranjero” en *Revista de la Educación Superior*, vol. 32, núm. 125, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México, enero-marzo 2003; Mónica López Ramírez, López Ramírez, Mónica, “¿En México o en el extranjero?: tipos de toma de decisión de estudiantes mexicanos sobre el lugar para realizar su doctorado” en *Sociología*, vol. 32, núm. 90, Departamento de Sociología, Unidad Azcapotzalco, Universidad Autónoma Metropolitana, México, enero-abril 2017.

⁹⁰ “España busca a estudiantes mexicanos” en *El País*, España, 3 de diciembre de 2016.

En cuanto a España, dicho poder suave se ejerce de manera evidente en la moda, a través de sus empresas textiles, tales como Zara, de fuerte implantación no sólo en México, sino en el mercado global, o bien, a través del fútbol, deporte en el que los clubes Barcelona y Real Madrid ejercen una atracción irresistible sobre la juventud y la niñez mexicanas. Una muestra de ello es la reciente apertura de una oficina de representación de la Liga española en México.⁹¹

La llamada “Marca España” ha tenido también un impulso sobresaliente en rubros como la gastronomía, la moda, la industria editorial, etc., en su objetivo de proyectar una imagen positiva de la nación ibérica en México.⁹² Por el contrario, la imagen de México en España se ha deteriorado de modo alarmante en los últimos años, como consecuencia de la violencia criminal que ha azotado al país.⁹³ En términos generales, en España se conoce poco y mal a México, en particular, y a América Latina, en general, aparte de los trillados lugares comunes.

Más allá de su peso específico para México, la relación con España se ha consolidado como un vínculo privilegiado por razones intangibles de lengua, historia y cultura compartidas a lo largo de siglos. No obstante, pese al tamaño comparable de ambas economías,⁹⁴ parece persistir una actitud paternalista de parte española hacia México y un modo reverencial de parte mexicana hacia España, reflejado en unilateralismo en temas tales como la apertura a la inversión en sectores estratégicos, los intercambios educativos, o en las injerencias en asuntos internos, descritas líneas arriba, lo que ciertamente no se condice con una relación entre iguales. Ello quizás se deba al hecho planteado por Treviño y De la Pedraja hace más de tres décadas⁹⁵ y que en apariencia sigue vigente: que la relación bilateral es mucho más importante para México de lo que lo es para España.

En efecto, México ya no es más la joya del imperio: para España representa tan sólo un país más en su relación general con Iberoamérica y la prioridad de su política exterior se ha volcado claramente con Europa.

⁹¹ “Presentan oficinas de la Liga española en México” en *El Universal*, México, 9 de febrero de 2017.

⁹² Carlos Malamud (coord.), *op. cit.*, pp. 38-41.

⁹³ José Ramón Santillán Buelna, “La imagen de México en la prensa española” en *Actas-VI Congreso Internacional Latina de Comunicación Social-VI CILCS-Universidad de La Laguna*, diciembre 2014, disponible en http://www.revistalatinacs.org/14SLCS/2014_actas/177_Santillan.pdf En los últimos cuatro años ha ido de positiva a negativa: “Urge reconstruir la imagen internacional del país” en *Tiempo. La noticia digital*, México, 13 de enero de 2018, disponible en http://www.tiempo.com.mx/noticia/113459-_jose_ramon_santillan_buelna_como_perciben_a_mexico_espana/1 “El español tiene un estereotipo negativo del latinoamericano’. El historiador Pedro Pérez Herrero, autor de un libro sobre las relaciones México-España, habla sobre los dos países” en *El País*, España, 26 de mayo de 2016.

⁹⁴ Carlos Malamud (coord.), *op. cit.*, pp. 22-26.

⁹⁵ Daniel de la Pedraja y Luisa Treviño, *op. cit.*, p. 89.

Por el contrario, para México España simboliza un vínculo cultural e histórico trascendental, al tiempo que el puente privilegiado con Europa y, por ende, una vía preferencial para sus vínculos con el exterior, lo que ha permitido una alternativa, siquiera compensatoria, frente a la abrumadora –y, por tanto, sofocante– relación con Estados Unidos. Tal vez ello permitiría explicar la falta de reciprocidad, reverencia y asimetría que han privado en la relación bilateral en temas tales como la actitud que un gobierno y otro han asumido en defensa de sus empresas, de sus connacionales y de sus intereses en general, talante que a decir del historiador Lorenzo Meyer bien pudiera ser consecuencia de un legado colonial.⁹⁶ En todo caso, quienes habrían fallado a sus ciudadanos fueron los sucesivos gobiernos mexicanos, al menos desde el año 2000.

⁹⁶ Lorenzo Meyer, *El cactus y el olivo: las relaciones de México y España en el siglo xx*, Océano, México, 2001, epílogo.

Fuentes consultadas

- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, “Canje de notas de 14 de octubre de 1977, constitutivo de Acuerdo, entre España y Méjico, por el que se crea la Comisión Mixta intergubernamental España-Méjico” en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 69, Madrid, 21 de marzo de 1981.
- Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, “Tratado de 11 de enero de 1990 General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos y Acuerdo económico, firmados en México” en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 169, Madrid, 16 de julio de 1991.
- Alonso Pérez, Matilde y Elíes Furió Blasco, “La economía española. Del crecimiento a la crisis pasando por la burbuja inmobiliaria” en *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine. De 1808 au temps présent*, núm. 6, Université d’Angers, Francia, primavera 2010, disponible en <https://journals.openedition.org/ccec/3212>
- Archivo General de la Nación, “Carta de Porfirio Muñoz Ledo a Felipe González, presidente del gobierno español, 13 de julio de 1988”, Fondo Porfirio Muñoz Ledo, Archivo General de la Nación, caja 390 (correspondencia), expediente 11, México.
- Botella Pastor, Virgilio, *Entre memorias: las finanzas del Gobierno Republicano español en el exilio*, Renacimiento, Sevilla, 2002.
- Cacho, Jesús, *El negocio de la libertad*, Foca Investigación, Madrid, 1999.
- Carbó, Margarita, *Ningún compromiso que lesione al país: Lázaro Cárdenas y la defensa de la soberanía*, Plaza y Valdés, México, 2002.
- Crespo MacLennan, Julio, *España en Europa, 1945-2000: del ostracismo a la modernidad*, Marcial Pons, Madrid, 2004.
- Del Arenal, Celestino (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas, 1991-2005: logros y desafíos*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2005.
- De la Pedraja, Daniel y Luisa Treviño, *México y España: transición y cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1983.
- Fard, Shahrads Nasrolahi, *Reciprocity in International Law: Its Impact and Function*, Routledge, Londres, 2016.
- Félix, María Concepción, “Los flujos migratorios de estudiantes mexicanos de posgrado hacia el extranjero” en *Revista de la Educación Superior*, vol. 32, núm. 125, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México, enero-marzo 2003.
- Field, Bonnie N. (ed.), *Spain’s ‘Second Transition’? The Socialist Government of Jose Luis Rodríguez Zapatero*, Routledge, 2013.

- Houston, John A., "The United Nations and Spain" en *The Journal of Politics*, vol. 14, núm. 4, noviembre 1952.
- Landavazo Arias, Marco Antonio, "La crisis entre México y España en el ocaso del Franquismo" en *Secuencia*, núm. 38, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México, mayo-agosto 1997.
- Leverly, Linda H., *The Spanish Question in Mexico: Lázaro Cárdenas and the Spanish Republicans*, American University Press, Washington, D.C, 1983.
- López Portillo, José, *Mis tiempos: biografía y testimonio político*, vol. 1, Fernández Editores, México, 1988.
- López Ramírez, Mónica, "¿En México o en el extranjero?: tipos de toma de decisión de estudiantes mexicanos sobre el lugar para realizar su doctorado" en *Sociológica*, vol. 32, núm. 90, Departamento de Sociología, Unidad Azcapotzalco, Universidad Autónoma Metropolitana, México, enero-abril 2017.
- Lozoya, Jorge Alberto, *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, Instituto Mexicano de Cooperación Internacional/Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1999.
- Malamud, Carlos (coord.), *Informe Elcano 21. Relaciones España-México*, Real Instituto Elcano, Madrid, mayo 2016.
- Malló, Oriol, "1977: cuando México rompió relaciones con la República española" en *Eco Republicano*, 23 de marzo de 2017.
- Meyer, Lorenzo, *El cactus y el olivo: las relaciones de México y España en el siglo xx*, Océano, México, 2001.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, *Pacto de la Sociedad de las Naciones firmado en Versalles, 28 de junio de 1919*, Santiago de Chile, 1935.
- Montero Caldera, Mercedes, "La acción diplomática de la Segunda República Española en México (1931-1939)" en *Espacio, tiempo y forma. Serie v. Historia Contemporánea*, núm. 14, Facultad de Geografía e Historia, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2001.
- Nye, Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, PublicAffairs, Nueva York, 2004.
- Ojeda Gómez, Mario, "México y España veinte años después de la reanudación de relaciones" en *Foro Internacional*, vol. xxxviii, núms. 2-3 (152-153), El Colegio de México, México, abril-septiembre 1998.
- Pardo Sanz, Rosa, "Fernando Ma. Castiella: una larga travesía hacia el liberalismo" en Juan Avilés (coord.), *Historia política y cultura (Homenaje a Javier Tusell)*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2009.
- Pérez Herrero, Pedro, Agustín Sánchez Andrés y Carlos Sola Ayape, *México y España: del establecimiento de relaciones diplomáticas a la cooperación estratégica, 1977-2017*, Archivo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2018.

- Sánchez Andrés, Agustín y Pedro Pérez Herrero, *Historia de las relaciones entre España y México, 1821-2014*, Marcial Pons, Madrid, 2015.
- Santillán Buelna, José Ramón, “La imagen de México en la prensa española” en *Actas-VI Congreso Internacional Latina de Comunicación Social-VI CILCS-Universidad de La Laguna*, diciembre 2014.
- Secretaría de Gobernación, “Decreto de promulgación del Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino de España, suscrito en la ciudad de Madrid el día catorce de octubre de 1977” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de marzo de 1978.
- Suárez Fernández, Luis, *Historia general de España y América. 19,2. La época de Franco*, Ediciones Rialp, Madrid, 1987.
- Treviño Huerta, Luisa, “Relaciones de México con España a los 40 años de su reanudación” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, enero-abril 2018.
- Turbeville, G. H., “ETA Terrorism, the Americas, and International Linkages” en *Criminal Justice International*, vol. 20, núm. 81, 2004.
- United Nations Conference International Organization, vol. VI, doc. 1117, 1/10, Londres, Nueva York, 1945.

La política exterior de México bajo una administración de izquierda: cambios y continuidades 2018-2021

Mexico's foreign policy under a leftist administration: change and continuity 2018-2021

Rafael Velázquez Flores*

Resumen

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia en México representa cambios sustantivos en el funcionamiento del sistema político del país y, en consecuencia, en su política exterior. Este artículo explora los posibles patrones de cambio y continuidad en la diplomacia mexicana a partir de la llegada de un gobierno de izquierda. El texto parte de tres premisas: a) a pesar de una promesa de cambio en materia de política exterior, hay también procesos de continuidad; b) a pesar de que López Obrador planteó que las bases de las relaciones externas de México serían los principios tradicionales, también hay acciones de naturaleza pragmática; y c) a pesar de la poca importancia que el presidente otorga al tema, los dos primeros años mostraron que los asuntos externos son relevantes para México. El artículo está dividido en tres partes. La primera busca identificar los factores que han determinado los cambios y las continuidades en la política exterior de México. La segunda sección describe los elementos básicos del proyecto de política exterior de la nueva administración. La tercera parte examina los dos primeros años de las relaciones de México con el mundo en la administración de López Obrador.

Palabras clave: Política exterior, cambio y continuidad, México, Andrés Manuel López Obrador, pragmatismo, principismo, relaciones internacionales.

Abstract

The arrival of Andres Manuel Lopez Obrador to the presidency in Mexico represents substantive changes in the functioning of the Mexican political system and, consequently, in the country's foreign policy. This article explores the possible patterns of change and continuity in Mexico's diplomacy after the arrival of a leftist government. The text formulates three premises: a) despite a promise of change in foreign policy, there is also a continuity process in the subject; b); even though Lopez Obrador promised to project a foreign policy based on the traditional principles, there are also actions that fit in a pragmatic nature; and

* Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Miembro de la Academia Mexicana de la Ciencia y del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Es presidente del Centro de Enseñanza y Análisis sobre Política Exterior de México. Contacto: rafael.velazquez@uabc.edu.mx

c) despite the little importance that Lopez Obrador attaches to the matter, the first two years showed that external affairs are relevant for Mexico. The essay is divided into three parts. The first seeks to identify the factors that have determined changes and continuities in Mexico's foreign policy. The second section describes the basic elements of the foreign policy planning of the new administration. The third part examines the first two years of Mexico's relations with the world in the Lopez Obrador administration.

Key words: Foreign policy, change and continuity, Mexico, Andres Manuel Lopez Obrador, pragmatism, principism, international relations.

Introducción

La llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la presidencia en 2018 representó un cambio significativo en el sistema político mexicano. Su triunfo significó la llegada al poder, por primera vez, de un partido político de izquierda. Además, el resultado de la elección fue contundente porque el candidato ganó con un amplio margen al obtener más de 53 por ciento de los votos emitidos. En la historia reciente, ningún presidente había alcanzado un resultado similar. Por lo tanto, el nuevo jefe de Estado había conseguido una importante legitimidad democrática una vez que asumió el cargo. En este contexto, el inicio de una administración de izquierda generó grandes expectativas sobre las posibilidades de cambio y continuidad en la política exterior. Durante la campaña, los vínculos externos no fueron un tema central y, en varias ocasiones, el entonces candidato mostró poco interés sobre las relaciones internacionales del país. Incluso, en varias oportunidades AMLO declaró que la “mejor política exterior” era una “buena política exterior”.

El interés por estudiar el cambio y la continuidad en la política exterior es relativamente reciente debido a que, en el pasado, no había transformaciones sustantivas después de cada elección presidencial. Como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) normalmente las ganaba, el sistema reproducía cierto grado de continuidad en las relaciones exteriores de México. Además, el país se caracterizaba por tener un sistema político de partido dominante y un fuerte presidencialismo, en donde el mandatario centralizaba el poder político. Por lo tanto, no había grandes expectativas de cambios radicales en la política exterior. Un mayor interés por estudiar los cambios y continuidades surgió a partir del 2000 cuando el PRI perdió, por primera vez en casi 70 años, la presidencia de la República. Desde entonces, han ocurrido ciertas variaciones y continuidades en la política exterior de México luego de cada elección.

Bajo este orden de ideas, el objetivo principal de este artículo es identificar los patrones de cambio y continuidad de la política exterior de México a partir de la llegada de AMLO al poder. El texto tiene dos objetivos específicos. Uno es señalar los principales elementos del proyecto de política exterior de México de la

nueva administración. El segundo es analizar los dos primeros años de relaciones exteriores del gobierno lopezobradorista para identificar sus principales tendencias. El artículo parte de tres premisas fundamentales. La primera es que, a pesar de que AMLO prometió cambios sustantivos en la política exterior, hay también un patrón de continuidad respecto a las administraciones anteriores, en particular en el ámbito económico. La segunda es que, a pesar de que López Obrador planteó una diplomacia basada en los principios tradicionales, hay también acciones externas de naturaleza pragmática. La tercera plantea que, a pesar de la poca importancia que AMLO le otorgó a los asuntos globales, lo cierto es que los dos primeros años de su administración mostraron que el factor externo es relevante para México.

Este ensayo está dividido en tres grandes apartados. El primero busca identificar los factores que han determinado los cambios y continuidades de la política exterior de México. La segunda parte describe los elementos básicos del proyecto de relaciones exteriores de la nueva administración. La idea es ubicar los principales objetivos y estrategias en este tema. El último apartado examina los dos primeros años y medio de los vínculos de México con el mundo en la administración de López Obrador. El énfasis está en la relación con América Latina y Estados Unidos, pero también se consideran otras áreas regionales y organismos multilaterales.

Factores que determinan cambio o continuidad en política exterior: el caso de México

Normalmente, toda política exterior de cualquier Estado presenta patrones de cambio y continuidad. Sin embargo, un ejercicio necesario es identificar los factores que determinan dicho proceso de forma particular. En la literatura disponible, existen diversas causas que inciden en las variaciones y continuidades respecto a los nexos diplomáticos de una nación. Es muy difícil plantear que uno solo es definitivo. Es decir, normalmente son varios los factores que inciden en este tipo de procesos. En el caso de México, es posible identificar algunas tendencias y coyunturas que, a lo largo de su historia, han resultado en una transformación o una continuación de su interacción con el exterior. Es pertinente clasificar estas variables en tres grandes grupos. En primer lugar, están los factores sistémicos; es decir, aquellos elementos que explican el cambio o continuidad a partir de sucesos que ocurren fuera de las fronteras de México. En segundo lugar, están los condicionantes internos; en otras palabras, son aquellos factores económicos, políticos y socioculturales que se encuentran dentro de los límites de la nación. Finalmente están las causas de carácter individual; es decir, las preferencias personales, creencias, ambiciones y percepciones de los encargados de tomar las decisiones de política exterior.

Factores sistémicos: equilibrio de poder y presión de otros actores

En el caso de México, son tres los factores sistémicos que han impactado de manera directa en el diseño de su política exterior y que han determinado, de cierta manera, un cambio o una continuidad. En primer lugar, está el funcionamiento del sistema internacional. De manera particular, el equilibrio del poder global ha sido relevante para el proceso de toma de decisiones. El argumento aquí es que un cambio significativo en la estructura de poder mundial puede modificar las estrategias de inserción de México en la dinámica externa. Un ejemplo específico ocurrió entre 1989 y 1991. En aquella ocasión, el sistema internacional experimentó un cambio altamente significativo. El mundo pasó de un esquema bipolar a uno unipolar en el ámbito militar y multipolar en el económico. Es decir, la Guerra Fría que surgió después de la Segunda Guerra Mundial había fenecido.

El hecho tuvo efectos importantes en las interacciones entre los Estados. En México, el evento significó cambios en la estrategia de política exterior de la administración de Carlos Salinas de Gortari. Durante su campaña política, el entonces candidato había prometido no involucrar al país en un proceso de integración económica con América del Norte.¹ Una vez como presidente, parecía que estaba dispuesto cumplir con su compromiso. Al inicio de su sexenio, el entonces mandatario realizó una gira por Europa y Asia para buscar inversiones que pudieran apuntalar su proyecto económico y político. Sin embargo, esas puertas no se abrieron. Las potencias de ese momento estaban más interesadas en lo que estaba ocurriendo en Europa del Este, puesto que los países anteriormente comunistas pretendían abrir sus economías.² Es decir, México no era importante en ese momento para los países europeos y asiáticos.

Como consecuencia, Carlos Salinas de Gortari modificó su estrategia de política exterior para adecuarla a los nuevos momentos. Entonces decidió proponer a Estados Unidos la firma de un acuerdo de libre comercio. El hecho en sí representaba un cambio significativo en la política exterior de México. Antes, era difícil que México se asociara de manera directa con dicho país debido al pasado intervencionista y al sentimiento antiestadounidense de un gran sector de la sociedad mexicana. Pero el cambio en el sistema internacional orilló al país a tomar decisiones de ese peso.

¹ Véase Carlos Salinas de Gortari, Salinas de Gortari, Carlos, “El reto”, discurso presentado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, candidato a la presidencia por el PRI en Cuatrociénegas, Coahuila, junio 1988.

² Jorge A. Schiavon y Antonio Ortiz Mena, “Apertura comercial y reforma institucional en México, 1988-2000: un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE” en *Foro Internacional*, vol. XI, 4 (166), El Colegio de México, México, octubre-diciembre 2001, p. 734.

El segundo factor sistémico es la economía mundial. México se inserta en el mundo de acuerdo con las tendencias comerciales y financieras globales. Con la globalización y la creciente interdependencia económica, el modelo sustitutivo de importaciones que México adoptó después de su Revolución era ya obsoleto. Por lo tanto, el gobierno tuvo que dejar el modelo proteccionista para adecuarlo a uno de libre comercio. En consonancia, la política exterior de México tuvo que modificarse. Bajo el modelo proteccionista, el país proyectaba ante el mundo una posición aislacionista y aplicaba, en la mayoría de los casos, los principios tradicionales, como la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados y la solución pacífica de las controversias, entre otros. Con la nueva situación, el país tuvo que abrir su política exterior y asumir un esquema más pragmático. Fue entonces que México tuvo que adoptar una política más activa en los diversos foros y organismos internacionales. Por ejemplo, en el sexenio de Salinas de Gortari, el país ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, reanudó relaciones diplomáticas con El Vaticano, se adhirió al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y firmó varios acuerdos de libre comercio, como lo fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).³ En el esquema anterior, difícilmente el gobierno mexicano hubiera tomado ese tipo de decisiones.

Como no ha habido cambios extremos en la economía mundial en los últimos 30 años, la política exterior de las últimas administraciones ha mantenido un grado alto de continuidad, particularmente en los temas comerciales y financieros. Desde finales de la administración de Miguel de la Madrid, México ha mantenido prácticamente la misma tendencia en materia de relaciones económicas exteriores. Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña mantuvieron una política favorable a la firma de tratados de libre comercio y a la atracción de inversiones. Incluso López Obrador continuó con esta trayectoria al apoyar la negociación del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), el acuerdo que sustituyó al TLCAN.

El tercer factor sistémico es la presión que ejerce un actor sobre otro. En el caso de México, es claro que Estados Unidos es una variable relevante para el diseño de su política exterior. El argumento aquí es que, cuando Washington ejerce mucha presión sobre su vecino del sur, entonces la autonomía de éste en relaciones exteriores se limita. Por el contrario, cuando disminuye la presión, entonces el país

³ Sobre la política exterior de Salinas de Gortari, se recomienda consultar Gloria Abella, "La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿una nueva concepción?" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 37, núm. 148, FCPYS-UNAM, México, 1992.

puede ejercer mayor autonomía en sus relaciones exteriores. Por ejemplo, durante la Revolución mexicana, Washington buscaba proteger sus intereses económicos y, por ende, intervino de manera directa en los asuntos internos de México durante el conflicto. Éste estuvo prácticamente aislado durante ese periodo, en parte por la presión de la Unión Americana. Sin embargo, con la presidencia de Franklin D. Roosevelt, las cosas cambiaron significativamente.⁴ Con la política del Buen Vecino, México adquirió, de manera casi automática, un mayor margen de maniobra. El mejor ejemplo fue la decisión de Lázaro Cárdenas de expropiar las empresas petroleras en 1938. Sin la nueva posición de Roosevelt, era muy probable que Washington hubiera invadido en términos militares a México cuando el gobierno nacionalizó esa industria.

Es claro que la política exterior de México está determinada por el factor Estados Unidos. Incluso, muchas de sus relaciones exteriores hacia otros países y regiones están influidas por esa variable. Por ejemplo, no se puede entender la interacción con Cuba sin tomar en cuenta los intereses estadounidenses. Incluso, el país tiene una escasa presencia en regiones como África y Medio Oriente debido al peso que tiene el vínculo con aquél. En algunas ocasiones, las decisiones externas del gobierno buscan, de manera específica, encontrar contrapesos frente al vecino del norte. Por ejemplo, la relación con América Latina ha servido para ese propósito.

En resumen, es evidente que los factores sistémicos pueden determinar, en diferentes coyunturas, un cambio o una continuidad de la política exterior de México. El equilibrio de poder, la economía internacional y la presión de Estados Unidos han sido variables que explican, de manera decisiva, las modificaciones y la continuidad del vínculo de México con el mundo.

Factores estatales: sistema político y modelo de desarrollo económico

Son varios los factores internos que pueden incidir en un cambio de política exterior de un Estado.⁵ Algunas variables son relativamente permanentes y otras pueden modificarse con cierta complejidad, dependiendo de coyunturas específicas. Por ejemplo, los elementos geográficos son prácticamente fijos y con dificultad se pueden transformar. En el caso de México, su vecindad con Estados Unidos

⁴ Sobre la “política del Buen Vecino”, véase Bryce Wood, *La política del Buen Vecino*, UTEHA, México, 1967.

⁵ Véanse Marcelo Lasagna, “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior” en *Estudios Internacionales*, año 28, núm. 111, Instituto de Estudios Internacionales-Universidad de Chile, Chile, julio-septiembre 1995, pp. 387-409; y Andrés Ruiz Pérez, “Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox” en *Foro Internacional*, vol. 11, 2 (204), El Colegio de México, México, abril-junio 2011, pp. 304-335.

marca de manera determinante sus vínculos con el exterior. Esta realidad no es fácil de alterar y le imprimirá, a la política exterior del país, un patrón de relativa continuidad. Otros elementos semifijos son los de carácter socioculturales. Por ejemplo, la identidad nacional de un país determina en gran medida su actuar frente al escenario global. México se identifica como uno de profundas raíces latinoamericanas y por ello le imprime a su política exterior un patrón de alta continuidad, en especial cuando se trata de su relación con esa región. Normalmente el gobierno mexicano ha adoptado una actitud de solidaridad y cooperación frente a las naciones latinoamericanas de manera continua.

Un elemento que tiene cierto grado de continuidad, pero que puede cambiar de acuerdo con las coyunturas, es el “proyecto de nación”. Este concepto tiene un impacto relevante en la política exterior de los Estados y engloba el conjunto de aspiraciones que tiene una comunidad que están proyectadas hacia el futuro. En otras palabras, es el camino que una nación pretende seguir en prospectiva. Las principales vertientes de un proyecto de nación son dos: el tipo de sistema político que se desea tener y el modelo de desarrollo económico que se pretende establecer. En el caso de México, han existido algunos cambios en el proyecto de nación y ello ha impactado de manera directa en sus interacciones con el mundo. Después de su independencia, existieron dos proyectos concretos: uno de corte liberal y otro de naturaleza conservadora. El primero buscaba que el país se convirtiera en una república federal, mientras que el segundo pretendía un esquema monárquico y centralizado. Durante la mayor parte del siglo XIX ocurrió una lucha entre ambas alas para imponer su visión de país. Por ello, México no pudo tener un proyecto de nación que gozara de consenso. Además, las partes de la federación buscaban una mayor autonomía frente al gobierno central, lo que dificultaba la consolidación de un solo proyecto de nación.

Fue hasta que triunfaron los liberales cuando México obtuvo un solo proyecto de nación después del imperio de Maximiliano. Tanto Benito Juárez como Porfirio Díaz se encargaron de echarlo a andar a partir de los principios liberales en lo político y en lo económico. La política exterior del país en esa época fue acorde porque, por un lado, buscaba atraer inversiones externas, promover el comercio y, por el otro, proyectar los valores como la no intervención, la autodeterminación, la igualdad jurídica y la solución pacífica de las controversias.

La Revolución mexicana a principios del siglo XX significó un cambio importante de régimen político y de modelo de desarrollo económico. El país pasó de un esquema abierto por completo al exterior a uno con un carácter más nacionalista. En la esfera política, la reelección fue prohibida y se adoptó un sistema proteccionista en el ámbito comercial. De la misma manera, la política exterior de los gobiernos posrevolucionarios cambió y fue congruente con tales ideales. México

adoptó una posición más aislacionista y jurídica.⁶ El proyecto de nación surgido en ese movimiento se mantuvo vigente hasta casi los años ochenta. Debido a una profunda crisis financiera a principios de esa década, el gobierno optó por modificar el modelo de desarrollo. De un sistema sustitutivo de importaciones, el país transitó a uno completamente abierto en donde el énfasis estaba en el libre comercio y la atracción de inversiones. En consecuencia, la política exterior de México también se adecuó a las nuevas circunstancias. Las subsecuentes administraciones buscaron la firma de tratados de libre comercio, el país ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y hubo un acercamiento político ante Estados Unidos, lo que implicó un cambio significativo en materia de política exterior.

En el año 2000 ocurrió un cambio significativo en el ámbito político. Después de casi 70 años de hegemonía del PRI, el PAN obtuvo, por primera vez, la victoria en la elección presidencial. Entonces los especialistas debatían si el país marchaba a una transición democrática, una alternancia de gobierno o un cambio de régimen. La verdad es que hubo pocos cambios en el funcionamiento del sistema político, pero era claro que había un nuevo actor en el poder. Pero la nueva realidad produjo algunos cambios en la política exterior del país.⁷ El entonces presidente Vicente Fox buscó modificar la diplomacia tradicional del PRI. Por ejemplo, incluyó los temas de derechos humanos y promoción de la democracia en la agenda de política exterior, algo que el partido anterior no impulsaba.⁸ Esta posición le trajo al PAN algunos conflictos diplomáticos, como sucedió en los casos de Cuba y Venezuela. En el mismo orden de ideas, Vicente Fox buscó un asiento en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, algo que el PRI se negó a hacer durante mucho tiempo.⁹

⁶ Sobre esta idea, se recomienda consultar Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976.

⁷ Al respecto, se puede consultar Rafael Velázquez (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático: cambio y continuidad*, Plaza y Valdés, México, 2002.

⁸ Véanse los siguientes textos: Guadalupe González, “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia” en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, pp. 155-235; y Ana Covarrubias, “Mexico’s foreign policy under the Partido Acción Nacional: promoting democracy, human rights, and interests” en Gian Luca Gardini y Peter Lambert (eds.), *Latin American Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2011, pp. 213-234.

⁹ Sobre la política exterior de Vicente Fox, se recomienda Humberto Garza *et al.*, *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México, 2000-2006*, Centro de Investigación y Docencia Económicas/El Colegio de México, México, 2010.

En resumen, la geografía y la identidad nacional le imprimen a la política exterior de México un alto grado de continuidad debido a su naturaleza casi permanente. En contraste, cambios en el sistema político y en el modelo de desarrollo económico pueden implicar una nueva orientación en las relaciones internacionales del país.

Factores individuales: percepciones y preferencias

Las personas son las encargadas de tomar las decisiones de política exterior. Por lo tanto, las características particulares de los individuos impactan de manera directa en el curso de una acción diplomática. El argumento aquí es que las percepciones, los miedos, las ambiciones y las preferencias individuales determinan, en gran medida, las decisiones y acciones de política exterior de un Estado. En el caso de México, esta premisa es más evidente. En primer lugar, el sistema político es fuertemente presidencialista. Además, la Constitución le otorga al poder Ejecutivo mayores facultades que al Legislativo.¹⁰ Por lo tanto, el jefe del Ejecutivo tiene casi un monopolio de la política exterior. Entonces, la llegada de un nuevo mandatario puede implicar cambios significativos en los vínculos del país con el exterior.

Existen varios ejemplos que demuestran la premisa anterior. Por ejemplo, Lázaro Cárdenas (1934-1940) fue un presidente muy nacionalista y su política exterior fue acorde con ese sentimiento. Luego llegó al poder Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y las acciones externas de carácter nacionalista disminuyeron de manera significativa. Por supuesto el contexto de la Segunda Guerra Mundial influyó también en esa realidad. Entre 1952 y 1958, el presidente fue Adolfo Ruiz Cortines. Su sexenio se caracterizó por una política aislacionista y jurídicista y no tenía mucho interés en los temas globales. Sin embargo, cuando Adolfo López Mateos llegó al poder en 1958, las relaciones internacionales de México experimentaron un cambio significativo. Como él tenía mucho interés en los asuntos externos, su sexenio se caracterizó por un marcado activismo internacional. López Mateos realizó varios viajes al exterior, obtuvo la sede de los Juegos Olímpicos y del Mundial de Fútbol, logró la devolución de El Chamizal, sentó las bases para el Tratado de Tlatelolco y dirigió una destacada participación de México en la Organización de Estados Americanos (OEA) para el caso cubano.¹¹ Una situación

¹⁰ El artículo 89 constitucional, fracción x, le otorga al presidente la facultad de “dirigir” la política exterior de México. En cambio, el artículo 76 sólo faculta al Congreso a “analizar” las relaciones exteriores. Es claro que hay una gran diferencia entre dirigir y analizar.

¹¹ Sobre la política exterior de Adolfo López Mateos, se recomienda Blanca Torres, *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, El Colegio de México, México, 2010. Sobre la participación de México en la OEA, véase Rafael Velázquez, “El ‘pragmatismo principista’ de los votos de México sobre Cuba en la OEA (1962-1964): un análisis desde el juego del doble nivel” en *Foro Internacional*, vol. LXI, 3 (245), El Colegio de México, México, julio-septiembre 2021.

similar ocurrió entre Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). El primero tuvo una política exterior escasa debido a su poco interés en el tema. En cambio, el segundo retomó el activismo de la política exterior de México y tuvo una destacada participación en foros internacionales. Hay versiones de que Echeverría tenía la ambición de ser secretario general de la ONU y ganar el Premio Nobel de la Paz¹² y que, por ello, desarrolló una política pro “Tercer Mundo” basada en la pluralidad ideológica.

La personalidad de los siguientes presidentes también influyó en las relaciones externas del país. Por ejemplo, López Portillo (1976-1982) también le imprimió su sello personal al basar la actuación de México a partir de la riqueza petrolera. Miguel de la Madrid (1982-1988) fue el primer tecnócrata¹³ y encauzó al país a un cambio en el modelo de desarrollo económico y, por ende, las relaciones externas se ajustaron a ese esquema. Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) eran economistas y le otorgaron a la política exterior un sesgo económico-financiero. Pero dieron continuidad a las relaciones económicas externas del país. Por su parte, los presidentes Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) provenían del PAN y le imprimieron su estilo personal a la diplomacia mexicana con cambios significativos, pero también mostraron la misma tendencia en los asuntos económicos. Enrique Peña (2012-2018) venía de las filas del PRI y mostró un sello distintivo en los nexos de México con el mundo. Por último, López Obrador (2018-) proviene de un partido de izquierda y manifestó, en varias ocasiones, su interés de darle un giro importante a la política exterior de México.

En resumen, la llegada de un nuevo presidente al poder en México puede implicar cambios en la política exterior del país. Sin embargo, es difícil que un mandatario empiece de cero. En muchas ocasiones, los jefes del Ejecutivo tienen que mantener algunas decisiones que se tomaron previamente por el interés de la nación. Pero no hay duda de que la percepción de ellos sobre el tema puede generar aislacionismo o activismo. La Constitución le otorga al Ejecutivo amplias facultades hacia el exterior y ello le permite tener un amplio control sobre las principales decisiones.

¹² Hay varias fuentes que plantean la ambición de Luis Echeverría por ser el secretario general de la ONU. Una es la siguiente: “La ONU elige el lunes secretario general” en *El País*, España, 4 de diciembre de 1976.

¹³ Anteriormente, los presidentes eran principalmente abogados y se dedicaban a la política. Los tecnócratas eran especialistas en temas económicos y habían ocupado puestos en áreas técnicas-financieras.

Campaña presidencial y proyecto de política exterior 2018-2024: ¿hacia una nueva ruta?

Durante la campaña de 2018, la política exterior no fue un asunto relevante. Como candidato presidencial, López Obrador prestó poca atención a los asuntos externos. Es decir, la diplomacia no era su prioridad. Por ejemplo, en un debate presidencial sobre el tema, el candidato declaró: “la mejor política exterior es la política interna”. Con esto, AMLO envió una señal de que, en su administración, las relaciones internacionales no serían una prioridad de política pública.¹⁴

En la plataforma política de la coalición que apoyó a López Obrador, el tema no fue un asunto clave. Incluso una de las propuestas fue que México desarrollaría una política exterior “no protagonista” y “prudente”.¹⁵ En otras palabras, la idea era mantener a México aislado de los eventos mundiales clave. En el mismo documento, el principal objetivo consistía en mantener una política exterior coherente con la política interna y que respondiera al interés nacional de México.

En sus discursos de campaña, AMLO estaba a favor del respeto de los derechos humanos de los migrantes, la protección del medio ambiente, el establecimiento de una estrategia a largo plazo con América Latina, la identificación de áreas de oportunidad con Europa y la facilitación del comercio con Asia, África y Medio Oriente, entre otras propuestas. También sugirió un nuevo enfoque en la relación con Estados Unidos, en la que prevalecería el respeto y la cooperación. En este contexto, AMLO se declaró abiertamente a favor del libre comercio y defendió el TLCAN contra las críticas de Trump. Esta declaración implicaba que, al menos a corto plazo, López Obrador no tendría intención de modificar la política económica exterior de México. Por lo tanto, la continuidad en este tema era previsible.¹⁶

El día que ganó la elección, AMLO recibió cálidas felicitaciones de diferentes personalidades de todo el mundo por su abrumadora victoria. Incluso el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, lo felicitó por su triunfo sin importar que provenía de un partido de izquierda. La mayoría de los mandatarios latinoamericanos lo llamaron para extenderle un reconocimiento especial. Como presidente

¹⁴ Carin Zissis, “Signals of AMLO’s future foreign policy for Mexico” en *Council of the Americas*, Americas Society/Council of the Americas, Estados Unidos, julio 2018.

¹⁵ Rafael Velázquez, “La política exterior de México en las campañas electorales a la presidencia de 2018” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, mayo 2018.

¹⁶ Para mayor información sobre las propuestas de campaña, véase “La política exterior en las plataformas electorales de 2018” en Mario Alejandro Carrillo *et al.* (coords.), *Reflexiones sobre México y su entorno internacional ante el cambio de gobierno en 2018*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2019, pp. 125-148.

electo, se reunió con representantes de alto perfil de gobiernos extranjeros, como Mike Pompeo, el secretario de Estado de Estados Unidos, y muchos embajadores de diferentes países. Estas reuniones mostraron que había un destacado interés mundial en la nueva administración izquierdista de México.

Con el resultado de las elecciones, el nuevo presidente obtuvo un “bono democrático” que le podía proporcionar un “poder blando”, el cual podría ser útil para alcanzar los objetivos de política exterior. Sin embargo, es probable que López Obrador no tuviera interés en aprovecharlo. Por ejemplo, no realizó ninguna visita internacional entre la elección y su toma de posesión, como lo habían hecho los anteriores presidentes. La interpretación fue que AMLO no tenía demasiado interés en los asuntos globales y que su prioridad serían los asuntos internos.

En su discurso de toma de posesión, López Obrador declaró que: “en materia de política exterior nos adheriremos a los principios constitucionales de no intervención, autodeterminación, solución pacífica de conflictos y cooperación internacional”. En un mensaje a los presidentes de Estados Unidos y Canadá, propuso “ir más allá del TLCAN y alcanzar un acuerdo de inversión entre empresas y gobiernos de las tres naciones”. Con este mensaje, delineó sus primeros pasos en política exterior. En primer lugar, sus decisiones se basarían en los principios tradicionales y en fomentar relaciones amistosas con todos los países. En segundo lugar, López Obrador estuvo de acuerdo con el libre comercio, lo que implicaba continuidad en la política económica exterior. Varios presidentes de diferentes países asistieron a su toma de posesión. La presencia de diversos jefes de Estado mostró su fuerte poder de convocatoria y la imagen positiva generada por su inquestionable victoria electoral.

Desde el principio de su mandato, AMLO prometió cambios significativos en la política exterior de México. Su principal planteamiento era que los gobiernos anteriores habían proyectado una política exterior elitista que sólo beneficiaba a un sector de la población. Su compromiso era regresarle a México su prestigio internacional y proyectar el interés de la nación en los asuntos externos. En el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*,¹⁷ la administración de izquierda enfatizó los principios de la política exterior de México. Para la región de América Latina, el presidente propuso una relación amistosa con cada país debido a similitudes culturales e históricas. En cuanto a América del Norte, el Plan aceptó que Estados

¹⁷ En México, cada nueva administración tiene que, por ley, delinear un a Plan Nacional de Desarrollo. La política pública del sexenio se tiene que basar en dicho plan. Véase Secretaría de Gobernación, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Secretaría de Gobernación, México, 2019, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Unidos era la principal prioridad de política exterior para México y que el gobierno de AMLO conduciría la relación con “respeto mutuo”, “cooperación” y “soluciones negociadas a problemas comunes”. El Plan también planteó que el gobierno defendería y protegería a los mexicanos en el extranjero, en especial en Estados Unidos.

Como se puede observar, el proyecto de política exterior para la nueva administración implicó algunos cambios, pero también cierto grado de continuidad. AMLO prometió orientar los vínculos diplomáticos de México bajo los principios tradicionales. Sin embargo, en la esfera económica, parecía que su gobierno se inclinaría por una postura más pragmática.

La política exterior de México en los dos primeros años y medio de una administración de izquierda

Como se ha mencionado, AMLO no estaba muy interesado en los asuntos mundiales al comienzo de su mandato. Sin embargo, el primer año demostró que los eventos internacionales eran importantes para México. En 2019, su gobierno se involucró en varias crisis diplomáticas. La mayoría fue con Estados Unidos, pero hubo otros conflictos con Venezuela, Bolivia y otros países. Los detalles se discutirán en los siguientes párrafos.

La política exterior de México hacia América Latina: cambio y continuidad

La región latinoamericana es un área prioritaria para la agenda de la política exterior de México. Tradicionalmente, el país ha proyectado relaciones amistosas y de solidaridad hacia las naciones de la región. Incluso, ha utilizado a América Latina como un instrumento de contrapeso frente a la relación con Estados Unidos. Es decir, México ha buscado alianzas con otros países latinoamericanos para mejorar su posición negociadora frente a Washington.

Las relaciones con Sudamérica: cambio de rumbo y crisis diplomática

El cambio sustancial en la política exterior de México entró en escena en los primeros días de 2019. El caso fue Venezuela. Primero, el Grupo de Lima tuvo una reunión en donde ignoró al régimen de Nicolás Maduro que fue reelegido en 2018 en un dudoso proceso. En esa ocasión, el gobierno de México se abstuvo de apoyar la resolución.¹⁸ Esta acción representó el primer giro de la política exterior de AMLO frente a Venezuela en comparación con la administración anterior, puesto que Peña

¹⁸ Rafael Croda, “Subsecretario mexicano pide no aislar a Venezuela ni intervenir en sus asuntos internos” en *Proceso*, México, 4 de enero de 2019.

Nieto había apoyado al Grupo de Lima y había criticado a Maduro. En su discurso durante la reunión de dicha organización, el representante mexicano dijo que el país bolivariano sería una “prioridad” para México en sus relaciones internacionales y propuso encontrar una fórmula negociada para la crisis venezolana, como había propuesto originalmente el Grupo. Además, mencionó que México estaba comprometido con la no intervención, la cooperación y los derechos humanos.¹⁹ Un hecho que es importante destacar es que el Grupo de Lima se radicalizó con la llegada de los gobiernos de derecha a Brasil y Colombia. Por lo tanto, México propuso una acción más cautelosa para resolver el conflicto en Venezuela.

El 10 de enero de 2019, la OEA aprobó una resolución para declarar ilegítimo a Nicolás Maduro. México también se abstuvo en esa ocasión.²⁰ Más tarde, el organismo regional exigió celebrar “nuevas elecciones” en Venezuela. El problema era que el gobierno de AMLO no prestaba atención a la Resolución 1080 de la OEA y la Carta Democrática Interamericana, que obligan a los Estados americanos a defender y promover la democracia en la región. El gobierno de AMLO prefirió orientar la política exterior de México hacia el principio de no intervención, que está incluido en la Constitución mexicana y alejarse de sus compromisos jurídicos en el marco de la OEA.

La situación política interna en Venezuela empeoró el 23 de enero cuando Juan Guaidó se autoproclamó presidente interino. En un comunicado oficial, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) declaró que el gobierno no “ignoraría un gobierno con el que México tiene relaciones diplomáticas”.²¹ Esta declaración produjo algunas críticas internas. Algunos sectores de la opinión pública consideraron que AMLO estaba tomando el lado de Maduro y que México apoyaba implícitamente a un dictador que violaba los derechos humanos y no era democrático.

Respecto a Venezuela, AMLO optó por una política exterior “principista”, lo que representó un cambio significativo en comparación con la administración de Enrique Peña. La postura reflejaba, también, la falta de interés de AMLO en los asuntos exteriores. También parecía que esta política era principalmente para “consumo interno” cuyo objetivo era satisfacer los intereses de los grupos nacionalistas internos. En el pasado, una política exterior “principista” generaba consenso interno

¹⁹ Jacqueline Fowks, “México evita firmar el acuerdo del Grupo de Lima que rechaza al nuevo gobierno de Maduro” en *El país*, España, 4 de enero de 2019.

²⁰ “OEA aprueba resolución que declara ilegítimo gobierno de Maduro; México se abstiene” en *El Universal*, México, 10 de enero de 2019.

²¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, “México se apega a sus principios constitucionales y respalda llamado de las Naciones Unidas”, comunicado de prensa núm. 012, Secretaría de Relaciones Exteriores, 23 de enero de 2019, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/156459>

y legitimidad, lo que permitía al grupo en el poder un mayor control político. Sin embargo, la decisión de AMLO de cambiar la política hacia Venezuela aumentó la polarización en la sociedad mexicana. Algunos grupos estaban a favor, pero un amplio sector de la población no estaba de acuerdo.

Una situación similar surgió algunos meses después a finales del 2019. En Bolivia, Evo Morales renunció a la presidencia después de una dudosa elección. El ejército y la policía bolivianos le sugirieron que abandonara el país. El gobierno de México interpretó la acción como un golpe de Estado y le ofreció asilo político para proteger su vida.²² Morales aceptó y se fue a México. Una vez más, la decisión provocó polarización ya que la opinión pública lo consideraba un dictador que intentó ser reelegido por tercera vez en una elección fraudulenta. La situación empeoró cuando la embajada mexicana albergó a nueve funcionarios del gabinete de Morales. El nuevo gobierno boliviano organizó una estricta vigilancia alrededor de la embajada y México se quejó. Después de un incidente, al involucrar a guardaespaldas españoles que fueron a recoger a diplomáticos españoles de la embajada mexicana, el gobierno boliviano declaró a la embajadora mexicana “persona *non-grata*” y la expulsó del país.²³ Ahora, la administración de AMLO estaba atravesando una crisis diplomática con Bolivia. Más adelante, el diferendo se resolvió y las relaciones a nivel de embajadores se reestablecieron. A finales de 2020, Luis Arce, del mismo partido de Evo Morales, ganó la elección presidencial. López Obrador reconoció su triunfo de manera inmediata. Incluso, en 2021 el presidente boliviano visitó a su homólogo mexicano en la Ciudad de México, con lo que la relación bilateral se normalizó.

En el ámbito económico, la administración de izquierda también proyectó cierta continuidad en la política exterior. Desde el principio, AMLO apoyó la Alianza del Pacífico, el proceso de integración económica entre México, Colombia, Perú y Chile. Este mecanismo fomenta el libre comercio y la cooperación en varias áreas entre los cuatro miembros y se ha convertido en uno de los instrumentos integradores más importantes de la región debido a su postura pragmática, su proceso de negociación acelerado y su eficacia demostrada en los últimos años. Por estas razones, muchos países en todo el mundo están interesados en la Alianza del Pacífico y pidieron ser incluidos en la lista de observadores.

²² Secretaría de Relaciones Exteriores, “Position of the Government of Mexico on granting asylum to Evo Morales”, comunicado de prensa 397, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 11 de noviembre 2019, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/position-of-the-government-of-mexico-on-granting-asylum-to-evo-morales>

²³ Ariadna García *et al.*, “Expulsa Bolivia a embajadora mexicana” en *El Universal*, México, 30 de diciembre de 2019.

Tradicionalmente, México también ha proyectado una participación activa en la OEA. Sin embargo, la nueva administración ha tenido algunas diferencias con la organización regional, en particular en los casos de Venezuela y Bolivia. Las posiciones de AMLO no necesariamente coinciden con el organismo y han surgido algunas tensiones. Por ejemplo, México se negó a apoyar una resolución de la OEA para ignorar a Nicolás Maduro como presidente legítimo en Venezuela. En cuanto a Bolivia, la OEA también catalogó las elecciones presidenciales, en las que Evo Morales fue reelegido, como fraudulentas, pero México lo defendió cuando fue expulsado.

En ese contexto, el gobierno mexicano ha recurrido a tener una participación más activa en la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe. Este mecanismo multilateral fue creado en 2010 y tiene como objetivo consolidar un foro multilateral para discutir intereses regionales y compartidos sin Estados Unidos y Canadá. En 2020, México se convirtió en el presidente *pro tempore* de dicho esquema y se propuso presentar nuevas iniciativas para fomentar la cooperación y el entendimiento económico entre los miembros.

En 2021, había varios gobiernos de derecha en América Latina, como Colombia y Brasil, pero también de izquierda, como los de Venezuela, Bolivia, Cuba, Nicaragua y Argentina. El gobierno de López Obrador ha buscado una relación estrecha con las administraciones afines. Tanto el presidente de Bolivia como el de Argentina, Alberto Fernández, visitaron a AMLO en plena pandemia de COVID-19, lo que refleja el interés de establecer una cercana relación entre estos gobiernos.

Centroamérica y la cooperación para el desarrollo

La región vecina más inmediata de México es Centroamérica. A lo largo de la historia, el país ha buscado proyectar una hegemonía en esta subregión. Son varios ejemplos que ilustran este supuesto. Cuando México era una potencia petrolera, junto con Venezuela estableció el Acuerdo de San José a principios de los años ochenta. Este mecanismo buscaba ofrecer hidrocarburos a los países centroamericanos y del Caribe a precios preferenciales. En el fondo, el objetivo era mostrar hegemonía en esa región. A mediados de aquella década, creó el Grupo Contadora para lograr una solución pacífica de los conflictos en la región. Más adelante Salinas de Gortari creó el Mecanismo de Tuxtla Gutiérrez para apoyar a los países centroamericanos. Más adelante, Vicente Fox propuso un Plan Puebla-Panamá para fomentar el desarrollo y una mayor integración económica. Más tarde, este esquema se convirtió en el Proyecto Mesoamérica, cuyos planteamientos eran similares a los anteriores programas.

La llegada de AMLO al poder no fue la excepción. Desde un principio, su administración tuvo interés de acercarse a los países vecinos. Un objetivo era fomentar

un desarrollo en esa región para evitar flujos migratorios que cruzan México para llegar a Estados Unidos. El nuevo mandatario invitó a varios presidentes de la región a su toma de posesión el 1 de diciembre de 2018. Ese día, reunió con algunos de los jefes de Estado centroamericanos y firmaron un acuerdo para establecer un Plan Integral de Cooperación.²⁴ La idea era invertir en la subregión para detonar el desarrollo económico y evitar la migración. El pacto fue bien recibido por los líderes. Pero el gran problema era obtener recursos financieros para impulsarlo. Una opción era involucrar a Estados Unidos en el proyecto, pero esa sería una tarea difícil. Más tarde, la SRE anunció que México había llegado a un acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe para establecer un plan para financiar el Plan.²⁵

En resumen, la política exterior de México hacia la región de América Latina en los dos primeros años y medio de una administración de izquierda también se caracterizó por tres patrones: 1) continuidad y cambio; 2) pragmatismo y principio y 3) conflicto y cooperación. Hubo continuidad en la política económica exterior, pero hubo cambios significativos en la esfera diplomática, como los casos de Venezuela y Bolivia. También hubo una oscilación entre una política basada en principios tradicionales y una fundada desde un punto de vista práctico. La postura internacional de AMLO también produjo algunos conflictos diplomáticos (como el caso de Bolivia) pero también proyectó vínculos de cooperación, como el Plan Integral de Cooperación con Centroamérica.

Relación México-Estados Unidos bajo la administración de AMLO: entre el conflicto y la cooperación

La relación entre Estados Unidos y México es, por naturaleza, muy complicada. Tres temas dominan la agenda bilateral: migración, seguridad y comercio. Antes del TLCAN, México proyectaba una política exterior nacionalista, lo que causaba algunas tensiones con Washington. La migración y la seguridad fueron fuentes de conflicto porque el gobierno mexicano no estaba de acuerdo con la política de Estados Unidos y trató de evitar la interferencia de Washington en cuestiones

²⁴ Mathieu Tourliere, “En primer día de gobierno de AMLO, pactan Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica” en *Proceso*, México, 1 de diciembre de 2018.

²⁵ Economic Commission for Latin America and the Caribbean, “Foreign ministers of El Salvador, Guatemala, Honduras and Mexico presented comprehensive Development Plan in the framework of the Conference on the Global Compact for Migration”, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations, comunicado de prensa, 10 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.cepal.org/en/pressreleases/foreign-ministers-salvador-guatemala-honduras-and-mexico-presented-comprehensive>

de seguridad. Después del tratado, ambos países comenzaron a cooperar de manera abierta, principalmente en la esfera económica. Durante el gobierno de Barack Obama, la relación bilateral no tuvo complicaciones significativas. Sin embargo, cuando Donald Trump anunció que se postularía para presidente, empezaron a surgir algunos conflictos. Primero el entonces precandidato declaró que cancelaría el TLCAN porque no era un “buen tratado” para Estados Unidos. Del mismo modo, afirmó que los migrantes mexicanos eran violadores y traficantes de drogas. Por lo tanto, propuso construir un “muro” a lo largo de la frontera para detener la migración ilegal y las drogas ilícitas. Entonces, la relación bilateral entró en una espiral conflictiva.

El asunto migratorio: fuente de conflicto y cooperación

Un tema fundamental y permanente en la agenda bilateral entre México y Estados Unidos ha sido la migración. A lo largo del tiempo, los diferentes gobiernos mexicanos han procurado la defensa de los connacionales en el extranjero. Existen estimaciones de que hay aproximadamente 30 millones de personas de origen mexicano viviendo en Estados Unidos. La SRE cuenta con 50 consulados en ese país y su principal función es proteger sus derechos. Como la sociedad estadounidense percibe a la migración como una amenaza, entonces su gobierno adopta medidas restrictivas a la migración indocumentada. Estas acciones han causado tensión en la relación bilateral. El tema se tornó más controversial con la llegada de Donald Trump a la presidencia en 2017.

Cuando se convirtió AMLO en presidente en 2018, la opinión pública pensó que el nuevo presidente se enfrentaría a Donald Trump por el tema migratorio. Sin embargo, Andrés Manuel López Obrador fue muy cauto ante Washington en este tema.²⁶ Desde el principio, declaró que no enfrentaría a su homólogo para evitar dañar la relación bilateral. Sin embargo, la opinión pública interpretó que estaba haciendo poco para defender la soberanía de México. Por ejemplo, a principios de marzo de 2019, Trump declaró una “emergencia nacional” en la frontera debido a un flujo descontrolado de inmigrantes y drogas.²⁷ En realidad, su objetivo era obtener fondos necesarios para construir el muro, ya que la Cámara de Representantes de Estados Unidos, dominada por los demócratas, negó el apoyo. La oposición política criticó a AMLO porque no hubo una declaración oficial del presidente o de la SRE que defendiera a los migrantes frente al vecino país. Era claro que AMLO no

²⁶ Greg Weeks, “AMLO’s cautious foreign policy” en *The Global Americans*, The Global Americans, Estados Unidos, febrero 2019.

²⁷ Amanda Mars, “Trump declara una emergencia nacional para construir el muro con México” en *El País*, España, 15 de febrero de 2019.

estaba dispuesto a confrontar a Trump para evitar conflictos bilaterales innecesarios. Más adelante, Donald Trump declaró que el gobierno de López Obrador no estaba haciendo nada para detener a los migrantes que cruzaban a través del territorio mexicano para llegar a Estados Unidos. Por lo tanto, amenazó con cerrar la frontera. La respuesta de AMLO fue muy débil porque dijo que “Trump tiene el derecho legítimo de hacer tales declaraciones”.²⁸

Las cosas empeoraron en mayo de 2019 cuando Trump amenazó con imponer nuevos aranceles comerciales a los productos de México si la administración de AMLO no detenía las caravanas centroamericanas que cruzaban el territorio de México para ingresar a Estados Unidos.²⁹ Casi de inmediato, López Obrador envió a Marcelo Ebrard, su ministro de Relaciones Exteriores, a negociar con la administración de Trump para evitar más aranceles. Al final, ambas partes llegaron a un acuerdo. El gobierno mexicano se comprometió a enviar a la Guardia Nacional para controlar la frontera y Washington prometió posponer nuevos aranceles para las exportaciones de México si la migración centroamericana disminuía.³⁰ Una vez más, la oposición cuestionó a AMLO por cambiar sus promesas de campaña, ya que aseguró que respetaría los derechos humanos de los migrantes que cruzan por el territorio mexicano para llegar a Estados Unidos.

En este contexto, el gobierno de Trump solicitó al de México adoptar la figura de “tercer país seguro”. Es decir, Estados Unidos iniciaría los trámites de solicitud de asilo de los migrantes centroamericanos, pero tenían que esperar en territorio mexicano a esperar la resolución de un juez. Bajo estas condiciones, el gobierno de México se tenía que hacer cargo de los gastos derivados de su estancia. La SRE declaró que el país no adoptaría esa figura, pero en los hechos lo estaba haciendo porque muchos migrantes centroamericanos estaban viviendo en el territorio nacional esperando la decisión sobre su petición de asilo.

Los temas de seguridad: amenazas y cooperación

Los asuntos de seguridad también fueron temas controvertidos entre México y Estados Unidos en el primer año de AMLO. A finales de 2019, dos eventos afectaron la relación bilateral. Primero, las autoridades mexicanas detuvieron a Ovidio Guzmán, un hijo del famoso capo del cartel de la droga, el “Chapo” Guzmán. Sin

²⁸ “López Obrador calificó de ‘legítimo’ el reclamo de Trump a México por migrantes” en *The World News*, 28 de marzo de 2019.

²⁹ Amanda Mars, “Trump anuncia un arancel general del 5 por ciento a México como castigo por la inmigración irregular” en *El País*, España, 31 de mayo de 2019.

³⁰ Kevin Sieff y Mary Beth Sheridan, “Mexico is sending its new national guard to the Guatemala border. The mission is unclear” en *The Washington Post*, Estados Unidos, 10 de junio de 2019.

embargo, sus cómplices tomaron varias calles en la ciudad de Culiacán e iniciaron un enfrentamiento para exigir su liberación. Las autoridades lo liberaron “para evitar un baño de sangre”. Más tarde, miembros de una familia mexicanoestadounidense fueron asesinados cerca de la frontera con Estados Unidos por bandas de narcotraficantes. Mujeres y niños fueron asesinados. Estos incidentes demostraron la falta de control de las autoridades mexicanas en materia de seguridad. Como consecuencia, Donald Trump amenazó con etiquetar a los carteles mexicanos de la droga como “grupos terroristas”. El objetivo era ayudar al gobierno de AMLO a combatirlos.³¹ La medida habría tenido muchas implicaciones. Por ejemplo, la fuerza militar estadounidense se podría usar contra esos carteles.³² El gobierno de AMLO y la sociedad mexicana no estaban de acuerdo con tal propuesta. Una vez más, surgió un conflicto en la relación bilateral.

A finales de 2019, un alto funcionario del gobierno de Estados Unidos, William Barr, viajó a la Ciudad de México para resolver los problemas directamente con el presidente López Obrador.³³ Después de las conversaciones, varios acuerdos fueron alcanzados y prevaleció la cooperación. Donald Trump prometió no etiquetar a los carteles y México garantizó una mayor colaboración en este asunto. Esos no fueron los únicos arreglos. Días después, las autoridades estadounidenses anunciaron la detención de Genaro García Luna, ex secretario de Seguridad Pública durante la administración de Felipe Calderón. Fue acusado de tener vínculos con los carteles de la droga. La noticia favoreció la política anticorrupción de AMLO.

La agenda de seguridad bilateral se complicó cuando el gobierno de Estados Unidos detuvo al general Salvador Cienfuegos, quien fue el anterior secretario de la Defensa Nacional de México. Según las autoridades de aquel país, el funcionario tenía vínculos con carteles del narcotráfico. La noticia tuvo un alto impacto mediático por el alto perfil del funcionario. En un principio, el gobierno de López obrador manifestó que la detención era reflejo del combate a la corrupción, pero mostró cierta molestia porque el gobierno de Estados Unidos no informó con anticipación. Más adelante, la administración de AMLO solicitó a Washington la liberación del general para que fuera juzgado en México. El argumento era que Estados Unidos no había informado con anticipación sobre la investigación que la

³¹ Amanda Mars, “Trump anuncia que incluirá a ‘los carteles’ mexicanos en la lista terrorista de EE UU” en *El País*, España, 27 de noviembre de 2019.

³² “¿Qué implicaría que Trump declare como terroristas los carteles de la droga?” en *El Universal*, México, 28 de noviembre de 2019.

³³ Kevin Sieff, “Barr’s meeting in Mexico could be prelude to greater U.S. involvement against drug cartels” en *The Washington Post*, Estados Unidos, 5 de diciembre de 2019.

Administración de Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) estaba realizando. De forma sorpresiva, Washington cedió y el general Cienfuegos fue liberado y enviado a México para continuar con la investigación. Sin embargo, el acusado fue liberado y más tarde exonerado de todos los cargos. Las agencias estadounidenses se sorprendieron porque México argumentó que la investigación no tenía sustento. El incidente causó cierta desconfianza por parte de las autoridades estadounidenses y representó un obstáculo para una cooperación bilateral más amplia en materia de seguridad.

El comercio: hacia un nuevo T-MEC

No sólo hubo cooperación en el ámbito de la seguridad, sino también en la esfera económica. En diciembre de 2019, ambos gobiernos anunciaron una nueva versión del T-MEC, que sustituye al TLCAN.³⁴ El día antes de que AMLO tomara el poder en 2018, México, Canadá y Estados Unidos habían firmado este tratado comercial después de meses de negociación. Sin embargo, los demócratas en la Cámara no estaban de acuerdo por completo con la primera versión y no querían aprobarla porque eso significaba un triunfo para Donald Trump. Después de algunos días de una negociación apretada, ambos gobiernos anunciaron que habían alcanzado un nuevo entendimiento. Esta segunda versión del T-MEC incluyó nuevas reglas de origen y normas más estrictas para proteger el medio ambiente, así como nuevas normas laborales. Los automóviles fabricados en México ahora necesitan tener 70 por ciento de las piezas con origen en América del Norte. Asimismo, el gobierno mexicano debe proporcionar beneficios laborales a los trabajadores mexicanos en la industria automotriz.³⁵ Esas nuevas reglas fueron una solicitud de los trabajadores estadounidenses; por lo tanto, los demócratas las apoyaron. Este tipo de cooperación no estaba exento de conflictos. El acuerdo incluía “agregados laborales” para supervisar que se cumplieran las normas en las fábricas mexicanas. Algunos sectores de la sociedad mexicana no estaban de acuerdo con esta medida porque representaba una violación de la soberanía de México.

Cabe mencionar que muchas de las decisiones de Trump hacia México fueron principalmente para consumo interno. En 2019, Donald Trump estaba interesado en extremo en ser reelegido. Por lo tanto, utilizó a México como chivo expiatorio para cortejar a los electores estadounidenses. Las cuestiones de migración, comercio y seguridad son muy importantes para la opinión pública estadounidense.

³⁴ Sandro Pozzi, “Estados Unidos, México y Canadá firman la versión final del TMEC” en *El País*, España, 11 de diciembre de 2019.

³⁵ Ivette Saldaña, “Reglas de origen y laborales los cambios” en *El Universal*, México, 10 de diciembre de 2019.

Asimismo, es necesario entender que Trump primero amenaza con el objetivo de obtener un mejor resultado en una negociación.

El patrón de conflicto y cooperación es muy claro en la política exterior de México hacia Estados Unidos. Cuando surgió el conflicto, ambos gobiernos estaban dispuestos a negociar y alcanzar entendimientos satisfactorios y a cooperar ampliamente. Del mismo modo, AMLO ha proyectado un enfoque más pragmático respecto a Washington. Su administración ha cedido en cuestiones de migración y seguridad para asegurar el libre comercio. Como está convencido de que el libre comercio genera crecimiento, toma decisiones a partir de ese criterio. Los indicadores económicos, como el crecimiento del Producto Interno Bruto y las inversiones extranjeras, son más importantes, desde su punto de vista.

Visita a Donald Trump

En julio de 2020, el presidente López Obrador realizó su primer viaje internacional. Su destino fue Washington D. C. y el objetivo era visitar a Donald Trump para conmemorar la entrada en vigor del T-MEC. Sin embargo, la opinión pública mexicana criticó la visita porque era una demostración de apoyo al mandatario en sus intenciones de reelegirse. La ausencia de Justin Trudeau, el primer ministro canadiense, debilitó el festejo. El Partido Demócrata estadounidense y su candidato, Joe Biden, también consideraron que AMLO estaba apoyando a Trump. Pero el presidente mexicano insistió en que el único tema era el T-MEC y justificó la visita por la importancia de la relación bilateral para el país. La crítica se centró también por el hecho de que AMLO no realizó ninguna reunión con migrantes ni se acercó a otros actores políticos, como los congresistas demócratas, para buscar un equilibrio.

Con esta visita, era claro que AMLO buscaba mandar señales a ciertos grupos de interés. Por ejemplo, a sus seguidores les demostró que su administración puede manejar la relación bilateral con Trump y evitar confrontaciones. También quiso mandar una señal de certidumbre a los inversionistas y usar al T-MEC como un instrumento para apoyar la salida a la crisis económica producto de la pandemia de COVID-19. El pragmatismo de AMLO también estuvo presente, puesto que su intención era que Trump dejara de criticar a los migrantes y que ya no estuviera tentado a imponer más aranceles a los productos mexicanos.

Joe Biden y el inicio de una nueva relación

El proceso electoral de Estados Unidos del martes 3 de noviembre fue muy complicado. Primero, porque hubo una cerrada disputa entre demócratas y republicanos. En segundo lugar, porque el presidente Donald Trump anunció con bastante anticipación la existencia de un posible fraude electoral, lo que contaminó el proceso. Además, el conteo en algunos estados de la Unión Americana fue muy

lento y pasaron cuatro días sin conocerse el resultado. Sin embargo, el sábado 7 de noviembre, los principales medios de comunicación de Estados Unidos anunciaron que Joe Biden había conseguido los colegios electorales necesarios para obtener la presidencia de ese país a partir de 2021. La fuente de información provino principalmente de los conteos realizados en cada estado de la Unión Americana. Al no existir un órgano central que organice las elecciones en ese país, la tradición ha establecido que ese anuncio es suficiente para declarar vencedor al candidato que obtiene más de 270 colegios electorales. Por lo tanto, era prácticamente un hecho que el candidato demócrata tomaría el poder a partir del 20 de enero de 2021.

Horas después del anuncio, algunos jefes de Estado y de gobierno empezaron a felicitar a Biden. El primero en hacerlo fue el primer ministro canadiense Justin Trudeau. Más adelante, mandatarios europeos y latinoamericanos siguieron el ejemplo. En México, las redes sociales empezaron a preguntar en qué momento el presidente López Obrador emitiría un anuncio al respecto. A mediodía, el secretario de Relaciones Exteriores publicó un *tweet* en donde informó que por la tarde el presidente “fijaría su posición” sobre el asunto. Desde Tabasco, en conferencia de prensa, el presidente aseveró lo siguiente: “Vamos a esperar a que se terminen de resolver todos los asuntos legales, no queremos ser imprudentes, no queremos actuar a la ligera y queremos ser respetuosos de la autodeterminación de los pueblos y del derecho ajeno”. Además, agregó que “el presidente Trump ha sido muy respetuoso con nosotros y hemos logrado muy buenos acuerdos y le agradecemos porque no ha sido injerencista y nos ha respetado”. También señaló que “quiero esperar a que termine el proceso electoral”. Finalmente recordó que en 2006 “nos robaron la Presidencia. Todavía no se terminaban de contar los votos y ya algunos gobiernos estaban reconociendo a los que se declararon ganadores”.³⁶

El lunes 9 de noviembre el presidente insistió en no realizar un pronunciamiento oficial al respecto. Mencionó que su administración quería “actuar con prudencia” y esperar a que las autoridades resolvieran. Sólo entonces el gobierno se pronunciaría. El presidente justificó su posición argumentando que el artículo 89 de la Constitución lo obligaba a ajustarse a los principios tradicionales de política exterior, en particular el de la no intervención. Al respecto, dijo: “Nosotros no podemos inmiscuirnos en los asuntos de otras naciones, tenemos que ser respetuosos de la decisión que tomen los pueblos”.³⁷ La decisión de AMLO generó polarización

³⁶ Diego Caso, “AMLO ‘se guarda’ felicitación a Biden: ‘Esperaremos a que se resuelvan todos los asuntos legales’” en *El Financiero*, México, 7 de noviembre de 2020.

³⁷ “AMLO reitera que esperará para felicitar a Biden hasta resolución de autoridades de EU” en *El Economista*, México, 9 de noviembre de 2020.

entre la opinión pública. Un sector de la población lo criticó porque era un error no reconocer el triunfo de Biden al tratarse de la relación más importante para el país. Otro sector lo apoyó por apegarse a los principios constitucionales. Es decir, en esta ocasión el principismo prevaleció. Incluso hubo versiones de que el equipo de Biden había solicitado una llamada telefónica, pero que AMLO no había aceptado.

Finalmente, en diciembre el Consejo Electoral se reunió y declaró, de manera formal, a Joe Biden como presidente electo a pesar de las demandas presentadas por Trump argumentando un fraude. De manera inmediata, el presidente López Obrador envió a Biden una carta para felicitarlo por su triunfo. Una vez que tomó posesión en enero de 2021, Biden buscó por teléfono a AMLO para discutir los temas de interés bilateral de mayor importancia, como el asunto de la pandemia, la recuperación económica y la migración. Incluso Biden anunció nuevas medidas para la regularización de miles de indocumentados y mencionó una iniciativa para apoyar a Centroamérica con financiamiento para evitar la migración. En estos puntos, había mucha coincidencia entre ambos. Sin embargo, estas iniciativas tienen que pasar por el congreso de Estados Unidos y no había claridad en su posible aprobación. Más adelante, ambos presidentes se reunieron de forma virtual para discutir esos temas. En el encuentro, hubo muestras de entendimiento y colaboración bilateral. Sin embargo, más adelante hubo momentos de tensión. En abril de 2021, el presidente estadounidense organizó una cumbre virtual sobre el clima, pero Obrador no estuvo presente en la inauguración y Biden se retiró cuando AMLO dio su discurso. En el asunto energético, no hay coincidencias entre ambos mandatarios. Mientras que Obrador apoya los combustibles fósiles, Biden promueve energías limpias. Esta diferencia de visión puede generar fricciones entre ambos gobiernos.

En mayo de 2021, AMLO y la vicepresidenta Kamala Harris tuvieron una reunión por videoconferencia para fortalecer la alianza bilateral. La idea era preparar la visita en físico de la vicepresidenta para inicios de junio. A pesar de las señales negativas de López Obrador hacia los demócratas, la administración Biden buscó establecer los contactos necesarios para construir esquemas de cooperación bilateral.

En resumen, en la relación con Estados Unidos, los primeros dos años y medio de política exterior de López Obrador muestran patrones de cambio y continuidad. Pero, al mismo tiempo, existe una combinación entre pragmatismo y principismo por parte de la administración lopezobradorista. Estas dos características también llevan a un modelo de conflicto y cooperación bilateral. Es decir, todavía hay fuentes de conflicto como son los asuntos migratorios y de seguridad, pero hay disposición de ambas administraciones para abrir canales de interlocución para una mayor cooperación bilateral que permita atender los retos compartidos entre ambas naciones.

La relación de México con otras regiones: la búsqueda de contrapesos y diversificación económica
 Como se puede observar en los párrafos arriba, Estados Unidos y América Latina son las relaciones más importantes para México. Otras regiones son relevantes, pero no han sido una prioridad para la política exterior, en especial bajo la nueva administración de AMLO. Sin embargo, hay dos regiones que reflejan especial interés, principalmente para efectos de contrapeso y diversificación. En efecto, el peso de la relación de Estados Unidos sobre México ha hecho que Europa y Asia se conviertan en un contrapeso y una fuente de diversificación económica. Como México exporta casi 80 por ciento de sus productos hacia el mercado estadounidense y su autonomía en política exterior se encuentra limitada ante Washington, los diferentes gobiernos han establecido, como objetivos básicos, la diversificación de los mercados y la búsqueda de contrapesos reales para mejorar la capacidad de negociación frente a Estados Unidos.

Europa: diversificación y crisis diplomática

Europa es importante porque México tiene vínculos históricos, en particular con España. Históricamente, el gobierno ha buscado una relación estrecha con ese continente para atraer inversiones y encontrar mercado a los productos nacionales. En el año 2000, México y la Unión Europea (UE) firmaron un acuerdo de libre comercio, el cual se convirtió en el eje principal de la relación desde entonces. En la administración de Peña Nieto, ambas partes modernizaron el instrumento para actualizarlo a las nuevas necesidades y realidades. En abril de 2020, México y la UE finalizaron el proceso, el cual incluyó medidas respecto al cuidado del medio ambiente y compras gubernamentales. La negociación había iniciado en 2016, pero se concluyó hasta el sexenio de López Obrador debido a los retrasos en las conversaciones.

A pesar del propósito de mantener relaciones amistosas con los países europeos, el nuevo gobierno se involucró en una crisis diplomática con España en marzo de 2019. López Obrador envió de una carta al rey para solicitar una disculpa por los agravios cometidos en contra de los pueblos originales durante la Conquista 500 años atrás. Cuando se anunció a los medios la existencia de la carta, hubo reacciones negativas tanto en México como en España. La señal era contradictoria porque la primera visita de un extranjero de alto nivel que recibió AMLO fue la del presidente del gobierno español, Pedro Sánchez. Ahí, López Obrador refrendó la “relación de amistad y afectos mutuos” entre ambos países.³⁸ Pero más adelante

³⁸ Misael Zavala y Alberto Morales, “México refrenda su amistad y afecto a España: AMLO” en *El Universal*, México, 30 de enero de 2019.

reveló la carta que envió al rey de España en donde le exigía una disculpa por “los abusos de la conquista”. Para AMLO, la disculpa era la “única forma posible de lograr una reconciliación plena entre ambos países”. El gobierno español contestó de manera categórica que rechazaba “con toda firmeza”³⁹ la petición porque la Conquista “no puede juzgarse a la luz de consideraciones contemporáneas”.⁴⁰ Es posible que la carta haya sido principalmente para consumo interno. Para López Obrador era conveniente, frente a los grupos indígenas, buscar un resarcimiento por los tratos recibidos hace 500 años. El mensaje era por la proximidad del 500 aniversario del triunfo de Hernán Cortés en Tenochtitlan. El problema fue que la petición tensó la relación bilateral, lo cual no era conveniente porque ambos gobiernos provenían de corrientes izquierdistas

La administración de AMLO también buscó lazos estrechos con Rusia. En febrero de 2020, el canciller ruso realizó una visita a la Ciudad de México para entrevistarse con el secretario Marcelo Ebrard. Como resultado de la reunión, la SRE anunció que México compraría helicópteros rusos.⁴¹ Sin embargo, días después algunas fuentes periodísticas plantearon la posibilidad de que Washington pudiera imponer sanciones.⁴² Más tarde, dicha secretaría negó la versión de que México compraría esos equipos.⁴³ En el marco de la pandemia, el gobierno también se acercó a Rusia para comprar su vacuna. A finales de abril de 2021, el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, visitó Moscú para explorar la posibilidad de que México pudiera producir el fármaco.

Con Reino Unido, México buscó establecer un mecanismo para mantener el esquema comercial luego de que ese país abandonara la UE a través del *Brexit*. Con los demás países del continente, la SRE ha tratado de mantener abiertos los canales de comunicación para aprovechar las ventajas del Tratado de Libre Comercio entre la UE y México. Estos hechos demuestran que este último está buscando alianzas con otros países para generar contrapesos. Pero también muestra que el factor Estados Unidos tiene mucho peso inclusive en sus relaciones hacia otras regiones.

³⁹ Javier Lafuente y Lucía Abellán, “López Obrador pide al Rey que España se disculpe por los abusos de la Conquista” en *El País*, España, 25 de marzo de 2019.

⁴⁰ “España rechaza ‘con toda firmeza’ carta de AMLO sobre disculpa por la conquista” en *El Universal*, México, 25 de marzo de 2019.

⁴¹ “México negocia compra de helicópteros militares con Rusia” en *El Universal*, México, 7 de febrero de 2020.

⁴² “EU adelanta que podría sancionar a México si compra helicópteros rusos” en *La Jornada*, México, 13 de febrero de 2020.

⁴³ “México niega posible compra de helicópteros rusos” en *El Universal*, México, 14 de febrero de 2020.

Asia-Pacífico: hacia una mayor integración

Asia-Pacífico es también una región importante para México por las mismas razones antes discutidas. Cuando el gobierno mexicano abrió su comercio al mundo en los años ochenta, Asia se convirtió en una zona estratégica para su comercio y para el objetivo de la diversificación. Varios países asiáticos están interesados en México por la vecindad con Estados Unidos. Su intención es penetrar en el mercado estadounidense y ese país representa una excelente plataforma para hacerlo.

En esta región, China desempeña un papel importante para México por razones de diversificación y contrapeso. El comercio bilateral y las inversiones chinas en el país han aumentado de manera significativa en los últimos años. Desde hace mucho tiempo, China tiene un interés particular en involucrarse en América Latina y México es una excelente opción debido al peso de su economía y porque está al lado de Estados Unidos. Anteriormente, hubo algunos problemas bilaterales en el período de Enrique Peña porque su gobierno canceló algunos proyectos de infraestructura en los que estaban involucrados inversores chinos. Sin embargo, la administración de AMLO ha tratado de conciliar los asuntos con ese país. Cuando Donald Trump amenazó con aumentar los aranceles comerciales para las exportaciones mexicanas, el gobierno de México vio a China como una alternativa para reorientar su comercio y un posible aliado frente a las amenazas de Trump de aumentar los aranceles a los productos mexicanos.

En el contexto de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, México obtuvo algunos beneficios, ya que su comercio internacional aumentó ligeramente. Sin embargo, dentro del T-MEC hay una cláusula que evita que México firme un acuerdo de libre comercio con un “país no comercial”.⁴⁴ Esa fue una alusión directa a China. En otras palabras, el gobierno de Estados Unidos impuso un artículo que impide que sus dos socios firmen un tratado comercial con China. Esta acción se produjo en el contexto de la guerra comercial entre China y Estados Unidos en 2019.

A pesar de esta cláusula, el gobierno de AMLO ha tratado de establecer una relación más estrecha con China. El presidente no viajó al extranjero durante 2019, pero envió a su ministro de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, a China para resolver los asuntos con el gobierno de Xi Jinping.⁴⁵ La idea era garantizar

⁴⁴ El artículo 32.10 del T-MEC requiere notificar con tres meses de anticipación si algún miembro “intenta iniciar negociaciones de libre comercio con economías no-comerciales”. Véase Office of the US Trade Representative, “United States-Mexico-Canada Agreement”, Office of the US Trade Representative, Estados Unidos, disponible en <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>

⁴⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Primer Informe de Labores SRE 2018-2019”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, septiembre 2019, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/490401/SRE_Primer_Informe_de_Labores-2019_aconvertir_baja.pdf

más inversiones y promover el libre comercio entre ambas partes. México tiene un déficit comercial con China y quiere reducirlo. Por ahora, China está muy interesada en algunos nuevos proyectos de infraestructura en México en los que podrían participar, como una nueva ruta de trenes en la península de Yucatán y la construcción de una refinería de petróleo en Dos Bocas, Veracruz. Algunos bancos chinos revelaron a principios de 2020 que estaban interesados en proporcionar un préstamo para el plan de refinería. Del mismo modo, las compañías automotrices chinas también anunciaron que planean abrir una planta en México para producir sus automóviles. Desde una perspectiva geopolítica, China quiere exportar su “Iniciativa Cinturón y Camino” (BRI, por sus siglas en inglés) a México y América Central.⁴⁶ Su posición geográfica, cerca de Estados Unidos, los convierte en una opción estratégica para que China se convierta en una hegemonía mundial. En el contexto de la pandemia, México también tuvo acercamientos con el gobierno chino para asegurar insumos médicos necesarios para atender a los infectados de COVID-19. China envió respiradores, cubrebocas y otros instrumentos. Ante la ausencia de Estados Unidos para convertirse en el país líder para enfrentar la pandemia, China estaba tratando de ocupar ese lugar al establecer vínculos con diferentes países del mundo.

En cuanto a otras regiones, África es un área prácticamente olvidada para la política exterior de México. El comercio es escaso en esas zonas y los lazos diplomáticos son reducidos, pues el país tiene sólo seis embajadas. Aunque AMLO prometió iniciar relaciones amistosas con todos los países del mundo, la interacción con ese continente fue escasa durante los dos primeros años y medio de su administración.

Con respecto a Medio Oriente, en mayo de 2021 se desató un conflicto entre Israel y Palestina que registró varias víctimas mortales. En un primer momento, la Cancillería mexicana protestó porque el Consejo de Seguridad de la ONU no tomó cartas en el asunto.⁴⁷ Más adelante, en el Consejo de Derechos Humanos de dicha organización, hubo una propuesta para crear una comisión que investigara las violaciones por parte de Israel. Como lo ha hecho en ocasiones anteriores, México votó a favor de la propuesta y, días después, el gobierno israelí solicitó una

⁴⁶ El BRI es un proyecto clave de China que fue adoptado en 2013 y cuyo objetivo es construir una infraestructura global de desarrollo e inversiones en diferentes países del mundo. Véase Devons-hire-Ellis, Chris, “The Belt & Road Initiative in Mexico & Central America” en *Silk Road Briefing*, Dezan Shira & Associates, 27 de mayo de 2019.

⁴⁷ “Ebrard califica de aberración al Consejo de Seguridad de la ONU por tema Israel-Hamas” en *El Universal*, México, 20 de mayo de 2021.

explicación del voto puesto que lo había considerado inadecuado.⁴⁸ La reacción de Israel también era natural. Es claro que la visión de ambos gobiernos sobre el conflicto es muy distinta. México observa violaciones a los derechos humanos, mientras que los judíos argumentan una defensa frente a ataques terroristas.

Diplomacia humanitaria y política multilateral

Como ya se ha mencionado, al inicio de su administración, López Obrador no mostró mucho interés en los asuntos internacionales. Por ejemplo, el presidente no viajó al extranjero durante su primer año. Tampoco participó en la reunión del G20 en Osaka, Japón. Simplemente envió a Marcelo Ebrard como su representante. También se negó a estar en la Asamblea General de la ONU cuando se abrió el período de sesiones en 2019. Estas decisiones mostraban que el presidente no estaba interesado en participar, de manera directa, en los asuntos mundiales. Es decir, prefería concentrarse en asuntos internos y dejar las cuestiones externas a la SRE. Sin embargo, las presiones de Estados Unidos y la pandemia de COVID-19 lo hicieron cambiar de parecer.

En efecto, una vez que se declaró la pandemia en marzo de 2020, México empezó a proyectar una mayor presencia internacional a través de una diplomacia humanitaria. En primer lugar, el gobierno estableció puentes aéreos para rescatar a los mexicanos que se encontraban varados en diferentes partes del mundo. También mantuvo comunicación abierta con organismos internacionales y otros países para atender los retos que representaba la epidemia. Incluso, AMLO participó, de manera virtual, en una reunión del G20. Ahí, defendió la idea de que la vacuna pudiera ser distribuida de manera amplia para que llegara a todos los rincones del mundo. Por otra parte, México preparó y promovió entre los Estados miembros de la ONU la Resolución 74/274 para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y otros equipos médicos que son necesarios para hacer frente a la pandemia.⁴⁹

En el ámbito multilateral, el gobierno de AMLO ha tratado de participar de manera activa en diferentes foros. En 2019, la SRE anunció que México buscaría un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU para el período 2021-2022. La propuesta era, de alguna manera, contradictoria con el principio de no intervención, ya que México, si era elegido, se involucraría en eventos mundiales ajenos a su interés nacional. Es importante aclarar que esta propuesta no fue una iniciativa original de la administración de AMLO. El gobierno de Felipe Calderón

⁴⁸ Ariadna García, “Israel expresa molestia con México por votación en la ONU” en *El Universal*, México, 31 de mayo de 2021.

⁴⁹ Martha Delgado, “La apuesta de México por la ONU en su 75° aniversario” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, octubre-diciembre 2020.

había presentado la candidatura desde 2011. Como se comentó, existe un acuerdo entre los países latinoamericanos de proponerse con bastante anticipación para lograr candidaturas únicas y ahorrarse los costos de una campaña. Lo que sí hizo la nueva administración fue ratificar la propuesta. En junio de 2019, el Grupo Regional para América Latina y el Caribe endosó la candidatura de México. De acuerdo con Natalia Saltalamacchia, la decisión de darle continuidad al proceso estuvo basada en la búsqueda de una política exterior de Estado para garantizar una “participación recurrente” de México en el mecanismo multilateral.⁵⁰ O, como señala Guadalupe González, la idea del gobierno es proyectar una “actitud participativa, deliberada y frecuente”.⁵¹ Es decir, los miembros del Servicio Exterior Mexicano, expertos en el tema, impulsaron la iniciativa y el canciller Marcelo Ebrard, quien es más abierto a estos temas, apoyó la decisión. El jefe del Ejecutivo aceptó la propuesta y entonces se iniciaron las gestiones correspondientes.

Al respecto, no hubo desacuerdo por parte de los partidos políticos. El Congreso apoyó de manera unánime la decisión puesto que, en julio de 2019, el pleno de la Comisión Permanente votó a favor de respaldar la candidatura de México para ocupar el asiento no permanente.⁵² Por otro lado, no hubo rechazo por parte de la opinión pública. Según la SRE, con el ingreso al Consejo de Seguridad, el gobierno optó “por el multilateralismo y por el fortalecimiento del Derecho Internacional como una forma de establecer [...] reglas para hacer más previsible el comportamiento de los actores internacionales”.⁵³

⁵⁰ Natalia Saltalamacchia, “La postulación de México al Consejo de Seguridad” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, octubre-diciembre 2020, pp. 42-47.

⁵¹ Guadalupe González, “¿Qué esperar del rol de México en el Consejo de Seguridad de la ONU?” en *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, noviembre 2020, disponible en <https://nuso.org/articulo/que-esperar-del-rol-de-mexico-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu/>

⁵² Senado de la República, Senado de la República, “Con el ingreso al Consejo de Seguridad de la ONU, México participa en la reestructuración mundial: Héctor Vasconcelos”, boletín núm. 1494, Senado de la República, México, 18 de junio de 2020, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/48414-con-el-ingreso-al-consejo-de-seguridad-de-la-onu-mexico-participa-en-la-reestructuracion-mundial-hector-vasconcelos.html> Véase también Senado de la República, “Respalda el Senado la labor de la SRE ante el Consejo de Seguridad de la ONU”, boletín núm. 1126, Senado de la República, México, 26 de febrero de 2020, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47712-respalda-el-senado-la-labor-de-la-sre-ante-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu.html> y Secretaría de Relaciones Exteriores, “México recibe apoyo unánime de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para candidatura al Consejo de Seguridad de la ONU”, comunicado núm. 244, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 23 de julio de 2019, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-recibe-apoyo-unanime-de-la-comision-permanente-del-congreso-de-la-union-para-candidatura-al-consejo-de-seguridad-de-la-onu>

⁵³ Martha Delgado, *op. cit.*, p. 7.

En junio de 2020, México fue electo como miembro del Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 2021-2022 con 187 votos. Esto representa 97 por ciento del total de votos emitidos por los Estados miembros del organismo y se trata del mayor apoyo con el que México ha sido electo para formar parte del único órgano de la ONU.⁵⁴ En esta ocasión coincide por primera vez que México tendrá un asiento en el Consejo de Seguridad y, al mismo tiempo, estará participando en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Ello representa mayores retos para el país, puesto que se involucrará de manera directa en temas que pudieran estar lejos del interés nacional, como serían las crisis de Siria, Yemen, Sudán, entre otras. Pero también implica que el país participe en el proceso de toma de decisiones para resolver y atender asuntos que de manera directa afectan el interés nacional, como serían los casos de la pandemia de COVID-19, las caravanas de migrantes centroamericanos, la guerra contra el narcotráfico y los Objetivos y Metas de Desarrollo Sostenible.

De acuerdo con la SRE, el objetivo de México en el Consejo de Seguridad será “poner a las personas en el centro de la agenda”. Es decir, el país impulsará medidas que lleven a un mejoramiento en la calidad de vida de la sociedad y en reducir el sufrimiento. De acuerdo con Eduardo Jaramillo y Juan Ramón de la Fuente, la actuación del país estará guiada por los principios tradicionales de política exterior y buscará promover “esquemas de cooperación y diálogo para prevenir conflictos y lograr una paz sostenible”.⁵⁵ México se incorporará en un escenario internacional muy complejo. Existen diferentes conflictos y, además, el mundo está atravesando la peor pandemia de tiempos modernos.⁵⁶ Su participación en el Consejo de Seguridad obligará a México a involucrarse en temas que probablemente estén lejanos a su interés nacional.

Por otra parte, a principios de 2020, el presidente López Obrador y la oficina de la ONU en la Ciudad de México inauguraron un centro para capacitar a oficiales militares mexicanos para que puedan participar en las operaciones de paz de esta organización. La candidatura para el puesto del Consejo de Seguridad y el apoyo de la participación de México en las operaciones de la ONU reflejan una continuidad con la política exterior de las administraciones anteriores, ya que ellos lo propusieron previamente. Lo anterior demostraba que el presidente López Obrador ya tenía mayor interés de aumentar la presencia de México en los diferentes foros mundiales y las actividades de carácter global.

⁵⁴ Secretaría de Relaciones Exteriores, “México recibe respaldo histórico para ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU”, comunicado núm. 172, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 18 de junio de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-recibe-respaldo-historico-para-ser-miembro-no-permanente-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu?idiom=es>

⁵⁵ Eduardo Jaramillo y Juan Ramón de la Fuente, Jaramillo, Eduardo y Juan Ramón de la Fuente, “Prioridades de México en el Consejo de Seguridad” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, octubre-diciembre 2020, p. 28.

⁵⁶ Guadalupe González, “¿Qué esperar del rol de México en el Consejo de Seguridad de la ONU?”, *op. cit.*

Conclusiones

Este ensayo ha presentado evidencia de que, en los dos primeros años del sexenio de AMLO, la política exterior de México ha oscilado entre el cambio y la continuidad. En el ámbito económico, el gobierno defendió el libre comercio como lo habían hecho las anteriores administraciones. Por ejemplo, respaldó la renegociación del T-MEC y apoyó otros mecanismos de integración regional, como la Alianza del Pacífico. Su gobierno cambió de manera significativa la postura de México sobre Venezuela. El gobierno de Enrique Peña criticó a Nicolás Maduro y exigió reformas democráticas. Cuando López Obrador tomó el poder, no quería entrometerse en los asuntos de Venezuela cuando Juan Guaidó fue reconocido como el nuevo presidente de Venezuela y prefirió adherirse al principio de no intervención.

La política exterior de los dos primeros años de AMLO también se ha caracterizado por una combinación de pragmatismo y principismo. Es decir, su administración ha tomado decisiones basadas en los principios tradicionales, como la no intervención y la solución pacífica de las controversias, como fue el caso de Venezuela y Bolivia. Pero, al mismo tiempo, sus primeras acciones reflejaron un alto grado de pragmatismo. Por ejemplo, la decisión de retener a los migrantes centroamericanos en la frontera sur para evitar mayores aranceles fue, a todas luces, de carácter práctico. López Obrador buscaba no afectar el comercio mexicano hacia Estados Unidos para no generar incertidumbre económica.

En los dos primeros años y medio de gobierno, también se presentó un patrón de cooperación y conflicto en política externa, en especial con Estados Unidos y algunos países de América Latina. Con Washington, la agenda bilateral estuvo marcada por ambos procesos, principalmente en los temas comerciales, migratorios y de seguridad. Con Bolivia, México se involucró en una crisis diplomática luego de que AMLO le otorgó asilo político a Evo Morales. La nueva administración en aquel país expulsó a la embajadora mexicana y puso a la relación bilateral en un momento de tensión.

A pesar de que López Obrador obtuvo un “bono” democrático por su amplio triunfo electoral, no lo usó para generar poder suave y fortalecer la política exterior. Hay otros elementos que también han debilitado el desempeño externo de México. Por un lado, la política exterior del mandatario en sus dos primeros años también ha generado polarización interna. Algunos sectores lo apoyan, pero otros lo critican por no darle prioridad a los asuntos externos. La falta de cohesión social afecta de manera directa la efectividad de cualquier política exterior. La pandemia y la crisis económica son también dos factores que limitan los alcances de las relaciones internacionales del país.

Es altamente predecible que, en los siguientes tres años y medio que quedan de su administración, la política exterior de AMLO experimentará una tendencia similar a la de los primeros años. Es decir, la postura mundial de México combinará patrones de cambio y continuidad. En materia económica, parece que prevalecerá el pragmatismo. Por lo tanto, es previsible que México proyecte una relación de cooperación con Estados Unidos en los años siguientes.

En cuestiones diplomáticas y políticas, es probable que los principios tradicionales y el nacionalismo guíen las relaciones exteriores de México, en particular con América Latina. López Obrador necesita una política nacionalista para consumo interno. Una relación más estrecha con la región puede generar consenso interno y legitimidad. Como hemos visto, la política exterior de AMLO ha provocado polarización política al interior del país, puesto que la opinión pública ha criticado sus decisiones con respecto a Estados Unidos, Venezuela y Bolivia.

Una relación estrecha con América Latina también asegurará la cooperación multilateral en temas clave para el México contemporáneo, como son migración, seguridad y desarrollo económico. El conflicto estará presente, en especial con Estados Unidos en asuntos bilaterales como la migración, el tráfico de drogas y el comercio. Pero será muy probable que ambos países negocien sus diferencias con respeto y cooperación mutua.

López Obrador todavía considera que la mejor política exterior es una “buena política interna”. Sin embargo, la experiencia de los dos primeros años probablemente lo hará cambiar de opinión. Necesita entender que la política exterior es un instrumento clave para el desarrollo económico, político y social del país. Por lo tanto, deberá prestar más atención al mundo e invertir más tiempo y recursos en la diplomacia de México. Lo necesitará para una “buena política interna”.

Fuentes consultadas

- Abella, Gloria, “La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿una nueva concepción?” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 37, núm. 148, FCPYS-UNAM, México, 1992.
- Ardila, Martha, “Latin American foreign policy: toward fragmentation and pragmatic accommodation?” en *Eunomia. Rivista Semestrale di Storia e Politica Internazionale*, VIII n. s., núm. 1, Universidad de Salento, Italia, 2019.
- Benítez, Jazmín *et al.*, “México y la recuperación de la política exterior tradicional” en *Conjeturas Sociológicas*, núm. 20, año 7, Facultad Multidisciplinaria Oriental, Universidad de El Salvador, agosto-diciembre 2019.
- Chávez, Andrey Alexander, “La actual política exterior de México” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, disponible en <https://revistafal.com/la-actual-politica-exterior-de-mexico/>
- Covarrubias, Ana, “Mexico’s foreign policy under the Partido Acción Nacional: promoting democracy, human rights, and interests” en Gian Luca Gardini y Peter Lambert (eds.), *Latin American Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2011.
- Delgado, Martha, “La apuesta de México por la ONU en su 75° aniversario” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, octubre-diciembre 2020.
- Devonshire-Ellis, Chris, “The Belt & Road Initiative in Mexico & Central America” en *Silk Road Briefing*, Dezan Shira & Associates, 27 de mayo de 2019.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean, “Foreign ministers of El Salvador, Guatemala, Honduras and Mexico presented comprehensive Development Plan in the framework of the Conference on the Global Compact for Migration”, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations, comunicado de prensa, 10 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.cepal.org/en/pressreleases/foreign-ministers-salvador-guatemala-honduras-and-mexico-presented-comprehensive>
- Garza, Humberto, “La política exterior de un gobierno de izquierda en México” en Jorge A. Schiavon *et al.*, *La política exterior de México 2018-2024: diagnóstico y propuestas*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/UABC, México, 2018.
- González, Guadalupe, “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia” en Luis Herrera-Lasso (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

- González, Guadalupe, “¿Qué esperar del rol de México en el Consejo de Seguridad de la ONU?” en *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, noviembre 2020, disponible en <https://nuso.org/articulo/que-esperar-del-rol-de-mexico-en-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu/>
- Garza, Humberto *et al.*, *Paradigmas y paradojas de la política exterior de México, 2000-2006*, Centro de Investigación y Docencia Económicas/El Colegio de México, México, 2010.
- Jaramillo, Eduardo y Juan Ramón de la Fuente, “Prioridades de México en el Consejo de Seguridad” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, octubre-diciembre 2020.
- Keller, Renata, “A foreign policy for domestic consumption: Mexico’s lukewarm defense of Castro, 1959-1969” en *Latin American Research Review*, vol. 47, núm. 2, Latin American Studies Association, Estados Unidos, 2012.
- Lasagna, Marcelo, “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior” en *Estudios Internacionales*, año 28, núm. 111, Instituto de Estudios Internacionales-Universidad de Chile, Chile, julio-septiembre 1995.
- Miles, Richard G., “Why Mexico’s foreign policy is about to turn left” en *Foreign Policy*, The FP Group, Estados Unidos, junio 2018.
- Office of the US Trade Representative, “United States-Mexico-Canada Agreement”, Office of the US Trade Representative, Estados Unidos, disponible en <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976.
- Pellicer, Olga, “López Obrador y el mundo” en *Proceso*, México, 15 de diciembre de 2019.
- Pérez, Beatriz Nadia y Teresa Pérez, “La política exterior en las plataformas electorales de 2018” en Mario Alejandro Carrillo *et al.* (coords.), *Reflexiones sobre México y su entorno internacional ante el cambio de gobierno en 2018*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2019.
- Rodríguez, Gerardo, “Escenarios regionales para México de 2018 a 2024” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 6 de diciembre de 2018.
- Ruiz Pérez, Andrés, “Los factores internos de la política exterior mexicana: los sexenios de Carlos Salinas y Vicente Fox” en *Foro Internacional*, vol. LI, 2 (204), El Colegio de México, México, abril-junio 2011.
- Salinas de Gortari, Carlos, “El reto”, discurso presentado por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, candidato a la presidencia por el PRI en Cuatrociénegas, Coahuila, junio 1988.

- Saltalamacchia, Natalia, “La postulación de México al Consejo de Seguridad” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, octubre-diciembre 2020.
- Schiavon, Jorge A. *et al.*, *La política exterior de México 2018-2024: diagnóstico y propuestas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas/UABC, México, 2018.
- Schiavon, Jorge A. y Antonio Ortiz Mena, “Apertura comercial y reforma institucional en México, 1988-2000: un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE” en *Foro Internacional*, vol. XLI, 4 (166), El Colegio de México, México, octubre-diciembre 2001.
- Secretaría de Gobernación, *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Secretaría de Gobernación, México, 2019, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Primer Informe de Labores SRE 2018-2019”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, septiembre 2019, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/490401/SRE_Primer_Informe_de_Labores-2019_aconvertir_baja.pdf
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Position of the Government of Mexico on granting asylum to Evo Morales”, comunicado de prensa 397, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 11 de noviembre 2019, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/position-of-the-government-of-mexico-on-granting-asylum-to-evo-morales>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “México recibe apoyo unánime de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para candidatura al Consejo de Seguridad de la ONU”, comunicado núm. 244, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 23 de julio de 2019, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-recibe-apoyo-unanime-de-la-comision-permanente-del-congreso-de-la-union-para-candidatura-al-consejo-de-seguridad-de-la-onu>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “México recibe respaldo histórico para ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU”, comunicado núm. 172, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 18 de junio de 2020, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-recibe-respaldo-historico-para-ser-miembro-no-permanente-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu?idiom=es>
- Senado de la República, “Con el ingreso al Consejo de Seguridad de la ONU, México participa en la reestructuración mundial: Héctor Vasconcelos”, boletín núm. 1494, Senado de la República, México, 18 de junio de 2020, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/48414-con-el-ingreso-al-consejo-de-seguridad-de-la-onu-mexico-participa-en-la-reestructuracion-mundial-hector-vasconcelos.html>

- Senado de la República, “Respalda el Senado la labor de la SRE ante el Consejo de Seguridad de la ONU”, boletín núm. 1126, Senado de la República, México, 26 de febrero de 2020, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47712-respalda-el-senado-la-labor-de-la-sre-ante-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu.html>
- Torres, Blanca, *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, El Colegio de México, México, 2010.
- Villamar, Zirahuen, “Un nuevo gobierno en México, ¿una nueva política exterior?”, Centre d’Anàlisi en Política Exterior i Seguretat Internacional de Catalunya, Barcelona, enero 2019.
- Velázquez, Rafael, “La política exterior de México en las campañas electorales a la presidencia de 2018” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, mayo 2018.
- Velázquez, Rafael, “México en el mundo: hacia un nuevo proyecto de nación” en *Política Exterior*, vol. 32, núm. 184, Estudios de Política Exterior, España, julio-agosto 2018.
- Velázquez, Rafael (coord.), *La política exterior de México bajo un régimen democrático: cambio y continuidad*, Plaza y Valdés, México, 2002.
- Velázquez, Rafael, “El ‘pragmatismo principista’ de los votos de México sobre Cuba en la OEA (1962-1964): un análisis desde el juego del doble nivel” en *Foro Internacional*, vol. LXI, 3 (245), El Colegio de México, México, julio-septiembre 2021.
- Weeks, Greg, “AMLO’s cautious foreign policy” en *The Global Americans*, The Global Americans, Estados Unidos, febrero 2019.
- Wood, Bryce, *La política del Buen Vecino*, UTEHA, México, 1967.
- Zissis, Carin, “Signals of AMLO’s future foreign policy for Mexico” en *Council of the Americas*, Americas Society/Council of the Americas, Estados Unidos, julio 2018.

Reseñas

Actores y temas de las relaciones de México y sus fronteras, de Laura Muñoz (coord.)

Consuelo Dávila Pérez*

Es una obra que tiene 494 páginas y reúne 22 investigaciones producto de un seminario de investigación. Tiene una amplia y rica presentación y un índice onomástico. Es una edición cuidada, en una impresión fina en un buen tipo de papel. Su portada contiene un mosaico de fotografías del Hemiciclo a Juárez y otras imágenes características de Santo Domingo, Cuba y Puerto Rico. En su interior tiene también algunas fotografías históricas muy interesantes. Una excelente labor de corrección de estilo y de edición.

En cuanto al contenido, el libro es un crisol de diversos temas que abarcan distintos pasajes desde el siglo XIX hasta el presente siglo sobre las relaciones de México y sus fronteras, sobre todo con el Caribe, aunque también con Estados Unidos y América Central. Todas las investigaciones tienen como denominador común el uso de fuentes originales, de archivos mexicanos, pero también de colecciones de otros países caribeños, como Puerto Rico y República Dominicana, y también fuentes de bibliotecas en Estados Unidos. Destaca además de un amplio uso de bibliografía, también la investigación a través de periódicos de la época abordada en algunos trabajos. Ello confiere una riqueza especial a las investigaciones que se presentan.

El libro consta de dos partes: en la primera se presentan nueve pasajes de la historia de las relaciones internacionales de México a través de personajes, como diplomáticos mexicanos representando al país en algunos otros del Caribe, pero también empresarios y políticos con una encomienda especial de parte del gobierno para ayudar a la integración del territorio nacional y su pacificación. Esta primera sección se conforma con una presencia importante de actores porfiristas y revolucionarios, y develan datos novedosos y aspectos importantes de la diplomacia mexicana.

La segunda parte del libro contiene 13 investigaciones que abordan temas diversos sobre la política exterior de México en sus relaciones bilaterales y en el seno de organismos multilaterales, frente a ciertos casos conflictivos en la región del Golfo y el Caribe, esencialmente.

* Licenciada y maestra en Relaciones Internacionales por la UNAM. Realizó estudios de posgrado en el Instituto de Estudios Políticos de París. Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: consuelo_davila@yahoo.com

A continuación, me permito hacer un recuento breve del contenido de cada parte. La riqueza de la obra da para mucho más, pero será solo una mención de su contenido y ya se tendrá la oportunidad de leer el libro y disfrutarlo con calma.

Abre la primera parte un trabajo muy interesante de Silvia Rábago sobre la gestión de Manuel María Zamacona (descrito como un buen orador y escritor), que fue enviado por el gobierno de Porfirio Díaz como “enviado confidencial” a Estados Unidos para obtener el reconocimiento de gobierno, y después de obtenido el 9 de abril de 1878 fue jefe de la legación de México en ese país y nombrado ministro plenipotenciario. Destaca el trabajo realizado para favorecer las inversiones extranjeras en México.

Patricia Montiel habla de un personaje que era profesor de historia y director del Museo Nacional, un historiógrafo, Genaro García (zacatecano), que fue el relator de la crónica oficial sobre el Centenario de la Independencia de México que fue celebrado con bombo y platillo por el gobierno porfirista. El legado de este personaje fue la recuperación de los testimonios de los diplomáticos que visitaron el país durante los festejos del aniversario, buscando —relata la autora— el reconocimiento externo al gobierno de Díaz expresando opiniones positivas de México. Esos testimonios quedaron incluidos en la crónica del Centenario de la Independencia en 1911, del cual se ofrecen unas fotos muy interesantes en el trabajo.

Claudia Ortiz escribe sobre Manuel Sierra Méndez, hermano de Don Justo Sierra, y a quien se le asignó, como parte del grupo de los Científicos, la tarea de ayudar a consolidar el proyecto de integración del territorio nacional durante el Porfiriato. Realizó gestiones para definir el destino de la Península de Yucatán y la creación del territorio de Quintana Roo entre 1884 y 1902. Se le dieron concesiones —como a muchos otros— para colonizar terrenos en Isla Mujeres y Cozumel, que se convirtieron en puertos importantes de llegada y salida de personas y mercancías que transitaban del y hacia el Caribe y el Golfo de México. Con la Revolución estas concesiones serían muy cuestionadas y los terrenos expropiados por los gobiernos emanados del movimiento.

Luego se presentan dos trabajos sobre un par de empresarios: uno es el que presenta Olimpia Reyes, que es muy conocido en el norte del país: Enrique Creel, quien fue gobernador de Chihuahua a quien Díaz le encargó la pacificación del norte del país, sobre todo en Chihuahua y Coahuila por las rebeliones que se estaban fraguando en contra del régimen, pero en particular de las de los Ángeles y los Flores Magón, que estaban en Estados Unidos. De ahí que se le asignara también la Embajada de México en Washington. La autora relata sus gestiones en Estados Unidos y su vinculación con las principales élites políticas y económicas de México y de Estados Unidos, y lo presenta como defensor de ciertos principios frente al exterior, aun antes de la Revolución Mexicana.

El otro empresario es uno de origen asturiano que amasó una gran fortuna en México, un personaje poco conocido: Iñigo Noriega, quien tuvo que salir al exilio en 1913 —señala la autora que ello a pesar de que apoyó a Huerta— y se dedica a estudiar al personaje desde su correspondencia desde Cuba con algunos conocidos que se quedaron en México. En buena medida se presentan sus percepciones de esa época revolucionaria desde su exilio, el cual termina en 1918 con Carranza en el poder.

Luego, Claudia González se refiere a un personaje intelectual y político, diputado durante el gobierno de Francisco I. Madero de quien se convirtió en un férreo crítico —según la autora—, y luego se colocó entre los colaboradores más cercanos de Huerta hasta que, a la caída ese gobierno, tuvo que salir al exilio en 1914 a Estados Unidos y en 1915 a La Habana. La autora trata de exponer cuáles eran las actitudes de este y otros personajes de la historia que, por la confusión política del momento, abrigaban a uno u otro bando. Una reflexión interesante. Querido Moheno fue un prolífico escritor, autor de varios libros y artículos periodísticos y entiendo que esa es la fuente principal para estudiar el pensamiento político de este personaje y su evolución durante los años de su exilio.

César Cruz estudia los informes que elaboraron para la Secretaría de Relaciones Exteriores dos diplomáticos mexicanos, uno asignado ante la Organización de los Estados Americanos, ni más ni menos que Luis Quintanilla, y otro en República Dominicana, José Núñez y Domínguez, en relación con los levantamientos internos en contra de las dictaduras que se presentaron entre 1949 y 1950 en Cuba, Haití y la República Dominicana. Pero en plena Guerra Fría, en donde las dictaduras encontraron el pretexto para combatir a los rebeldes socialistas. Resalta del trabajo el análisis de las posiciones adoptadas por los representantes mexicanos, en particular la reiteración que ambos hacían de los principios de la política exterior de México y de un cierto pragmatismo que privilegiaba los intereses nacionales sobre los principios.

Sara Hernández se refiere a un aspecto particular de la labor de Francisco del Río y Cañedo como embajador en la República Dominicana durante la dictadura de Leónidas Trujillo. Habla de cómo el gobierno mexicano otorgó condecoraciones a ese presidente, entre ellas el collar de la Orden del Águila Azteca en 1935 y cómo esas condecoraciones contribuyeron a mejorar la imagen de su país a nivel internacional.

Por su parte, Jakeline Castelán estudia la gestión diplomática de Gilberto Bosques en Cuba de 1953 a 1964, donde implementó una política de asilo para los revolucionarios en contra de Batista que eran perseguidos por el régimen y, después del triunfo de la Revolución, otorgó asilo a los perseguidos por Castro. La autora se refiere en especial a un exiliado, Cándido de la Torre, cuyo caso fue muy sonado en la prensa mexicana porque fue secuestrado en México y llevado a Cuba, y el gobierno del primero tuvo que realizar gestiones para que el gobierno cubano lo regresara a este país. Las fotos de este trabajo son muy elocuentes de la

relación que México mantuvo con los líderes de la Revolución cubana, mostrando por ejemplo a Fidel Castro en la Embajada mexicana.

En la segunda parte, abre la sección de temas de las relaciones internacionales de México un trabajo muy original y poco estudiado de Ezequiel Estévez, que se remite a la década de 1820, en los inicios de la Independencia, y se refiere a ciertos planes de este país para ayudar a la independencia de Cuba.

Por su parte, Erik del Ángel Landeros aborda el periodo de la intervención tripartita y el Segundo Imperio en México (1861-1867), utilizando materiales de la biblioteca Nettie Lee Benson, de la Universidad de Texas en Austin. Ubica el contexto internacional de la época y la manera en que se empieza a construir en México una política exterior con principios jurídicos defensivos y cómo se plasman los primeros intentos por establecer ciertas normas de derecho internacional para hacer frente a las amenazas externas, desde América Latina y el Caribe. Más adelante se conocería como el derecho internacional del desarrollo.

Yoel Cordoví se refiere a José Martí, pero en especial a su estancia en México y su percepción de lo que ahí acontecía durante la etapa de la República restaurada. Ello a través del estudio de sus publicaciones en la *Revista Universal* entre 1875 y 1876, a través de los cuales se presenta la visión que Martí plasmó sobre la historia de México, pero también sobre la literatura, las artes, las ciencias entre otros temas principales.

Posteriormente se presentan dos trabajos que abordan los vínculos entre las élites de intelectuales de México y Puerto Rico, investigación de Ma. Teresa Cortés, y luego entre intelectuales del primero y la República Dominicana por Isabel de León. Ambas autoras se basan en la correspondencia de personajes en uno y otro país. Sus fuentes principales son colecciones puertorriqueñas y dominicanas.

Varias colaboraciones se refieren a República Dominicana durante la dictadura trujillista. Por ejemplo, Hilda Vázquez se refiere a los primeros exiliados que llegaron de ese país al tomar el poder Trujillo y Metzger Georgina Torres se aboca al papel que desempeñaron los diplomáticos mexicanos ante el comercio de armas de la dictadura dominicana. Se basa en los informes de los embajadores Juan Manuel Alcaráz Tornel y Pedro Cerisola Salcido.

Luego está el trabajo sobre Haití de Licette Gómez, que plantea que entre 1934 y 1994 se desarrolló la presencia diplomática de México en ese país caribeño, en una suerte de línea del tiempo reconstruyendo los acontecimientos internacionales e internos de ambos países.

A continuación, encontramos tres trabajos sobre Jamaica. El primero del diplomático Gerardo Lozano, que deja un testimonio sobre la política exterior de la isla, poniendo énfasis en sus posicionamientos en Naciones Unidas en temas como el *apartheid*, la descolonización, el diálogo Norte-Sur, el derecho del mar, los

derechos humanos, el medio ambiente, el tráfico de drogas, el género, entre otros, durante las últimas décadas del siglo pasado.

Laura Muñoz, coordinadora de este libro, nos presenta un interesante texto que aborda los principales temas de la relación bilateral entre México y Jamaica desde el siglo XIX. Entre otros, se refiere a la diplomacia consular, la diplomacia secreta, la diplomacia tradicional y cómo para México la representación en Kingston cobra importancia al darse cuenta —según la autora— de la importancia de Jamaica como interlocutor que introdujo a México al Caribe anglófono. Luego hace alusión a la diplomacia privada, a la diplomacia bilateral y multilateral a partir de la independencia de Jamaica en 1966 y resalta la importancia de la cooperación internacional para enfrentar las amenazas comunes en la región del Caribe ligadas a la delincuencia transnacional y al crimen organizado.

El tercer trabajo sobre Jamaica, de Estefanía Mijangos, se refiere a la relación de México con ese país durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, poniendo énfasis en el despliegue de una diplomacia cultural.

Finalmente, encontramos dos trabajos también muy interesantes que abordan el tema del derecho del mar. El primero es de Augusto Pedraza, quien aborda el impacto que la ampliación del mar territorial tiene en la delimitación de la frontera marítima de México con sus vecinos del Caribe, la llamada “tercera frontera”. Otra investigación de mucha actualidad es la de Mariana García sobre el famoso Hoyo de Dona del Golfo Oriental, que posee una gran riqueza petrolera y que, por lo mismo, involucra los intereses geopolíticos y estratégicos de los tres países cuyos mares territoriales colindan en esa zona: México, Cuba y Estados Unidos. Resalta la autora sobre la necesidad de llegar a un acuerdo trilateral que garantice el aprovechamiento equitativo de dichos recursos. Existe la sospecha por varios estudiosos del tema de que Estados Unidos está aprovechando esos recursos en aguas profundas con la tecnología que posee, a expensas de lo que debe corresponder a sus vecinos.

Como se puede observar en este muy breve recorrido por los temas que se abordan, el libro tiene una gran riqueza que sirve a los internacionalistas, a los historiadores y al público en general. Además, considero justo reconocer la importancia que el seminario y el proyecto que dirige la doctora Laura Muñoz tiene en la formación de cuadros de jóvenes estudiantes que aprenden al compartir con investigadores ya consolidados. Además, encuentran la posibilidad de ver publicadas sus primeras investigaciones, lo cual constituye un estímulo para seguir hurgando en las fuentes originales y en temas poco trabajados.

Laura Muñoz (coord.),

Actores y temas de las relaciones de México y sus fronteras, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2018, 494 pp.

Migración y desarrollo. Propuestas para una gestión alternativa de la política migratoria en México, de Javier Urbano Reyes

María José Argumedo Hernández*

Isaac García Puertos**

Enrique Darszon Winters***

La migración es uno de los temas centrales en la actualidad y su abordaje parece enfocarse en dos variables que no son nada nuevas, pero que han tomado una mayor relevancia a nivel internacional. La ciudadanía y el territorio son las dos banderas que el Estado enarbola para la exclusión de la población migrante, que al no estar delimitada de manera geográfica y cuestionar el sentido mismo del ciudadano, ponen en entredicho la forma en que los países han decidido gestionar los flujos que surgen, atraviesan, llegan o regresan a sus demarcaciones. Dentro de esta gestión se cuenta el desarrollo, cuyo vínculo con la migración es el tema de esta obra.

En la primera parte de la obra el autor argumenta cómo esta gestión no es casualidad, ya que responde a un modelo hegemónico que provoca y mantiene un sistema de explotación que deviene en ganancias tangibles y que se aprovecha de la migración, sobre todo de la irregular. Estamos ante una paradoja donde el migrante es un activo fundamental en la economía, pero al mismo tiempo juega un papel marginal en la misma, como sujeto cuya obligación parece ser la laboral. Es aquí donde el Estado, en su papel de árbitro, instrumenta la exclusión de la persona migrante, que en su calidad de actor social fuera de la jurisdicción estatal queda al margen de la noción de desarrollo implementado desde un sentido territorial.

En el segundo capítulo podemos apreciar cómo a pesar de que los Estados se refugian en sus propias normas y leyes para definir su actuar acorde a sus propios intereses, las existentes a nivel internacional —no sin cierta tensión o conflicto— otorgan parámetros de referencia que permiten la inserción del migrante en las políticas de desarrollo. Para ello, es necesario comprender que no se puede mantener

* Maestra en Estudios sobre Migración por la Universidad Iberoamericana. Correo electrónico: mj.argumedo@gmail.com

** Maestro en Estudios sobre Migración por la Universidad Iberoamericana. Profesor en la misma universidad. Correo electrónico: isaac.garcia@correo.uia.mx

*** Maestro en Estudios sobre Migración por la Universidad Iberoamericana. Profesor en la misma universidad. Correo electrónico: enrique.darszon@gmail.com

el modelo actual de índole territorial, puesto que la migración internacional es de carácter transnacional, donde todos los países involucrados tienen responsabilidad, y es hora de que la asuman. Porque no hay que olvidar que es precisamente en el ámbito local donde se hace tangible el mejoramiento en las condiciones de vida de la población migrante, y para que ello ocurra debe haber una misma intencionalidad en todo el circuito migratorio.

El autor señala que, dentro de estas normas, hay un problema subyacente, puesto que la construcción de un acervo internacional que oriente las acciones de los Estados enfrenta la carencia de facultad sancionadora. Entonces, estamos ante la coyuntura entre la agenda que postula cada país y su intención de respetar o empatar su agenda pública con la de sus semejantes. No olvidar que la migración es concebida de diversa forma por cada nación y puede ir desde la preocupación del rompimiento de un cierto equilibrio en las relaciones en el espacio comunitario y familiar o la pérdida de mano de obra en plenitud productiva, hasta la relación entre crecimiento poblacional y migración o la configuración de ésta como subsidio económico para sectores de economías desarrolladas.

Un punto de partida que el autor identifica es la dignidad humana como objeto de protección supranacional y su vínculo innegable con las poblaciones no nacionales. Es obligación de los Estados respetarla, lo cual es muestra que el acervo internacional puede ser instrumentado en la gestión estatal, en la forma de criterios elementales o derechos mínimos. Lamentablemente, su aplicación presenta una disparidad en cuanto a nacionales y extranjeros, con lo cual volvemos al debate de territorio y ciudadanía. Los inmigrantes no cuentan con los mismos recursos para lograr el mejoramiento de sus derechos; de hecho, tienen que enfrentarse a las políticas locales que, entre otras cosas, prolongan el mayor tiempo posible su irregularidad y, por lo tanto, su explotación.

El desarrollo es un componente insustituible de los derechos humanos. Bajo esta premisa, el autor brinda todo un recorrido histórico que sirve como anclaje de argumentación global sobre la pertinencia, necesidad y obligación de incluir a la población en situación de movilidad en las estrategias por parte de los Estados, ya sean éstos receptores, de tránsito u origen. De vital importancia es el que se establezcan mecanismos para consolidar la pertinencia jurídica y social de la población migrante, así como de sus familias a los países de acogida. Esto no sólo implica seguir los estándares internacionales respecto a los derechos humanos, sino hacer patente la importancia de la movilidad migratoria en los objetivos de desarrollo nacionales y, sobre todo, comprender que de ninguna manera las normas internacionales impiden que los países gestionen la migración acorde a sus propios intereses. La política pública ya no debe seguir el camino del cierre de fronteras como respuesta única y monolítica al fenómeno migratorio.

En el tercer capítulo vemos cómo los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda 2030 para el Desarrollo son otros de los instrumentos internacionales que permiten la articulación de la población migrante con el desarrollo a nivel local. En especial, la Agenda 2030 presta atención a dos momentos importantes en el ciclo migratorio: la integración al país de recepción y la reintegración al país de origen. El autor hace hincapié en la relevancia de sincronizar las normas nacionales de gestión migratoria con los estándares, criterios y mecanismos de evaluación del acervo internacional. De esta manera habría una mayor articulación entre los países que comparten una misma región o sistema migratorio —como México y Centroamérica— a la vez que une lo global con lo local, con lo que la población migrante podría estar sujeta a la gestión gubernamental en todos los países por donde se desplaza.

Sin embargo, deja fuera la relevancia de los países de tránsito, algo que es una gran falla cuyas consecuencias son más que evidentes hoy en día. De igual forma, no hay que olvidar que, si bien la mayor parte de los instrumentos relacionados con el fenómeno migratorio han sido firmados por una gran cantidad de países, en la práctica su aplicación es deficiente o nula, sobre todo entre las naciones receptoras. De nueva cuenta toma relevancia una de las deficiencias señaladas por el autor: la carencia de elementos de sanción o punitivos, por lo que queda a la completa discreción de los Estados su implementación.

En el cuarto y último apartado el autor delimita los márgenes de acción en la política nacional de gestión migratoria, haciendo un recorrido sobre la situación en torno a la movilidad en México y Centroamérica. Parte de un diagnóstico que describe no sólo los cambios de perfil de la población migrante, sino los contextos donde se sitúa la decisión de migrar y la no garantía al derecho al desarrollo. Resalta el potencial de pensar el diseño de estrategias y programas con miras a las necesidades de la región.

Sobre la situación de movilidad en México, plantea escenarios que viven las distintas poblaciones que cruzan el país, los riesgos que las infancias y juventudes se enfrentan de violencia, abuso y poca garantía de sus derechos fundamentales, las dinámicas en las que las mujeres se enmarcan al garantizar su cruce atentando contra su integridad y acceso a la justicia, la información sobre desapariciones y personas no localizadas y el papel primordial de gestión de las organizaciones de la sociedad civil, el marco de las muertes en fronteras, las diferencias entre cantidad de decesos registrados en cada territorio y cómo éste responde a las políticas públicas internas, el papel de las remesas en las comunidades mexicanas y su marco jurídico, así como la problematización de la migración altamente calificada.

Lo anterior se enlaza con la situación de Centroamérica en la región y el sistema migratorio, mismo en la mirada del autor permite vincular problemáticas más allá

de las capacidades locales de los países del triángulo del norte centroamericano, reforzando el contexto expulsor de zonas rurales en Honduras, Guatemala y El Salvador, que se cimbra en la pobreza extrema, la inseguridad alimentaria, la violencia, el incremento en la tasa de homicidios y los problemas medioambientales que enmarcan los anteriores

Una vez delimitados los márgenes, el autor pone sobre la mesa las propuestas que pueden brindar una alternativa en el diseño de política pública y así poder garantizar el tan anhelado desarrollo, siendo éstas la médula de la discusión del texto. Si existe una idea central que subyace durante todo el análisis, ese es la complementariedad entre migración y desarrollo. Javier Urbano lo denota con gran fuerza en el último apartado de su texto, al presentar un marco de orientación general migratoria para nuestro país, mismo que en buena medida también incluye a nuestros vecinos centroamericanos al sur, sin olvidar a la Unión Americana.

¿Cómo evitar las fallas del pasado en cuestión de políticas públicas migratorias? El trabajo en cuestión nos menciona la imperante necesidad de rediseñar la integración y reintegración de nuestras poblaciones. Bien se afirma aquí que la presente dicotomía (existente alrededor del mundo), entre ciudadanos y extranjeros actúa en contra de la ética y el desarrollo humano. Lo que el autor llama “la presencia del extranjero” no debe por qué poner en jaque al Estado nacional diseñado para la unificación poblacional burda, sino que debe leerse como un elemento sustancial que brinda oportunidades de desarrollo para toda una región humana.

Algunos de los elementos más concisos que contiene el texto para el efecto de una nueva gestión funcional y propositiva es la medición de la intensidad migratoria regional con el Índice de Desarrollo Humano. Los teóricos especialistas en la materia reconocen con claridad que los flujos migratorios nos dicen mucho sobre el desarrollo económico y las condiciones de reducción de la pobreza en un lugar determinado. Tomar en cuenta dichos datos nos explicarían de manera más asertiva la intencionalidad de migrar y si, en efecto, se están reduciendo las brechas de la desigualdad y exclusión.

Sin detenernos mucho, también se considera la necesidad de evaluar la complementariedad entre remesas y Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), flujos monetarios que podrían parecer disímiles en sus objetivos, pero que pueden operar juntos bajo una gestión mejor focalizada. Sigue por una examinación hacia el concepto de fuga de cerebros (misma que el autor tiene a bien llamar “cuasipiratería de recursos humanos altamente capacitados”) y cierra con un análisis hacia la viabilidad de repensar el codesarrollo y las funciones insustituibles de las relatorías sobre migración en el seno de las Naciones Unidas.

De las ventanas a los temas actuales que merecen atención y que el autor no profundiza, pero tiene presente en la construcción de sus propuestas, resalta

la migración de rebote como una más de las manifestaciones en México de la movilidad humana, posicionando al país no sólo como origen, tránsito y destino, sino también como territorio de acogida a la población que se queda en un lugar determinado tras varios intentos de cruzar alguna frontera, y cómo este fenómeno implica en sí mismo un reto para la gestión de la diversidad ante la integración.

Finalmente, y como uno de los aportes más sustanciales que nos hace el autor, el texto se centra en México, llamando a la necesidad de una mirada trifocal que trabaje de manera activa con nuestros vecinos al norte y al sur. Apuntando maneras bajo las cuales México podría administrar fondos de AOD, asegurando la condicionalidad de los apoyos, así como la adecuada medición de resultados tras su aplicación. Recalamos aquí la relevancia del inmenso poderío que aún juega la educación de nuestros niños y jóvenes en la consolidación de prácticas éticas hacia el desafío que supone la migración, afirmando aquí que la formación ciudadana es ya mucho más importante que la construcción de mexicanos conscientes, sino de ciudadanos de la región que actúan en consecuencia por un bien humano.

Sin duda, *Migración y desarrollo. Propuestas para una gestión alternativa de la política migratoria en México* brinda un contexto oportuno de los últimos años del fenómeno migratorio en Mesoamérica, teniendo el potencial de convertirse en herramienta para diseñadores, analistas y aplicadores de políticas públicas en materia de migración, en un texto al cual acudir para repensar estrategias, programas y planteamientos, de la población migrante como población a la que se debe centrar como cualquier otra que habita un territorio específico.

Javier Urbano Reyes, *Migración y desarrollo. Propuestas para una gestión alternativa de la política migratoria en México*, Universidad Iberoamericana, México, 2021, 164 pp.

Política exterior del presidente Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012, de Paulino Ernesto Arellanes Jiménez

Diana Salazar Velasco*

La política exterior de México durante el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa se puede analizar desde una serie de factores que determinaron este periodo, que van desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el activismo internacional, la guerra contra el crimen organizado y el narcotráfico y las relaciones económicas que determinan en gran medida el actuar de la política exterior.

El doctor Paulino Arellanes se da a la tarea de desarrollar los factores antes mencionados para dar entendimiento sobre la política exterior de México en el periodo que va desde 2006 a 2012, reconociéndolos de cara a sus características, continuidades y contradicciones.

Así, su libro parte del PND. De este modo, se aborda la manera en que este documento perfila los principales objetivos y metas que se van a perseguir durante el sexenio, así como las estrategias para lograrlo.

Dentro de este primer apartado se hacen las evaluaciones a dicho documento, puesto que éste marca la ruta que se va a seguir en todos los aspectos; el que interesa en este caso es la política exterior.

La evaluación se da en torno a las metas alcanzadas con las estrategias implementadas a partir del PND, así como una comparación en retrospectiva de la situación en política exterior anterior al sexenio de Felipe Calderón, las continuidades y/o contradicciones que se pudieran hacer presentes.

Existe una interrelación entre política doméstica y política exterior; sin embargo, la cuestión mexicana se ha destacado por una constante contradicción entre lo interno y lo externo. La evaluación que se hace del periodo presidencial de Felipe Calderón también gira en ese sentido; es decir, si las contradicciones entre la política interna y la política externa continúan o si se ha logrado subsanar de alguna manera.

En el segundo capítulo, “El activismo internacional. La necesidad de crear una imagen en el exterior y las contradicciones que existen para ello”, el autor nos explica de forma concisa y precisa la participación que tuvo México en este periodo en eventos de corte internacional, tales como foros, reuniones, encuentros, giras presidenciales y visitas de Estado por el presidente Calderón.

* Licenciada en Relaciones Internacionales y estudios de maestría en Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Correo electrónico: dianasalazarvelasco@gmail.com

Una vez más, haciendo énfasis en la contradicción entre la política interna y la política externa, se analizan las relaciones con el legislativo y los problemas que surgen a partir de estas contradicciones. Son problemas que no se quedan en lo doméstico, sino que alcanzan críticas desde el exterior, siendo que desde la Organización de las Naciones Unidas se apunta que el sistema judicial de México se ve afectado por la falta de transparencia, impunidad, ineficiencia y corrupción.

Si bien el esfuerzo mexicano por recuperar su imagen se ha dado a través de las diversas y múltiples participaciones en las actividades internacionales, la percepción internacional jugará un papel muy importante.

Uno de los ejes más relevantes que marcaron el sexenio de Felipe Calderón fueron, sin lugar a dudas, la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, cuestión a la que el autor del libro en cuestión le dedica el tercer capítulo. La pregunta central que hace reflexionar sobremanera es la siguiente: ¿la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico es una política de seguridad para legitimar el poder?

El Acuerdo Mérida es la base central de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos. Dentro de este marco de cooperación, la seguridad nacional mexicana se encuentra fuertemente vinculada a la seguridad nacional de su vecino del norte. La lucha contra los narcóticos ya no sólo es entonces cuestión doméstica, sino que fuerzas externas acompañan a los esfuerzos nacionales.

En el capítulo cuarto, “Relaciones económicas en el sexenio de Calderón”, el doctor Arellanes no deja de lado el tema económico, sino que hace un recorrido sobre los problemas domésticos y lo que atañe al ámbito internacional. El comercio exterior, las exportaciones y las importaciones, la inversión extranjera y la deuda externa merecen ser analizados de manera precisa. Los organismos internacionales fungen un papel importante en las deudas que México contrae, es así que el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Desarrollo y el Banco Mundial forman parte del último capítulo del libro.

Las relaciones con otros actores internacionales hacen que el dinamismo en las relaciones económicas se privilegie y se realiza un recorrido de los vínculos con Asia, la Unión Europea y América Latina.

El libro de la política exterior calderonista abarca los aspectos más relevantes del sexenio, los cuales influyen también dentro de las políticas internas del país y que recaen entre la interrelación entre lo doméstico y lo externo, cualidad que define los libros del doctor Paulino Arellanes.

Paulino Ernesto Arellanes Jiménez,
Política exterior del presidente Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012,
 Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/
 Piso 15 Editores, 2015, México, 374 pp.

Cronología de la política exterior de México*

Mayo-agosto 2021

Mayo

2 de mayo

El director general y encargado de despacho para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Roberto Velasco Álvarez, terminó su visita en Texas, donde realizó múltiples encuentros con autoridades y actores de gran relevancia en las ciudades de Austin y Houston para el fortalecimiento de la relación entre las naciones.

4 de mayo

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, en el marco de la conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, informa sobre los resultados de su gira de trabajo en Rusia y España con motivo de la gestión de vacunas con dichos países. El funcionario destaca la colaboración entre México y Rusia para el proceso de llenado y envasado de la vacuna Sputnik v en territorio nacional. Asimismo, señala que México participará con el Ministerio de Asuntos Exteriores de España en programas de donación de vacunas para la región de América Latina.

5 de mayo

El secretario de Relaciones Exteriores de México y el secretario de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Alejandro Mayorkas, llevan a cabo un diálogo de alto nivel en el que se abordan los mecanismos de cooperación económica para consolidar el intercambio de bienes y servicios en la frontera común y establecen acuerdos al respecto de la colaboración en términos de la pandemia y su situación en ambos países.

* Elaborada por el Mtro. Samuel Sosa Fuentes (samuelsosa@políticas.unam.mx), la Lic. Selene Romero Gutiérrez (selene.romero@políticas.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 las noticias de diferentes diarios de circulación nacional.

7 de mayo

El secretario Ebrard, en representación de México, participa en la reunión virtual de alto nivel del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre “Mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: defensa del multilateralismo y el sistema internacional centrado en las Naciones Unidas”, junto con el presidente de la Asamblea General, Volkan Bozkır, y los ministros de los 15 países miembros del Consejo de Seguridad. Señala que el reto de la pandemia puso al descubierto las vulnerabilidades de las organizaciones internacionales, lo que podría afectar la paz, la seguridad y la estabilidad de los Estados si no colaboran en conjunto.

11 de mayo

La SRE hace de conocimiento público el posicionamiento de México sobre la situación en Israel y Palestina y llama a todas las partes a detener las acciones que pongan en peligro la vida y la seguridad de la población. Asimismo, exhorta a las partes a detener la confrontación y establecer medidas que reduzcan las hostilidades a través del diálogo y la cooperación.

12 de mayo

La subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE, Martha Delgado Peralta, y el embajador Brian Glynn, director general del Servicio de Acción Exterior para las Américas de la Unión Europea, celebran el Tercer Diálogo de Alto Nivel sobre Justicia y Seguridad, encuentro en el que, además de compartir experiencias, acuerdan establecer apoyo mutuo en cuestiones de prioridad para la seguridad de la población.

13 de mayo

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard y el asistente especial del presidente y director principal del Consejo de Seguridad Nacional para el Hemisferio Occidental, Juan González, encabezan un diálogo de alto nivel sobre la realización de una nueva estrategia de seguridad donde plantean los principales objetivos en este ámbito.

18 de mayo

El subsecretario para América Latina y el Caribe de México, Maximiliano Reyes Zúñiga, junto con los viceministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Adriana Bolaños Argueta y Christian Guillermet Fernández, llevan a cabo una reunión virtual con el objetivo de consolidar la Asociación Estratégica que se mantiene entre ambas naciones.

27 de mayo

El secretario Marcelo Ebrard, representando a México en la celebración virtual de la xxvi Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de la Asociación de Estados del Caribe, asume la presidencia de dicho órgano para el periodo 2021-2022, señalando el compromiso del gobierno mexicano por representar los compromisos en los retos y objetivos de las naciones en torno al tema de la pandemia y de la situación económica actual.

Junio*1 de junio*

El secretario de Relaciones Exteriores, en su calidad de presidente *pro tempore* del Sistema de Integración Centroamericana, asiste a la reunión de ministras y ministros de dicho esquema en Costa Rica con el objetivo de tratar temáticas de gran relevancia para la región. Destacaron los temas migratorios, de institucionalización democrática, la lucha contra la corrupción y la cooperación regional en este escenario pandémico.

4 de junio

Marcelo Ebrard sostiene una conversación con el secretario de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Alejandro Mayorkas, donde abordan los cierres en la frontera y se agradece por la inmunización a ciudadanos mexicanos de los municipios colindantes con el país del norte.

7 de junio

El director general para Europa de la SRE, Bernardo Aguilar Calvo, en el marco de las actividades conmemorativas del 75 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre México y Serbia, lleva a cabo una visita de trabajo en Belgrado, donde preside el v Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterales y se reúne con el ministro de Asuntos Exteriores de Serbia, Nikola Selakovic. En dichos eventos se habla sobre el fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre ambas naciones, así como el mutuo apoyo en temas sociales y culturales.

9 de junio

La subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE, Martha Delgado, en conjunto con el director general para Asuntos Multilaterales y Globales de la República del Perú, Luis Enrique Chávez Basagoitia, dirigen la quinta edición del Mecanismo de Consultas Bilaterales sobre Temas Multilaterales México-Perú, con la finalidad de abordar el impacto de la pandemia, destacando los desafíos por superar en el marco del multilateralismo. Para tal efecto, acuerdan fortalecer los lazos de cooperación para promover una solución satisfactoria para todos.

15 de junio

Los gobiernos de México y Argentina dan a conocer un comunicado conjunto en la Organización de los Estados Americanos, haciendo del conocimiento público su posición frente a la situación en Nicaragua bajo el compromiso del respeto, la promoción de los derechos humanos y la total disposición de colaborar de manera constructiva.

17 de junio

La subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carmen Moreno Toscano, de la mano del secretario de Estado para Asuntos Exteriores de Suecia, Robert Rydberg, llevan a cabo la séptima reunión del mecanismo de consultas políticas por videoconferencia. Tocaban los temas de la agenda bilateral y disponen sumar esfuerzos con la finalidad de ampliar la relación entre ambas partes.

30 de junio

Efraín Guadarrama Pérez, en su calidad de coordinador nacional de México ante la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y Helietta González Hernández, coordinadora nacional adjunta, como representantes de la Presidencia *pro tempore*, encabezan la celebración de la xxxi Reunión de Coordinaciones Nacionales, en la que se presenta un informe sobre la gestión de México en la dirigencia de dicho organismo durante el bienio 2020-2021.

Roberto Velasco, jefe de unidad para América del Norte de la SRE, y Ricardo Mejía Berdeja, subsecretario de Seguridad Pública, se reúnen con Amanda Liskamm, fiscal general asistente adjunta de Estados Unidos, y Calvin Shivers, subdirector del Federal Bureau of Investigation (FBI), con la intención de darle seguimiento al compromiso de trabajo entre las administraciones de México y Estados Unidos concerniente a los objetivos en materia de seguridad entre ambas naciones.

Julio*2 de julio*

El subsecretario para América Latina y el Caribe, Maximiliano Reyes Zúñiga, y el secretario de Relaciones Exteriores, Pablo Anselmo Tettamanti, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, dirigen la Asociación Estratégica México-Argentina, en la cual se trabaja sobre el cumplimiento de la “Hoja de ruta para la reactivación los mecanismos bilaterales entre ambos países en 2021.

El secretario Ebrard da por concluida su gira de trabajo en Francia, en la que se concentró en temas como la agenda política, comercial y cultural entre ambas naciones, al tiempo que trabajó sobre el ámbito multilateral, la fortaleza y el futuro del mismo. Así lograron establecerse prioridades de la relación bilateral de la mano del presidente Emmanuel Macron.

7 de julio

El gobierno de México, en el marco de lo sucedido en Puerto Príncipe, Haití, condena enérgicamente el asesinato del presidente haitiano, Jovenel Moïse. Asimismo, envía sus condolencias y reitera su disposición para trabajar y fortalecer los lazos de cooperación y solidaridad que han caracterizado la relación de ambas naciones a lo largo de la historia.

8 de julio

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, se reúne con la representante comercial de Estados Unidos, Katherine Tai, durante la gira de trabajo que realiza en nuestro país. El encuentro se basa en dialogar sobre los acuerdos y compromisos en común entre los representantes de cada nación para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región y en el marco de la celebración del primer aniversario de la entrada en vigor del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

21 de julio

La subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carmen Moreno Toscano, junto con su homólogo de la República Socialista de Vietnam, el viceministro de Asuntos Exteriores, Nguyen Quoc Dung, encabeza la VI Reunión de Consultas Políticas Bilaterales, donde se habla de los vínculos diplomáticos con Vietnam y las intenciones de ambas naciones de fortalecer el diálogo y la cooperación entre las mismas.

24 de julio

El secretario Marcelo Ebrard recibe a la vicepresidenta y ministra de Relaciones Exteriores de la República de Colombia, Marta Lucía Ramírez, quien visita México con motivo de la conmemoración del 238° Aniversario del Natalicio de Simón Bolívar y la XXI Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC. En dicha reunión tocan los temas de la agenda bilateral para reforzar su compromiso con el diálogo y la promoción de la cooperación entre ambas naciones.

29 de julio

El subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, Alejandro Encinas Rodríguez, como parte de la Presidencia *pro tempore* que ostenta México, recibe en representación de la SRE y el Instituto Nacional de Migración a los delegados de los 11 países que integran la Conferencia Regional sobre Migración, quienes celebrarán la reunión de su Grupo Regional de Consulta.

El secretario Ebrard se reúne con el senador por el estado de California, Ben Hueso, durante su visita de trabajo a México. Ambos personajes dialogan sobre el avance de la vacunación en los estados que colindan con Estados Unidos, así como de la tasa de inmunización registrada en California. En este sentido, los funcionarios proponen la idea de trabajar en conjunto para reabrir la región Cali-Baja próximamente.

30 de julio

El secretario de Relaciones Exteriores y su homólogo estadounidense, Antony Blinken, dan por concluida la visita de trabajo de una delegación de funcionarios del gobierno de México a Washington, D.C., cuyo propósito fue dialogar y organizar sus prioridades en materia de cooperación migratoria para solidificar su plan de trabajo.

Agosto

4 de agosto

El secretario Marcelo Ebrard encabeza la presentación de acciones legales en contra de la comercialización de armas y el tráfico ilícito de las mismas a México. El secretario actúa en conjunto con el senador Ricardo Monreal Ávila, el diputado Ignacio Mier Velazco, el consultor jurídico de la Cancillería, Alejandro Celorio Alcántara, el fundador de la firma Hilliard & Shadowen, Steve Shadowen, y de la académica especialista en temas de seguridad en México, María De Haas Matamoros.

5 de agosto

La subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE, Martha Delgado, y el representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, Lorenzo Jiménez de Luis, hacen del conocimiento público el Proyecto de Impulso Económico Global, con el cual se busca contribuir a las actividades de promoción económica y de búsqueda de inversiones en México.

La subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carmen Moreno Toscano, se reúne de manera virtual con su homólogo en la República de Eslovenia, el secretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores, Stanislav Rascan. En dicho encuentro se promueve la disposición de México de trabajar en conjunto con la finalidad de fortalecer los lazos de la relación bilateral, al mismo tiempo que se coincide en la importancia de trabajar de manera constante para una óptima recuperación postpandemia.

10 de agosto

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, dirige una reunión de trabajo con la delegación estadounidense para tratar los temas de migración en la región, la seguridad en la frontera y la relevancia del desarrollo económico. La finalidad es continuar el diálogo iniciado entre el presidente Andrés Manuel López Obrador con su homólogo en Estados Unidos, Joe Biden, y la vicepresidenta Kamala Harris.

17 de agosto

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, durante la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, da a conocer que se realizará una reunión del Diálogo Económico de Alto Nivel con Estados Unidos el próximo 9 septiembre, con la finalidad de abordar las prioridades en ámbitos tanto económicas como comerciales de ambos países.

23 de agosto

El secretario Ebrard recibe al presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, quien visita de forma oficial la Ciudad de México, luego de la invitación del presidente Andrés Manuel López Obrador para participar como orador en el evento conmemorativo de los 200 años de la firma de los Tratados de Córdoba.

24 de agosto

El secretario de Relaciones Exteriores, respetando la tradición humanitaria de protección y promoción de los derechos humanos de México, recibe a un grupo de mujeres afganas que solicitaron refugio, tras salir de su país por el contexto que se vive en el mismo. Bajo esta situación, el secretario Ebrard resalta la amplia tradición del gobierno mexicano en favor del refugio humanitario a pesar de la lejanía territorial.

26 de agosto

En el marco de un evento encabezado por la directora general de Coordinación Política, Ximena Escobedo, y la presidenta de la Asociación de Autoridades Locales de México, Laura Beristain, la SRE, a través de la Dirección General de Coordinación Política, firma la Carta de Intención con dicha organización. El objetivo es promover el intercambio de información sobre las prácticas en los municipios mexicanos dentro de la internacionalización.

30 de agosto

Del 30 de agosto al 3 de septiembre se desarrollará la séptima Conferencia de Estados Parte del Tratado de Comercio de Armas, donde el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, participa hoy como panelista de alto nivel. Su intervención se dirige a hacer un llamado para fortalecer los mecanismos de cooperación, comunicación y control en la frontera para atacar al comercio ilegal de armas y su desvío para el tráfico ilícito de las mismas.

31 de agosto

Efraín Guadarrama Pérez, director general de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos y coordinador nacional de México ante la CELAC, junto con Xu Jianmin, director general del Departamento de Asuntos Generales de la Administración Nacional de Revitalización Rural de China, inauguran la primera reunión del Primer Foro CELAC-China sobre Reducción de la Pobreza y Fomento del Desarrollo que se lleva a cabo de manera digital en el marco de la presidencia *pro tempore* ostentada por México.

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 10 a 20 cuartillas.

2.1.3 Reseñas: trabajos ensayísticos que analicen novedades editoriales de interés académico y científico. Su extensión irá de cinco a ocho 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 de la Dra. Virginia Leticia Valdivia Caballero, directora de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, al correo electrónico revistarriunam@politicas.unam.mx

6. Evaluación y dictamen

6.1 El dictamen emitido a través del método “doble ciego” es inapelable y anónimo.

6.2 Los trabajos serán evaluados por dos especialistas (dictaminadores) ajenos a la institución de procedencia del autor del artículo o nota.

6.3 Los especialistas emitirán un dictamen sobre la calidad científica del artículo o nota y la conveniencia de su publicación.

6.4 El dictamen puede ser de tres tipos: positivo, negativo o condicionado.

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 existan inconformidad o dudas, los autores pueden manifestarlo mediante escrito a la directora y/o editora 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 la directora de la Revista, para ponerlos a disposición de los lectores para su consulta en línea, para impresión en papel y/o para que sean descargados y archivados.

9. Devolución de originales

9.1 La Revista no se hace responsable de la devolución de originales.

9.2 La Revista se reserva el derecho de devolver todo aquel trabajo que no cumpla con las especificaciones aquí señaladas.

Principios de ética y Declaración sobre negligencia¹

Responsabilidades o comportamiento del Comité Editorial

- La descripción de los procesos de revisión por pares es definido y dado a conocer por el Comité Editorial con el fin de que los autores conozcan cuáles son los criterios de evaluación. El Comité Editorial estará siempre dispuesto a justificar cualquier controversia en el proceso de evaluación.

Responsabilidades o comportamiento del Editor

- El editor se debe responsabilizar por todo lo publicado en la revista. Deberá esforzarse por satisfacer las necesidades de los lectores y autores; por mejorar constantemente la revista; por asegurar la calidad del material que publica; por impulsar los estándares académicos y científicos. Por otra parte, el editor deberá estar dispuesto a publicar correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario.
- La decisión del editor de aceptar o rechazar un trabajo para su publicación debe estar basada únicamente en la importancia del artículo, la originalidad, la claridad y la pertinencia que el trabajo represente para la revista.
- El editor se compromete a garantizar la confidencialidad del proceso de evaluación, no podrá revelar a los revisores la identidad de los autores. Tampoco podrá revelar la identidad de los revisores en ningún momento.
- El editor es responsable de decidir qué artículos pueden ser aceptados a la Revista y el Comité Editorial tomará la decisión final acerca de los artículos que se publicarán.
- El editor asume la responsabilidad de informar debidamente al autor la fase del proceso editorial en que se encuentra el texto enviado, así como de las resoluciones del dictamen.
- Un editor debe evaluar los manuscritos y su contenido intelectual sin distinción de raza, género, orientación sexual, creencias religiosas, origen étnico, nacionalidad, o la filosofía política de los autores.
- El editor y cualquier equipo editorial no divulgarán ninguna información sobre un manuscrito enviado a cualquier persona que no sea el autor correspondiente, revisores, revisores potenciales u otros asesores editoriales.

¹ Departamento Editorial de Revistas Académicas. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial. UNAM.

- Todos los materiales inéditos dados a conocer en un manuscrito enviado no se utilizarán en investigaciones personales de un editor, sin el consentimiento expreso y por escrito del autor. Información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares serán confidenciales y no se utilizarán para obtener ventajas personales. Los editores deben tomar decisiones justas e imparciales y garantizar un proceso de revisión por pares justa y apropiada.

Responsabilidades de los autores

- Los autores deben garantizar que sus manuscritos son producto de su trabajo 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 esté 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.
- 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: 6 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: 6 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: 6 de marzo de 2014.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 141, correspondiente a septiembre-diciembre 2021, editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se terminó de imprimir el 28 de marzo de 2022, en Línea y Color, Prolongación Tlahuicas 20 Col. San Francisco Culhuacán, Coyoacán 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 Alma Rosa Amador Iglesias.