

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

■ Núm. 145, enero-abril 2023 ■

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

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

Directora de la Revista

Virginia Leticia Valdivia Caballero

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. 145 (enero-abril 2023), año 50, 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 Gráfica Premier, S.A. de C.V. Este número estuvo bajo el cuidado de la edición de Alma Rosa Amador Iglesias y se terminó de imprimir el 16 de octubre de 2023, 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 de la editora 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.

CONSEJO EDITORIAL

Leticia Arroyo Peláez, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *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. *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. *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. *Silvia Núñez García*, UNAM-Los Ángeles, Estados Unidos. *Adriana Sletza Ortega Ramírez*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 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. *Alejandra Salas-Porras Soulé*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Alfonso Sánchez Mugica*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Ma. de Lourdes Sierra Kobeh*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Rafael Velázquez Flores*, Facultad de Economía y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Baja California, México. *Zidane Zeraoui*, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México. *Mariana de Jesús Escalante*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Ruth Zavala Hernández*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Ana Luisa Trujillo Juárez*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Yadira Gálvez Salvador*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.

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

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

**Asistencia en la Coordinación Editorial
y diseño del logotipo del 50 aniversario
de la revista**

Maricruz Amador Mora

Diseño de la portada del número 145
Gabriel Parra Delgado

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM
núm. 145 (enero-abril 2023)

7

Presentación

ARTÍCULOS

15

La Conferencia de Belgrado de 1961. El surgimiento
de un movimiento de países “casi” rebelde
The Belgrade Conference of 1961. The emergence
of a movement of “almost” rebellious countries.
Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González

45

Las Organizaciones de la Sociedad Civil, condiciones
y retos de la participación de estos agentes de cambio
en la Cooperación Internacional para el Desarrollo
Civil Society Organizations, conditions
and challenges of the participation of change agents
in International Development Cooperation
Cristina Tapia Muro y María Elena Romero

75

Protestas en el marco de la disputa territorial
de Senkaku y Diaoyu: el costo de la geopolítica
Protests framed by the Senkaku and Diaoyu territorial
dispute: the cost of geopolitics
María Blancas Larriva

105

La calidad de los portales *web* institucionales europeos
como recurso comunicativo para promover la E-Participación
en la Unión Europea
The quality of the European institutional web portals
as a communication resource to promote the E-Participation
in the European Union
Sonia Valle de Frutos y Ana María Zaharías

139

¿A quién benefició la privatización en México?
Internacionalización del sector energético
Who benefited from privatization in Mexico?
Internationalization of the energy sector
Hugo José Regalado Jacobo y Eduardo Elías Gutiérrez López

161

Turismo sexual: el municipio mexicano de Tenancingo
en Tlaxcala, acciones federales para su combate
Sexual tourism: the Mexican municipality of Tenancingo
in Tlaxcala, federal actions to fight it
Valeria Olvera Alvarado y Abdiel Hernández Mendoza

NOTAS

191

Era Trump: entre el excepcionalismo “exacerbado”
y la construcción identitaria de la supremacía blanca
Trump era: between “exacerbated” exceptionalism
and the identity construction of white supremacy
Cristian D. Reyes

RESEÑAS

211

*El profeta y la pandemia. De Oriente Medio al yihadismo
de atmósfera*, de Gilles Kepel
Elba Liliana Mendizábal Hernández

219

Diplomáticas mexicanas, de Patricia Galeana (coord.)
Eduardo Torres Alonso

227

Cronología de la política exterior de México
Septiembre-diciembre 2022

239

Normas editoriales

243

Principios de ética y Declaración sobre negligencia

Presentación

En un entorno post pandémico, es decir, después de la contingencia y crisis multidimensional derivada del SARS-COV-2, el estudio de las relaciones internacionales no sólo implica un análisis con nuevos enfoques y modelos teóricos, sino también diversidad de fenómenos recientes que han surgido derivados de esta crisis, tales como la relevancia del uso de la tecnología en nuestra vida cotidiana o en las grandes empresas transnacionales, o bien, quizás pensar en nuevos ejes y dinámicas del poder.

En este sentido, el presente número 145 está integrado por seis artículos, una nota, dos reseñas de libros y la *Cronología de la política exterior de México*, trabajos que contienen cuestiones novedosas, actuales e históricas propias del objeto de estudio de Relaciones Internacionales y analizan diferentes fenómenos sociales que fortalecen las investigaciones sobre éstos y que a la vez invitan al lector a la búsqueda de nuevas reflexiones sobre nuestra disciplina.

La sección de *Artículos* inicia con la aportación de Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, denominada “La Conferencia de Belgrado de 1961. El surgimiento de un movimiento de países ‘casi’ rebelde”, cuyo eje es la conferencia referida de los Países No Alineados, mediante una perspectiva que denominan los autores “neorrealismo estructural modificado de segunda generación”. El texto se encuentra dividido en dos apartados.

El primer subtítulo, “La Conferencia de Belgrado vista desde la teoría” se centra en explicar dos ideas centrales: 1) la disminución del poder de las grandes potencias en el sistema internacional puede exponer el surgimiento del Movimiento de los Países No Alineados (MPNA), y 2) el laxo marco institucional surgido de la Conferencia de Belgrado pueda atribuirse a la coexistencia, entre las partes del MPNA, de componentes estructurales, materiales y normativos. Asimismo, se encuentra separado por secciones que analizan la Conferencia desde la teoría y los enfoques empíricos.

La segunda sección, “La construcción de un nuevo actor en Belgrado”, pretende demostrar el surgimiento del Movimiento mediante la aplicación de un modelo interpretativo que se centra en el estudio de tres elementos que surgieron en 1648 con la Paz de Westfalia: 1) igualdad jurídica, 2) soberanía y 3) equilibrio de poder, como respuestas normativas al orden internacional.

El subsecuente texto de Cristina Tapia Muro y María Elena Romero, intitulado “Las Organizaciones de la Sociedad Civil, condiciones y retos de la participación de estos agentes de cambio en la Cooperación Internacional para el Desarrollo”, parte de la idea de que la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), al encontrarse en un debate entre sus metas y resultados, ha generado el surgimiento de nuevos actores que se comprometen para eficientar los recursos de ésta, en particular, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Las autoras pretenden con su trabajo identificar los retos y las oportunidades de dichas organizaciones en materia de CID durante la última década.

El artículo está dividido en dos partes: “Las OSC. Una revisión de su participación en la CID” y “Avances, retos y áreas de oportunidad de las OSC: datos, limitaciones y alternativas”. Las secciones se segmentan en subpartes que analizan los conceptos que se relacionan con la CID y las OSC y la vinculación de la primera con las segundas, así como las problemáticas que enfrentan estas últimas en el marco de la CID.

La siguiente contribución se denomina “Protestas en el marco de la disputa territorial de Senkaku y Diaoyu: el costo de la geopolítica”, escrita por María Blancas Larriva, que profundiza en las protestas antijaponesas en China durante 2012 en el contexto de las disputas territoriales por las islas Senkaku/Diaoyu. La autora pretende actualizar lo que se debe entender por el término de sanciones de manera más amplia y no limitarlo a la comprensión de embargos o bloqueos físicos, y cómo éstos se relacionan con las protestas antijaponesas.

El artículo plantea la hipótesis de que “en la disputa territorial en torno a las islas Senkaku/Diaoyu, China recurrió a las sanciones geoeconómicas con el objetivo de presionar a Japón para que este último acceda a una solución que convenga a los intereses de Beijing. Las medidas impuestas por el primero como los boicots a empresas japonesas y las protestas afuera de las misiones diplomáticas del segundo, buscan afectar el intercambio comercial y de inversiones entre ambos países de tal forma que las pérdidas provoquen un impacto suficiente en la actividad económica como para que Tokio reformule su política hacia las islas”.

Para comprobar esa hipótesis, la autora divide su investigación en cinco secciones. La primera aborda un recorrido histórico sobre los orígenes de las disputas territoriales de las islas referidas hasta las protestas de 2012. La segunda evalúa los conceptos relacionados con las sanciones económicas, empleando la dimensión geoeconómica de las sanciones y diferenciándolas de aquellas que son conocidas como tradicionales. La tercera parte señala el motivo de las protestas antijaponesas, sus formas y cómo se vinculan con el nacionalismo. El cuarto apartado menciona las consecuencias económicas que las protestas han tenido para Japón, a través de un estudio cuantitativo y datos estadísticos. La última división del texto

reflexiona sobre el cambio y la evolución que han tenido las sanciones desde la Guerra Fría hasta la actualidad.

Continuando con esta sección, Sonia Valle de Frutos y Ana María Zaharía, en su artículo “La calidad de los portales *web* institucionales europeos como recurso comunicativo para promover la E-participación en la Unión Europea”, con el fin de comprobar el potencial como herramienta de comunicación para fomentar la E-participación en la Unión Europea y, en consecuencia, la democracia electrónica, analizan los portales *web* institucionales de la Unión Europea desde la perspectiva de la usabilidad y accesibilidad *web*.

El texto cuenta con tres secciones. La primera parte se intitula “El proceso democrático de la UE. Desde la iniciativa ciudadana europea hacia Europa 2020” y, tal y como se nombra, examina la democracia en la Unión Europea (UE) desde la Iniciativa Ciudadana Europea aprobada con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa como la primera herramienta transnacional de participación directa con el objetivo de reformar la legitimidad democrática del bloque y concluyendo esta parte de la investigación en el año 2020. La subsecuente división razona sobre la usabilidad y la accesibilidad como ideas clave que tienen un impacto directo en la participación electrónica y están interconectadas. La sección de cierre es un estudio de caso de los portales *web* institucionales europeos. Es una colaboración rica en conceptos, investigación y temas novedosos.

En otro ámbito, Hugo José Regalado Jacobo y Eduardo Elías Gutiérrez López, en su artículo denominado. “¿A quién benefició la privatización en México? Internacionalización del sector energético”, introducen el concepto de élite híbrida político-empresarial para hacer referencia a aquella que se favoreció del proceso de privatización en México y los diferentes sucesos que se derivaron tras ésta, tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), las licitaciones del sector energético en 2014 y la reforma energética de 2022.

La contribución de estos autores se divide en cuatro secciones: la primera identifica la relación inexistente entre la modernización y el TLCAN, que no logró la incorporación de la economía doméstica al sistema global, pero sí alcanzó la internacionalización de la élite político-empresarial formada en la década de los años noventa como consecuencia de la privatización de las empresas estatales en los ochenta. La siguiente parte evalúa la llegada del Partido Acción Nacional a la presidencia en 2000, bajo el mandato de Vicente Fox, iniciando la segunda ola de desregulación de las empresas públicas, también conocida como la transición a un gobierno gerencial. El tercer apartado analiza las políticas del gobierno de Felipe Calderón que dan seguimiento a las reformas estructurales actuales, ligadas a la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad para América del Norte y la seguridad energética de América del Norte. La cuarta profundiza la tercera oleada de privatización con

Enrique Peña Nieto, que no logra consolidarse pero que genera la discusión actual y la contrarreforma de 2022.

El último artículo que integra este número se denomina “Turismo sexual: el municipio mexicano de Tenancingo en Tlaxcala, acciones federales para su combate”, elaborado por Valeria Olvera Alvarado y Abdiel Hernández Mendoza, quienes con su investigación no sólo pretenden profundizar y ampliar los estudios sobre el turismo sexual sino realizarlos desde un enfoque internacionalista, centrándose en el caso de este turismo en el municipio de Tenancingo, en Tlaxcala.

Con el fin de analizar el turismo sexual en América Latina, Olvera y Hernández lo abordan bajo un ciclo de producción, tránsito y destino –que se complejiza por otros elementos como el jurídico– y emplean una metodología hipotético-deductiva. Para ello, desarrollan su escrito en dos partes: en la primera explican “La producción espacial y simbólica del turismo sexual” y en la segunda plantean su caso de estudio. El texto es novedoso por la temática que investiga y visibiliza, el turismo sexual, sus consecuencias y cómo ha cosificado el cuerpo humano, además de hacer hincapié en el nexo que debe existir entre el turismo sexual y las medidas legales tomadas en México para lidiar con éste.

La sección de *Notas* comprende la colaboración de Cristian D. Reyes, denominada “Era Trump: entre el excepcionalismo ‘exacerbado’ y la construcción identitaria de la supremacía blanca”, que busca discutir, mediante elementos retóricos y nacionalistas, cómo el expresidente Donald Trump removió discursivamente las bases ideacionales, generando una confrontación social que resultó en el resurgimiento de grupos afines a ideologías de extrema derecha, tales como *Proud Boys*, *QAnon*, *Oath Keepers* o *Boogaloo Bois*, recobrando la expresión de “*Make America white again*”. A su vez, aborda los logros del “*America first*”. El autor se cuestiona si el excepcionalismo de arraigo blanco hegemónico de la era Trump es un factor contextual derivado de la figura de Donald Trump o no.

La penúltima parte del número 145, *Reseñas*, se integra por dos colaboraciones. La primera, elaborada por Elba Liliana Mendizábal Hernández sobre el libro *El profeta y la pandemia. De Oriente Medio al yihadismo de atmósfera*, escrito por Gilles Kepel, identifica que al autor hace una narrativa casi cronológica que inicia en 2020 sobre la relación que existe entre las potencias mundiales y el devenir de algunos Estados del Mediterráneo, Oriente Medio y Norte de África.

La siguiente reseña, realizada por Eduardo Torres Alonso, es sobre el texto *Diplomáticas mexicanas*, coordinado por Patricia Galeana. Esta obra reúne una semblanza, una nota personal o un reconocimiento de la trayectoria profesional sobre diplomáticas mexicanas del siglo xx, a saber: Paula Alegría, Rosario Castellanos, Graciela de la Lama, Hermila Galindo, Palma Guillén, Amalia González Caballero, Rosario Green, María Lavalle Urbina, Cordelia Urueta y María Emilia Téllez.

Finalmente, como acostumbran cerrar los números de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, el número 145 lo hace con la *Cronología de la política exterior de México*, que contiene los principales acontecimientos de las relaciones exteriores de nuestro país del periodo de septiembre a diciembre 2022, elaborada por Selene Romero Gutiérrez y Samuel Sosa Fuentes con el apoyo de Shareni Sayuri Flores Verdiguél.

Esperamos que la lectura del contenido del número 145 sea útil, satisfactoria y fructífera para futuras investigaciones sobre los diversos fenómenos de Relaciones Internacionales.

Virginia Leticia Valdivia Caballero
Directora de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*

Artículos

La Conferencia de Belgrado de 1961. El surgimiento de un movimiento de países “casi” rebelde

*The Belgrade Conference of 1961.
The emergence of a movement
of “almost” rebellious countries*

Wilson Fernández Luzuriaga*
Hernán Olmedo González**

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar la Conferencia de Belgrado de Países No Alineados de 1961. Para ello, los autores aplican una perspectiva teórica que denominaron “neorrealismo estructural modificado de segunda generación”. Desde esta teoría, los autores conjeturan que el Movimiento de Países No Alineados (MPNA) surgió como consecuencia de un declive de la magnitud de poder de las grandes potencias. En forma paralela, la fragilidad institucional del Movimiento se explica por la combinación de su limitado poder sistémico, su concentración de poder y valores políticos contradictorios entre sus integrantes. Asimismo, por aplicación de un segundo modelo de naturaleza interpretativa, que conlleva el estudio de los institutos de igualdad jurídica, soberanía-libre determinación y equilibrio de poder, entendidos como respuesta normativa a un sistema internacional determinado, los autores concluyen que la conformación del MPNA no supuso la constitución de un bloque de países con intención ni capacidad de generar un nuevo orden internacional.

Palabras clave: No alineamiento, equilibrio bipolar, neorrealismo estructural modificado de segunda generación, igualdad jurídica, soberanía, libre determinación, relaciones internacionales.

* Coordinador y profesor agregado del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Correo electrónico: wilson.fernandez@cienciassociales.edu.uy

** Profesor adjunto del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Correo electrónico: hernan.olmedo@cienciassociales.edu.uy

Abstract

The article has the objective of analyzing the Belgrade Conference of Non-Aligned Countries of 1961. To do this, the authors apply a theoretical perspective that they called “second-generation of modified structural neorealism”. From this theory, the authors conjecture that the Non-Aligned Movement (NAM) arose as a consequence of a decline in the magnitude of power of the great powers. In parallel, the institutional fragility of the Movement is explained by the combination of its limited systemic power, its concentration of power, and contradictory political values among its members. Also, by applying a second model of an interpretive nature, which entails the study of the institutes of legal equality, sovereignty-self-determination and balance of power, understood as a normative response to a determined international system, the authors concluded that the conformation of the NAM did not imply the constitution of a bloc of countries with the intention or capacity to generate a new international order.

Key words: Non-alignment, bipolar equilibrium, second-generation of modified structural neorealism, legal equality, sovereignty and self-determination, international relations.

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo analizar la Conferencia Cumbre de Belgrado de Países No Alineados de 1961, en especial la Declaración final, documento constitutivo del llamado Movimiento de Países No Alineados (MPNA). En efecto, 23 países afroasiáticos, Cuba, Yugoslavia y tres países de América del Sur en calidad de observadores generan un nuevo actor internacional desde un laxo modelo institucional, pero con un sesgo político definido frente a un sistema internacional bipolar. El estudio a desarrollar está orientado por una perspectiva teórica denominada “neorrealismo estructural modificado de segunda generación”, la cual se fundamenta en una serie de presupuestos ontológicos y epistemológicos.

El artículo está inserto en un proyecto de investigación de mayor alcance titulado “Conflictividad y órdenes mundiales”. Dicho proyecto abrevia a explorar y comparar los niveles de conflictividad del sistema según el tipo de estructura o número de grandes potencias para, en un ejercicio de política comparada, evaluar cómo la construcción de los cuatro órdenes internacionales –en la Paz de Westfalia de 1648, el Congreso de Viena de 1815, la Conferencia de Paz de París de 1919 y la Conferencia de San Francisco de 1945– fue funcional a los intereses nacionales de las potencias predominantes del sistema y líderes de las respectivas cumbres.¹

¹ Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “Conflictividad y órdenes mundiales: la Paz de Westfalia y la inauguración del sistema internacional contemporáneo” en *Revista Crítica Contemporánea*, núm. 8, 2018; Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “Conflictividad y

En el marco del mismo proyecto, se ha ampliado la investigación mediante el estudio de la Conferencia Afroasiática de Bandung de 1955,² entendida como una respuesta que delinea los fundamentos inaugurales de una filosofía política neutralista, un tipo de política exterior y una consiguiente concepción del sistema internacional formulada por un grupo peculiar de Estados nacionales.³

Ontológicamente, esta perspectiva teórica se sustenta en los siguientes presupuestos: 1) para explicar algunos síntomas del sistema interestatal contemporáneo es necesario tener en cuenta la magnitud o el peso relativo de poder que tienen las grandes potencias en el sistema; 2) para estudiar las potencialidades de cualquier subsistema interestatal no compuesto por grandes potencias es importante dar cuenta no sólo de la magnitud de poder del subsistema de referencia, sino también de otros aspectos estructurales adicionales, tales como los niveles de concentración de poder y los valores políticos predominantes. En el plano epistemológico, el neorrealismo estructural modificado de segunda generación adhiere a la aplicación de todo tipo de análisis, explicativo o interpretativo, cuantitativo o cualitativo, que posibilite ampliar el conocimiento de fenómenos observados. Ello supone aplicar una lógica epistemológica a la que Patrick Jackson⁴ denominó como pluralismo epistemológico, en el que pueden combinarse aproximaciones epistemológicas *a priori* consideradas alternativas e, incluso, antagónicas.

En definitiva, el artículo se divide en dos grandes secciones. La primera está orientada fundamentalmente a explicar y, en menor medida, a presentar evidencia

órdenes mundiales: el Congreso de Viena y el intento de un freno a la historia de los principios de soberanía y de igualdad jurídica” en *Revista Oasis*, núm. 29, enero-junio 2019; Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de Versalles, el inicio de los equilibrios sistémicos y el primer intento de un multilateralismo universal” en *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 15, núm.1, enero-junio 2020; Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal” en *Cadernos de Relações Internacionais e Defesa*, vol. 1, núm. 1, 2019; Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “Conflictividad y órdenes mundiales. Análisis y reflexión sobre las cuatro cumbres ordenadoras del sistema internacional” en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, núm. 132, diciembre 2020.

²Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “La Conferencia de Bandung en 1955. Síntoma y respuesta al sistema internacional de la Guerra Fría” en *Revista Crítica Contemporánea*, núm. 10, Montevideo, 2021.

³Tadić considera que el concepto de no alineación ha sido abordado, como fenómeno de las relaciones internacionales, desde estas “tres formas de pensar”, las que no tienen por qué considerarse como mutuamente excluyentes. Bojana Tadić, “No-alineación, un vistazo histórico y conceptual” en *Revista Estudios Internacionales*, vol. 3, núm. 2, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, julio-septiembre 1969.

⁴Patrick Jackson, *The Conduct of Inquiry in International Relation. Philosophy of Science and Implications for the Study of World Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 2011.

empírica, sobre dos proposiciones fundamentales. Una enuncia que el surgimiento del Movimiento en buena medida puede explicarse por el declive de la magnitud de poder de las grandes potencias del sistema internacional. La otra proposición arriesga que el laxo modelo institucional emergente de la Conferencia de Belgrado puede explicarse por la coexistencia, entre los miembros del MPNA, de factores estructurales, materiales y normativos que condicionaron negativamente el desarrollo de una institucionalidad internacional más profunda en este subsistema internacional.

La segunda sección está orientada a interpretar la irrupción del Movimiento a partir de la aplicación de un modelo interpretativo centrado en el estudio de tres componentes sistémicos que tuvieron sus orígenes en 1648 con la Paz de Westfalia: igualdad jurídica, soberanía y equilibrio de poder, entendidos como respuestas normativas a un orden internacional pretendido. El principio de igualdad jurídica, funcional a un sistema laico de Estados independientes; el principio de soberanía que habilitó a cada unidad nacional a elegir su régimen político y la orientación religiosa de sus habitantes como señal inaugural de su autodeterminación; el principio de equilibrio de poder, irreversible consecuencia de una estructura internacional protagonizada por Estados que conviven sin un poder coactivo central legitimado y eficaz. La ponderación de estos tres principios será la herramienta interpretativa básica para estudiar la Conferencia Cumbre de Jefes de Estado o Gobierno de los Países No Alineados y su Declaración final de septiembre de 1961.

La Conferencia de Belgrado vista desde la teoría

La Conferencia de Belgrado ha sido la instancia internacional en la cual, mediante su Declaración final, se constituyó formalmente el MPNA. En esta Conferencia constitutiva participaron los siguientes países: Afganistán, Argelia, Birmania, Camboya, Ceilán, Congo, Chipre, Cuba, Etiopía, Ghana, Guinea, India, Indonesia, Iraq, Líbano, Malí, Marruecos, Nepal, Arabia Saudita, Somalia, Sudán, Túnez, República Árabe Unida, Yemen y Yugoslavia. Además, participaron como miembros observadores tres Estados de América Latina: Bolivia, Brasil y Ecuador. Claramente, el antecedente inmediato de esta instancia fue la propia Conferencia de Bandung de 1955, en la que participaron otros países.⁵ También cabe señalar que en la Conferencia de Belgrado estuvieron algunos que no intervinieron en Bandung.⁶

⁵ Entre los países que participaron de la Conferencia de Bandung pero no en la Conferencia de Belgrado se encuentran China, Japón, Jordania, Laos, Liberia, Libia, Nepal, Pakistán, Tailandia, Turquía, Vietnam y Vietnam del Sur.

⁶ Entre los países que participaron de la Conferencia de Belgrado pero no en la Conferencia de Bandung se encuentran Chipre, Cuba, Malí, Marruecos, Congo, Somalia y Túnez.

Por inferencia de los supuestos básicos de algunas teorías de Relaciones Internacionales, desde aquellas del equilibrio de poder, puede enunciarse que este Movimiento es resultado de la política exterior de los países con menor poder en el sistema que, en alguna medida, orientaron sus acciones a influir en el nuevo equilibrio de poder bipolar del momento.⁷ Desde las perspectivas realistas de la estabilidad hegemónica, puede inferirse que este Movimiento ha estado orientado a expresar los niveles de insatisfacción de los Estados con menores capacidades del sistema para con el orden internacional.⁸ Desde aproximaciones liberales puede inferirse que el MPNA es resultado de la convergencia de intereses de sus miembros por materializar las disposiciones institucionales consagradas en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como ser la libre determinación de los pueblos.⁹

Si aplicamos una perspectiva dialéctica, sea en clave marxista o estructuralista, el MPNA es una de las manifestaciones de la antítesis que supone la periferia al estrato central del sistema internacional. Esta antítesis está compuesta por los Estados que presentan menores niveles de desarrollo en el sistema internacional.¹⁰ En aras de aportar una explicación sobre el origen del MPNA y su debilidad institucional consagrada en Belgrado, este artículo se sustenta en una perspectiva teórica denominada neorrealismo estructural modificado de segunda generación.¹¹ A continuación se presenta la heurística positiva de esta teoría.

El neorrealismo estructural modificado de segunda generación

El neorrealismo estructural modificado debe entenderse como parte de la heurística positiva de lo que, en palabras de Lakatos¹² puede denominarse como programa de investigación neorrealista en el estudio de la política internacional.¹³

⁷ Hans Morgenthau, *Política entre naciones. La lucha por el poder y la paz*, 3ª ed., Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986 [1948]; Kenneth Waltz, *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

⁸ A.F.K. Organski y Jacek Kugler, *The War Ledger*, University of Chicago Press, Chicago, 1980; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1981.

⁹ Stephen Krasner, *International Regimes*, Cornell University Press, Nueva York, 1983; Robert Keohane, *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.

¹⁰ Raúl Prebisch, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” en *Desarrollo Económico*, vol. 26, núm. 103, octubre-diciembre 1986 [1949]; Immanuel Wallerstein, *El moderno sistema mundial*, Siglo XXI Editores, México, 2010 [1974].

¹¹ Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “La Conferencia de Bandung en 1955. Síntoma y respuesta al sistema internacional de la Guerra Fría”, *op. cit.*

¹² Imre Lakatos, *La metodología de los programas de investigación científica*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.

¹³ El núcleo duro del programa de investigación neorrealista lo conforman los siguientes supuestos: 1) las relaciones internacionales se desarrollan en estado descentralizado o de anarquía; 2) los Estados

La heurística estructural modificada se asienta en dos supuestos: 1) los Estados con menores capacidades materiales son tan deseosos de riqueza y poder como los de mayores capacidades materiales; 2) las organizaciones, instituciones y regímenes internacionales pueden adquirir cierta autonomía en el sistema internacional en temas asociados con la baja política o el bienestar. De acuerdo a estos supuestos, para minimizar su vulnerabilidad los Estados con menores capacidades tienden a respaldar los regímenes internacionales que legitiman modos de distribución de recursos de tipo más autoritativos que de mercado.¹⁴ Con respecto a los regímenes internacionales, se considera que una vez en vigencia, su dependencia del poder de los Estados que los han impulsado puede tornarse más atenuada. Ello se debe a que la distribución de influencias generadas al interior de los regímenes puede no reflejar exactamente la distribución de poder en el propio régimen, el ejemplo más obvio es el sistema de un voto por nación en muchos regímenes internacionales.¹⁵

El neorrealismo estructural modificado de segunda generación no contradice los supuestos precedentes, sólo se caracteriza por incluir nuevas suposiciones que puedan ser fructíferas para el progreso del programa de investigación. Entre estas nuevas suposiciones se encuentran las siguientes: 1) para explicar algunos síntomas del sistema interestatal en su conjunto es necesario tener en cuenta la magnitud o peso relativo que tienen las grandes potencias en el sistema; 2) para estudiar las potencialidades de cualquier subsistema interestatal no compuesto por grandes potencias no sólo es importante dar cuenta de la magnitud de poder del subsistema de referencia, sino también de otros aspectos estructurales, tales como los niveles de concentración de poder y los valores políticos predominantes. En este sentido, el neorrealismo estructural modificado de segunda generación debe ser entendido como una aproximación teórica de alcance limitado, que intenta dar cuenta de algunos fenómenos o procesos específicos derivados de relaciones interestatales. Sin embargo, cabe señalar que es parte de la red de teorías de alcance

son los principales agentes de las relaciones internacionales y se comportan bajo el principio de autoayuda; y 3) de la distribución de poder entre los Estados emerge el equilibrio estructural del sistema internacional. Véase Kenneth Waltz, *op. cit.*, pp. 119-149.

¹⁴ Desde esta perspectiva, la distribución de tipo autoritativa involucra la distribución directa de los recursos por parte de las autoridades políticas o la atribución indirecta por medio de la limitación de los derechos de propiedad de los actores no estatales, incluyendo las corporaciones privadas. Por su parte, un régimen internacional con orientación de mercado es aquel en el cual la atribución de recursos está determinada por las preferencias de los actores individuales que tienen el derecho de alienar su propiedad según sus propias estimaciones de sus mejores intereses.

¹⁵ Stephen Krasner, *op. cit.*; Stephen Krasner, *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989.

limitado que conforman el programa de investigación neorrealista, mismo que debe entenderse como una teoría de alcance medio en el marco de una cosmovisión realista, esta última entendida como una teoría de gran alcance.¹⁶

Teniendo en cuenta estas suposiciones se plantean las siguientes dos proposiciones sobre el tema de este artículo: la primera de ellas enuncia que el surgimiento del MPNA se explica, en buena medida, por la tendencia declinante y niveles intermedios de la magnitud de poder de las grandes potencias en el sistema internacional de Estados. Por su parte, la segunda proposición enuncia que el laxo nivel de institucionalidad del MPNA se explica por la combinación de tres factores estructurales inherentes al Movimiento: baja magnitud de poder del subsistema que conforma el propio MPNA, niveles medios de concentración de poder y valores políticos contrarios al desarrollo de una institucionalidad internacional profunda entre los miembros de este subsistema internacional.

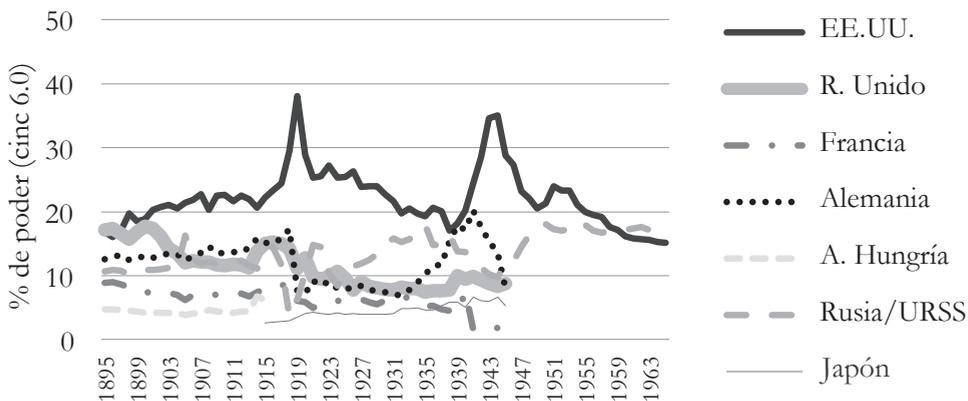
Explicando las proposiciones y evidenciando tendencias empíricas

Con respecto a la primera de las proposiciones, el surgimiento de este Movimiento se explica por la combinación de un nivel medio y tendencia declinante de la magnitud de poder de las grandes potencias. Si bien en términos empíricos la magnitud de poder de las grandes potencias ha estado influenciada por el número de grandes potencias del sistema, en teoría esto no necesariamente debe ser así, ya que podría identificarse un sistema interestatal con bajo número de grandes potencias, como fue en el período de la Guerra Fría, pero que la magnitud de poder sea elevada, algo que no sucedió en dicho lapso. En un sistema internacional bipolar en el que las grandes potencias presentaron fuertes rivalidades y magnitud de nivel medio con tendencia a la baja, se generan mayores oportunidades para la emergencia de lo que podría denominarse como “espacios vacíos en el sistema internacional”. Estos espacios vacíos fueron ocupados por nuevas entidades políticas, de alcance nacional e internacional que, en alguna medida, estuvieron orientadas a modificar pautas formales e informales de funcionamiento del sistema internacional. En conjunto con el MPNA, el proceso de descolonización puede ser entendido desde esta perspectiva. Teniendo en cuenta el *Composite Indicator of National Capabilities* en su versión 6.0, índice de poder desarrollado en el marco de *Correlates of War*, la Gráfica 1 presenta las tendencias de la distribución relativa de poder de las grandes potencias del sistema internacional del período 1895-1965, y

¹⁶ Sobre la clasificación de teorías de alcance medio y gran alcance, véase Robert Merton, *Teoría y estructuras sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

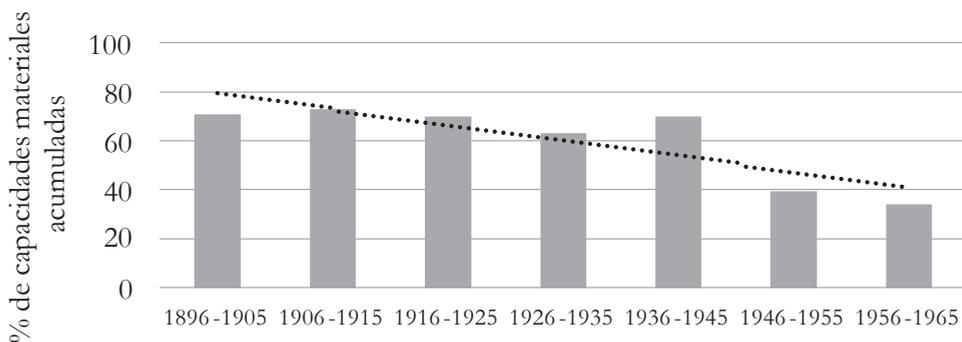
la Gráfica 2 la tendencia de la magnitud de poder de las grandes potencias del sistema internacional para el mismo período.¹⁷

Gráfica 1
Tendencias de la distribución de poder de las grandes potencias
1896-1965



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 2
Tendencia de la magnitud de las grandes
potencias en el sistema internacional 1896-1965



Fuente: elaboración propia.

¹⁷ Para acceder a la metodología de construcción de este índice y acceder a los datos empíricos, ingresar a <https://correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities/>

Teniendo en cuenta que las dos potencias del momento proyectaban modelos de desarrollo político y económico contradictorios entre sí, el MPNA debe entenderse como una respuesta política desarrollada por buena parte de los países más desaventajados del sistema internacional para enraizar sus propias soberanías y procurar maximizar intereses, riqueza e incluso poder en sus relaciones internacionales. No obstante, una vez surgido este subsistema, su laxo o muy limitado nivel de institucionalidad se explica, en mayor medida por ciertos patrones estructurales, puntualmente su escasa magnitud de poder, sus niveles de concentración y los valores políticos predominantes en el propio MPNA.

Respecto a la magnitud de poder del subsistema, si bien al agregar el poder relativo de cada uno de los 23 firmantes, el mismo alcanzó aproximadamente 10 por ciento del poder mundial para 1961, cabe destacar que cada una de las grandes potencias superaba con creces el poder relativo agregado de todos los miembros del Movimiento.¹⁸ A la par, en el momento en que surgió el MPNA las grandes potencias que conformaban la bipolaridad del sistema prácticamente no moderaban su política exterior por los intereses de otros Estados; sin embargo, si tomamos en cuenta al MPNA, la gran cantidad de países que conforman el Movimiento hace por demás dificultosa cualquier tipo de coordinación o puesta en común de intereses por desarrollar una institucionalidad más profunda. La aplicación de la fórmula de combinaciones diádicas puede ayudar a ilustrar el punto, en concreto, en un subsistema conformado por 23 Estados, el número total de combinaciones diádicas posibles es de 253, hecho que dificulta la coordinación y puesta en común para el desarrollo institucional.¹⁹ Sin embargo, este no es el único factor, ya que existen subsistemas regionales como el de la Unión Europea actual que registran un mayor número de miembros y también un profundo desarrollo institucional.

Ahora bien, si la limitada magnitud de poder del Movimiento se combina con un nivel de concentración de poder que no ha sido bajo, se reducen las probabilidades de que los miembros de un subsistema interestatal desarrollen una institucionalidad internacional más profunda que implique, puesta en común o incluso delegación de soberanías. Empíricamente, esta ha sido una diferencia crucial respecto al subsistema de Estados europeos. La explicación teórica de ello estriba en que un subsistema interestatal con niveles de concentración de poder medios y altos, para la gran mayoría de los Estados con menores capacidades del subsistema, la delegación o puesta en común de soberanía en instituciones interestatales constituye una amenaza significativa a su propia soberanía, más aún si dicha soberanía

¹⁸ Cabe señalar que, entre los 23 Estados firmantes, en las mediciones que se presentarán a continuación no fueron incluidos Argelia y Guinea; la razón de ello es que en 1961 ambos países no eran Estados independientes.

¹⁹ La fórmula aplicada para el cálculo de combinaciones diádicas es la siguiente: $(n-1) n/2$.

ha sido recientemente alcanzada. Por esta razón fundamental es que en subsistemas interestatales que no registran bajos niveles de concentración de poder es poco probable un desarrollo institucional internacional profundo.

Asimismo, si a ello se agrega la existencia de valores políticos predominantes contrarios al desarrollo de instituciones internacionales que implique puesta en común de soberanías, se espera que los subsistemas de referencia tengan un laxo nivel de institucionalidad. Sin duda, los valores políticos favorables al desarrollo de la institucionalidad internacional son aquellos que se asocian a los principios pluralistas, liberales y democráticos. En estos subsistemas, es mediante la puesta en común de soberanías que los Estados no sólo maximizan sus intereses, sino también se maximizan los intereses de todo el subsistema de referencia. Por su parte, si lo que predominan en el sistema son valores políticos contrarios al pluralismo democrático, es consecuente un nivel por demás limitado de desarrollo de institucionalidad internacional en el subsistema.

Mediante la combinación del índice de capacidades materiales de Correlatos de Guerra en su versión 6.0 y el índice de concentración desarrollado por Singer y Ray,²⁰ sumado a los valores suministrados por Polity Project en su versión 5.0 para dar cuenta del nivel de institucionalización de los regímenes políticos de los Estados del sistema internacional, la Tabla 1 presenta información empírica relacionada con los tres factores estructurales señalados.²¹ Empíricamente, lo que puede constatarse es que el MPNA ha presentado limitadas capacidades materiales

²⁰ James Ray y David Singer, "Measuring the concentration of power in the international system" en *Sociological Methods and Research*, vol. 1, núm. 4, 1973.

²¹ La fórmula desarrollada por Ray y Singer para calcular los niveles de concentración y aplicable a cualquier subsistema internacional es la siguiente: $(Con) = \frac{\sum Pi^2 - 1}{N1 - 1} / N$, en la que (Con) significa concentración, $\sum Pi^2$ la sumatoria de capacidades de los miembros al cuadrado y N el número de Estados que forman parte del subsistema de referencia. Polity Project ofrece información cuantitativa sobre el nivel de institucionalización de los regímenes políticos de los Estados del sistema internacional desde 1800 hasta la actualidad, en función de una serie de criterios. Operativamente, se diseñó una escala con un espectro de 21 puntos que abarca de -10 a 10. Entre -10 y -6, se estaría en presencia de un régimen autocrático, cuanto más cercano a -10, mayor institucionalización del régimen autocrático. Entre -5 y 5, se estaría en presencia de un régimen político que combina atributos autocráticos y democráticos, en la clasificación de Polity estos regímenes son denominados como anocráticos. Cuanto más cercano al extremo -5 de la anocracia, más atributos autocráticos tiene el régimen y viceversa. Por último, entre 6 y 10 se estaría en presencia de un régimen democrático, cuanto más cercano a 10, el régimen democrático se encuentra más institucionalizado. Asimismo, también existe una clasificación adicional cuando los países se encuentran en procesos de transición, interregnos o interrupción. Los países se encuentran en períodos de transiciones cuando internamente, mediante convenciones constitucionales, se planifican nuevas instituciones. Los períodos de interregno se originan cuando se detecta un colapso total de la institucionalidad interna de un Estado, generalmente como consecuencia de una guerra. Por su parte, los procesos de interrupción se detectan cuando un país es ocupado por una potencia extranjera y luego se restablece la institucionalidad previa, pero con modificaciones.

teniendo en cuenta el número de Estados que lo conforman, sumado a un nivel de concentración de poder y valores políticos predominantes que no son favorables al desarrollo de instituciones internacionales. En función de la distribución relativa de poder entre los miembros de este subsistema, por aplicación de la fórmula de Singer y Ray se constata un nivel de concentración de 0.51 o 51 por ciento, hecho que se constituye en una fuerza limitante para el desarrollo de institucionalidad internacional en el subsistema. Si a ello se agrega que de 23 Estados, sólo tres presentaron regímenes políticos con limitados niveles de institucionalidad democrática, seis fueron anocráticos, en 12 predominaban los valores políticos autocráticos y dos se encontraban en una situación de interregno muy particular, es posible afirmar que las fuerzas estructurales prevalecientes en este subsistema no eran favorables al desarrollo profundo de instituciones internacionales. Es decir, que impliquen, en buena medida, la puesta en común y delegación de soberanías estatales. Estas fuerzas estructurales han sido las que en buena medida han condicionado el laxo nivel de desarrollo institucional del MPNA.

Tabla 1
Poder y régimen políticos de los miembros permanentes del MPNA

<i>Países</i>	<i>% Poder en el sistema</i>	<i>% de poder en subsistema</i>		<i>Valor. R. Político</i>
India	4,9	50,3	5	Anocracia
Indonesia	1,3	13,4	-5	Anocracia
Egipto	0,6	6,6	-7	Autocracia
Yugoslavia	0,6	6,4	-7	Autocracia
Cuba	0,4	3,8	-7	Autocracia
Birmania/Myanmar	0,3	2,7	5	Anocracia
Irak	0,2	2,2	-5	Anocracia
Afganistán	0,2	1,9	-10	Autocracia
Marruecos	0,2	1,9	-88	
Etiopía	0,2	1,7	-9	Autocracia
A. Saudita	0,2	1,5	-10	Autocracia
Congo Kinshasa	0,1	1,3	-77	
Camboya	0,1	1,1	-9	Autocracia
Sudán	0,1	0,9	-7	Autocracia
Ceilán	0,1	0,8	7	Democracia

Tabla 1
Poder y régimen políticos de los miembros permanentes del MPNA
 (continuación)

<i>Países</i>	<i>% Poder en el sistema</i>	<i>% de poder en subsistema</i>		<i>Valor. R. Político</i>
Ghana	0,1	0,7	1	Anocracia
Nepal	0,1	0,7	-10	Autocracia
Túnez	0,1	0,6	-9	Autocracia
Líbano	0,0	0,4	1	Anocracia
Malí	0,0	0,3	-7	Autocracia
Somalia	0,0	0,3	7	Democracia
Yemen	0,0	0,2	-6	Autocracia
Chipre	0,0	0,1	8	Democracia

Fuente: elaboración propia.

La construcción de un nuevo actor en Belgrado

Los pilares de un orden internacional

En este artículo, en fidelidad al proyecto de investigación en el que está inserto, se considera que los textos que dieron síntesis a la Conferencia de San Francisco de 1945, la Conferencia de Bandung de 1955 y la Conferencia de Belgrado de 1961 completan un cuerpo normativo que dibuja los cimientos del período denominado Guerra Fría. En efecto, si bien en sus inicios la Segunda Guerra Mundial significó, una vez más, un conflicto enraizado en el continente europeo, se propagó a otros escenarios debido a enfrentamientos simultáneos en Asia, principalmente entre Japón y China. Inclusive estos enfrentamientos comprometieron dominios de Gran Bretaña y Francia en el sudeste asiático. Asimismo, en la universalización del conflicto jugó un rol determinante la alianza político-ideológica subyacente entre Alemania, Italia y Japón. A finales de 1941, con el ingreso de Estados Unidos, la guerra definitivamente adquirió alcance mundial.

En la Conferencia de San Francisco, con delegados de 50 Estados,²² cuatro potencias, Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Unión Soviética y China,

²² 45 países fueron invitados por haberle declarado la guerra al eje, más Bielorrusia, Ucrania, Dinamarca y Argentina. El recientemente constituido gobierno de Polonia, también invitado en la primera categoría, no alcanzó a concurrir, pero firmó la Carta de las Naciones Unidas en el correr de 1945 y es considerado fundador de la organización.

defendieron los textos de Dumbarton Oaks²³ y Yalta,²⁴ cediendo en cuestiones de menor importancia. Así, la Carta de las Naciones Unidas fue el resultado de un acuerdo entre los Estados nacionales presentes en San Francisco, pero reveló, ante todo, un pacto entre esas cuatro potencias vencedoras. Éstas, junto a Francia, a partir de 1941 con la intervención de Estados Unidos en los escenarios bélicos, fijaron como objetivo militar de corto plazo definir las acciones militares en favor de la coalición aliada. Pero simultáneamente impusieron un objetivo de posguerra y de audaz proyección política: reencauzar el sistema internacional postconflicto desde un ícono, la nueva organización internacional de alcance geográfico universal y de fines generales.²⁵

Los movimientos que derivaron en la fundación del MPNA, en general, y la Conferencia de Bandung, en particular, se explican a partir del declive en la magnitud de poder que experimentaron las grandes potencias del sistema internacional. De hecho, entre 1945 y 1960, 47 pueblos, que representaban aproximadamente 25 por ciento de la población mundial, se consagraron como países independientes como consecuencia inmediata de la Segunda Guerra Mundial. Las antiguas potencias colonialistas europeas fueron experimentando el surgimiento de sentimientos nacionalistas en sus excolonias, la caducidad del mito de una supuesta superioridad occidental y, finalmente, el reclamo de independencia. Este fenómeno de la descolonización no estuvo exento de conflictos bélicos, algunos de ellos de importante magnitud. En este contexto histórico, Estados Unidos y la Unión Soviética no se posicionaron como actores contrarios a la libre determinación de esos pueblos. La Unión Soviética apoyaba los movimientos revolucionarios de liberación contra las antiguas potencias coloniales como herramienta de desgaste del sistema capitalista, mientras Estados Unidos navegaba en la antino-

²³ En la Conferencia de Dumbarton Oaks (agosto de 1944), entre los representantes de los cuatro grandes se definen los principios y propósitos y una propuesta de estructura orgánica de un futuro organismo universal.

²⁴ En la Conferencia de Yalta (febrero de 1945), el presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, el primer ministro británico Winston Churchill y el presidente del Consejo de Ministros de la Unión Soviética, José Stalin, establecen los límites de Polonia y la conformación de un gobierno transitorio de unidad nacional; la formación de un gobierno de coalición en Yugoslavia apoyado por la Unión Soviética; la desmilitarización de Alemania y su división en zonas de ocupación bajo el control de un Consejo Aliado; un régimen de reparaciones a países agredidos por Alemania; el juicio a los responsables de los crímenes de guerra nazi. Asimismo, se llega a un acuerdo sobre el procedimiento de votación en el futuro Consejo de Seguridad y en la integración de la Asamblea General de países integrantes de la Unión Soviética.

²⁵ Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal”, *op. cit.*

mía de desalentar los nuevos embates colonialistas para ganar o consolidar mercados o contener la expansión del socialismo real en los países emergentes. Pero ambas potencias adolecían del mismo inconveniente: la extrema dificultad de intervenir en territorios de estos países por la fortaleza y vocación nacionalista autónoma de los nuevos gobiernos. En términos generales, la estrategia de ambos consistió en expandir su respectiva zona de influencia e intervenir y perforar la zona de influencia del contrincante.²⁶

La Conferencia de Bandung se presenta como el cónclave de países representativos de un alto porcentaje de la población mundial, agrupados en condena al colonialismo de Europa occidental y de un simultáneo anticomunismo y antiimperialismo, en rechazo a los buques insignias de las dos grandes potencias. La homogeneidad inaugural dada por la condena a las viejas prácticas coloniales contrastó con la heterogeneidad en el rechazo colectivo a las políticas exteriores de Estados Unidos y la Unión Soviética. Incluso historiadores de Relaciones Internacionales dividieron en grupos a los países participantes como prooccidentales, procomunistas o auténticamente neutralistas.²⁷

No obstante, el resultado de Bandung confirmó la reafirmación de los principios de soberanía e igualdad jurídica; la cooperación entre los pueblos —en principio— de Asia y África en materia económica, social y cultural, y la militancia en pro de escenarios de paz en el sistema internacional. Incluso se estampan opciones relativas al desarrollo que no conllevan un rechazo tajante al sistema preestablecido, denunciando de plano cualquier forma de colonialismo económico, pero sin cuestionar instituciones ya establecidas en el plano multilateral. En síntesis, esta Conferencia como antesala de la fundación del MPNA auguró el surgimiento de un bloque de Estados nacionales decidido —o resignado— a cohabitar en la estructura bipolar del sistema internacional, no erosionando sus reglas básicas de funcionamiento.²⁸

Obviamente, la autoevaluación de los Estados afroasiáticos en 1955 fue estimulante y alentó la arremetida final para la gestación de un bloque de países en una convocatoria de alcance geográfico universal. Así, ya en 1956, los jefes de gobierno de Egipto e India, Gamal Abdel Nasser y Nehru, se trasladaron a la isla de Brioni para visitar al presidente del Consejo Ejecutivo Federal de Yugoslavia, Josep Tito. Si bien Yugoslavia quedó inserta en el eje del llamado socialismo real bajo la égida de la Unión Soviética, Tito fue identificado como afín a una corriente

²⁶ Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “La Conferencia de Bandung en 1955. Síntoma y respuesta al sistema internacional de la Guerra Fría”, *op. cit.*

²⁷ Charles Zorgbibe, *Historia de las relaciones internacionales 2. Del sistema de Yalta a nuestros días*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, pp. 247-256.

²⁸ Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “La Conferencia de Bandung en 1955. Síntoma y respuesta al sistema internacional de la Guerra Fría”, *op. cit.*

neutralista. Ese mismo año, el liderazgo de Nasser tuvo una proyección universal sobresaliente a partir de la llamada Crisis de Suez.²⁹ La acción de Nasser recibió la aceptación inmediata de India y Unión Soviética. Y si bien Egipto comienza a ser amenazado por tropas británicas, francesas e israelíes, un conjunto de reacciones inéditas comienza a delinear un nuevo orden internacional: la condena de Estados Unidos a la reacción de sus históricos aliados, la amenaza de intervención militar de la Unión Soviética y la intervención, incluyendo tropas, de la propia ONU. Este acontecimiento se ha leído como el verdadero inicio de la Guerra Fría y, sobre todo, de su equilibrio bipolar. No cabe duda de que el incidente fue la temprana comprobación de la supremacía estadounidense y soviética ante las antiguas potencias europeas, la reafirmación de que las dos superpotencias ya no abrevan a las viejas prácticas coloniales y, como corolario, la indiscutible convicción que de los movimientos geopolíticos sólo sucederían mediando el beneplácito, explícito o tácito, de ambas.

Pero el proceso fundacional del MPNA también se allanaría por un nuevo hito normativo e institucional. En el seno de la ONU, en 1960, la modesta mención de la Carta de 1945 sobre la libre determinación de los pueblos sería confirmada y sistematizada en sus múltiples significados y alcances mediante la aprobación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, Resolución 1514 de la XV Sesión de la Asamblea General. En la sesión de ese año, además, se incorporarían a la organización 17 nuevos países asiáticos y africanos. El contexto y la oportunidad son capitalizadas por Nehru, Nasser, Tito, el primer presidente de una Indonesia independizada, Sukarno, y el primer presidente de una Ghana independizada, Kwame Nkrumah, quienes proyectan la convocatoria a un cónclave de países no alineados.

Esto ameritó una reunión, el 26 de abril de 1961, entre Nasser y Tito, cuyo resultado fue la invitación a gobiernos de 21 países para una cumbre tendiente al mejoramiento de las relaciones internacionales, la renuncia a la política de fuerza o de compulsión y el arreglo de los conflictos y problemas mundiales pendientes. Esa invitación fue ratificada el 18 de junio por los gobiernos de Yugoslavia, Indonesia, República Árabe Unida,³⁰ India y Afganistán y se llama a la Primera Conferencia Cumbre de Países No Alineados, en la ciudad de Belgrado para el 1° de septiembre

²⁹ En efecto, el egipcio “nacionaliza” el Canal de Suez e indemniza a los antiguos empresarios administradores, en su gran mayoría británicos y franceses, a la vez que proclama el compromiso de libre navegación en esas aguas.

³⁰ Estado que se conformó como fusión entre Egipto y Siria entre 1958 y 1961, principalmente como resultado del liderazgo político de Nasser.

de 1961. Los 21 países concretarían una reunión preparatoria en El Cairo entre el 5 y el 12 de junio.³¹

Las “formas de pensar” la no alineación o neutralismo

En la introducción se hacía referencia a Bojana Tadič,³² quien considera que el concepto de no alineación aplicado a las relaciones internacionales presenta un alto grado de complejidad ya que se proyecta hacia “tres formas de pensar”, distintas, pero no excluyentes. Muchas veces se ha insinuado por gobernantes y algunos académicos que el término no alineación difunde, en sí mismo, una actitud negativa o revanchista frente a un *statu quo* en el sistema internacional. Sin embargo, en esta concepción se atribuye esa complejidad a un proceso doloroso y largo hacia la superación de las interrelaciones coyunturales en el mundo. Seguramente el autor refiere a una reacción de corte sentimental ante una antigua condición de excolonia y una vigente demanda para ser parte de uno de los dos bloques liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética.

La primera forma de pensar la no alineación, en palabras de Tadič,³³ abrevia a una doctrina de política exterior, una cosmovisión respecto a las relaciones internacionales y al sistema internacional. Se trata de una construcción limitada con importantes aristas filosóficas e ideológicas. La segunda forma de pensar radica en un determinado tipo de política exterior o, aplicado a este caso, a una suma de políticas exteriores con similares orientaciones que puede significar el rechazo de un país a adherir a alianzas militares aceptando como propio el conflicto entre dos bloques de poder. Esto incluye cierto estatus de independencia en relaciones exteriores con una concertación tendiente a la paz mundial como prerequisite para la afirmación de la independencia de países recientemente liberados y de desarrollo económico nacional. La tercera forma de pensar supone la creación de un nuevo esquema de relaciones internacionales y la constitución de un modelo alternativo para el sistema tradicional de poder. Se trata de un sistema internacional que asuma la superación del sistema colonial e incorpore a nuevos Estados independientes; supere las políticas de poder y la división existente en el mundo que lesiona la individualidad política de los países en pos de los intereses del bloque o de los socios poderosos del respectivo bloque; asegure el cumplimiento de los principios de las Naciones Unidas generando un nuevo orden internacional basado

³¹ Guía del Tercer Mundo, “No Alineados I. De Bandung a Zimbabue” en *Guía del Tercer Mundo*, Editora Tercer Mundo, Río de Janeiro, 1985, pp. 479-485.

³² Bojana Tadič, *op. cit.*

³³ Bojana Tadič, *op. cit.*, pp. 124-129.

en la cooperación sin atender diferencias geográficas, demográficas, de organización política o de naturaleza civilizatoria.

El *Diccionario de política*, dirigido por Bobbio, Matteucci y Pasquino³⁴ revive como definición más rigurosa de no alineamiento la conceptualización formulada en la reunión de El Cairo de 1961, preparatoria de la Conferencia de Belgrado.³⁵ Allí, el primer criterio planteado en el documento refiere al comportamiento de países que, con coherencia, persiguen una política independiente, inspirada en los principios de la coexistencia activa y pacífica, y de la colaboración con todos los países sobre una base de paridad, prescindiendo de las diferencias existentes en los respectivos órdenes sociales. El segundo criterio supone que todo país no alineado debe, con coherencia y constancia, dar apoyo y activa contribución a la lucha por la independencia nacional y por la completa liberación de todos los pueblos.³⁶

En estos criterios, la primera forma de pensar siempre subyace, pero es superada por acciones concretas que se prescriben en materia de política exterior. Esa política exterior, en El Cairo, adheriría a la segunda forma de pensar, la que adquiere relevancia a partir de la acción concertada con políticas exteriores de otros Estados. La acción supone no aceptar como propio el conflicto entre dos bloques de poder, desde el reconocimiento de la independencia y la igualdad jurídica de los nuevos países y en concertaciones tendientes a la paz mundial. Finalmente, tampoco se advierte en estos textos preparativos una intención que deleve la tercera forma de pensar, un objetivo fundacional de forzar un nuevo orden internacional.

En definitiva, se llega a la Conferencia de Belgrado con documentos preparatorios de El Cairo incluidos, con un concepto de no alineación o neutralismo exhaustivamente trabajado. En este artículo se ha encarado ese concepto desde las denominadas “formas de pensar” de Tadič, y desde su concepción de complementariedad entre ellas. Así, la conclusión a la que se arriba en este apartado arriesga que, en realidad, estas categorías, más que enfoques complementarios, son instancias superadoras que suponen en el primer escalón una mera inspiración filosófica. En una segunda instancia, se requiere el pasaje de esas ideas a un eje de política exterior compartido por varios Estados con el objetivo de reafirmar su personalidad jurídico-política y convivir con otros Estados, aún con los pertenecientes a los

³⁴ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, vol. 2, 16ª ed. en español, Siglo XXI Editores, México, 2008, p. 1053.

³⁵ En forma paralela, el *Diccionario de política* alerta que el no alineamiento o neutralismo abreva a una elección de carácter político. Por tanto, no debe confundirse con conceptos como “neutralidad” y “neutralización”, que refieren a un estatus jurídico reglado por el derecho internacional y a la consecuente actitud prescriptiva de un país ante un conflicto bélico determinado.

³⁶ Los otros tres criterios refieren a situaciones coyunturales y a respuestas más controversiales y variadas en la génesis y el devenir de todo el Movimiento.

ejos que polariza el sistema internacional de Guerra Fría. En tercera instancia o meta final, la concertación de Estados sería la herramienta para generar un nuevo sistema internacional cooperativo y en el que la igualdad jurídica se expanda a una igualdad de hecho sin centros de poder que hagan de su estatus político, diplomático, económico, comercial, financiero, militar y científico-tecnológico, el arma para menoscabar la voluntad política de otros países. Hasta Belgrado, el naciente MPNA se presentó ante la comunidad internacional con el objetivo de completar la segunda instancia. ¿La Conferencia de 1961 llegará al extremo de proponerse desafiarse el orden construido a partir de 1945?

Alcance y expectativas sobre la Conferencia

La Primera Conferencia de Países No Alineados se concreta en la ciudad yugoslava de Belgrado entre el 1° y el 6 de septiembre de 1961, con la participación de 25 miembros plenos –23 Estados afroasiáticos, Yugoslavia y Cuba–, tres países de América Latina en calidad de observadores –Bolivia, Brasil y Ecuador– y movimientos de liberación, partidos políticos y organizaciones afines provenientes de varios países.

La Conferencia constituyó la hasta entonces más amplia apertura al mundo de los países no alineados. Esa apertura es indisoluble a una vocación pacifista. Incluso, el nuevo MPNA se atribuyó una especie de papel mediador y de presión frente a Estados Unidos y la Unión Soviética para forzar su acercamiento y la negociación ante disputas internacionales. Asimismo, la visión de las relaciones internacionales futuras, en un elemento aislado que abreva a la tercera formar de pensar, concibe una comunidad internacional sin relaciones coloniales. No obstante, deposita esa intención en el accionar de la ONU, organización internacional en la que, para estos países, estaba bien representada la estructura de la comunidad internacional.

Bobbio, Matteucci y Pasquino afirmarán que, desde la Cumbre de Belgrado, el concepto de neutralismo o no alineación se convirtió en un principio operante en el propio sistema de las Naciones Unidas. Sus propulsores lo pusieron sobre la mesa en las decisiones internacionales y en iniciativas de paz en ese ámbito. Tanto las misiones de paz como el propio texto de la Carta que dificulta la vigencia de la neutralidad clásica, por la capacidad coercitiva y sancionatoria de la organización a través de su Consejo de Seguridad, favorecieron la posición de no alineamiento y el papel positivo y autónomo de los Estados neutralistas.³⁷

En definitiva, de la Conferencia emana el texto titulado “Declaración de Belgrado de Países No Alineados, 1961”, que supone la voluntad de poner en juego

³⁷ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *op. cit.*, p. 1053.

en el sistema internacional a un actor colectivo. Pero cabe acotar que los primeros mandatarios también redactan una “Declaración sobre el peligro de la guerra y un llamado para la paz” como mensaje a la comunidad internacional y a las dos superpotencias, donde se explicitan los riesgos de un conflicto mundial y, de alguna forma, se plasma esa intención fundacional del Movimiento sobre un rol de intermediación.

Análisis de la Declaración final

La Declaración aludida se estructuró en 18 párrafos, en un texto sin títulos ni subtítulos. No obstante, se puede distinguir una presentación del documento, otra sección con una especie de considerandos sobre la postura del grupo ante el sistema internacional y una tercera sección sobre el compromiso ante las máximas que comprenden esa postura. De allí en este análisis se desprendieron tres ideas fuerzas. Tiene fecha del 1 al 6 de septiembre de 1961, como síntesis de esos seis días de debate. Como se adelantara desde la introducción del artículo, el estudio de esta Declaración continúa con la estrategia de analizar la postura de los países firmantes como respuesta a un contexto internacional y desde la ecuación institucional establecida en Westfalia, igualdad jurídica-soberanía-equilibrio de poder. Por tanto, el texto será la respuesta al proceso descrito en todo este apartado II, en general, y a la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y al Comunicado final de la Conferencia Afroasiática de Bandung de 1955, en particular.

En la presentación del documento se indica el objetivo de la reunión, y, en esa indicación no se alude a la fundación de un bloque de países. En realidad, el objetivo abreva a “intercambiar puntos de vista sobre problemas internacionales con vistas a contribuir más eficazmente a la paz y seguridad mundiales y a la cooperación pacífica entre los pueblos”. Como se analizará, ese objetivo constituye la columna vertebral de la Declaración.

a) Igualdad jurídica

Este principio fundante de un sistema internacional interestatal en 1648, tras una larga y sinuosa evolución, incluyendo el empedrado que inicia el Congreso de Viena de 1815 y sus derivaciones de la Cuádruple Alianza y la Santa Alianza, es proclamado en forma expresa en la Carta de las Naciones Unidas de 1945. El primer párrafo de la introducción estampa el compromiso de los firmantes en reafirmar “la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”. Más allá de que la Carta marca un hito en materia de capacidad coactiva con las sanciones previstas en su Capítulo VII a cualquier país, que con su comportamiento ponga en peligro la paz y seguridad internacionales, el Derecho Internacional sólo puede funcionar como un sistema jurídico bajo la premisa de

que todos los Estados poseen las mismas obligaciones y se obligan mediante normas a partir de su voluntad implícita o explícita. No obstante, la igualdad en derechos no conlleva igualdad de oportunidades para gozarlos ni protegerlos. En efecto, la máxima de la igualdad jurídica colisiona con la desigualdad real o de hecho por las diferencias en capacidades entre los Estados, sean éstas territoriales, demográficas, económicas, militares, científico-tecnológicas, etc. La Carta trasluce que la imposibilidad del ejercicio concreto de derechos, no afecta al principio de igualdad jurídica, siempre y cuando el Derecho Internacional ampare a todos y procure corregir esas desigualdades. La solución fundacional que estableció la organización, indirecta pero inequívocamente, relata una transacción entre las grandes potencias vencedoras en la Segunda Guerra Mundial (China, Francia, Unión Soviética, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Estados Unidos) y el resto de los Estados, con la distinción entre miembros permanentes y miembros no permanentes de la ONU. En concreto, se resuelve la fórmula igualdad jurídica, desigualdad de hecho y diferencia funcional a partir de las facultades plenarias de la Asamblea General y la facultad excluyente del Consejo de Seguridad en materia de paz y seguridad internacionales; el derecho de voto a todos los Estados miembros en la Asamblea y el poder de veto a los miembros permanentes del Consejo para cuestiones sustantivas; el valor de mera recomendación de las decisiones de eficacia externa de la Asamblea y el valor obligatorio de las decisiones del Consejo con su capacidad coercitiva y sancionatoria.³⁸

En la Conferencia de Bandung de 1955, los 29 países participantes comenzaron a proyectar la conformación de un bloque, adhiriendo a liderazgos basados en las capacidades estatales y/o en el prestigio de sus primeros mandatarios; es el caso de India, Egipto e Indonesia e incluso China, la que posteriormente no será miembro del MPNA. En su comunicado final no se estamparon rechazos explícitos a las fórmulas de la Carta de San Francisco sobre igualdad jurídica, desigualdad de hecho y diferencia funcional. En efecto, los participantes no cuestionan las membresías permanentes de las cinco potencias ni sus atribuciones exclusivas en el Consejo de Seguridad. Inclusive la fuerte apuesta a la cooperación económica intrabloque es complementada con propuestas sobre asistencia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, como reivindicación a una institucionalidad económica y financiera creada para apuntalar el orden internacional de posguerra. Lo mismo sucede con las proclamaciones para el desarrollo de la paz y la cooperación con una demostración explícita de confianza en la ONU en su rol en reducción

³⁸ Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal”, *op. cit.*

de armamentos y eliminación de arsenales nucleares, apelando a su control internacional eficaz. Sin embargo, en materia de cooperación cultural, el Comunicado reivindica sólo los lazos entre pueblos asiáticos y africanos, e incluso acusa a los países colonialistas por interrumpir, imponiendo sus propias reglas, los contactos entre culturas milenarias.³⁹

Como se adelantó, en la Declaración de Belgrado, la idea del temor a un conflicto generalizado es permanente. En los párrafos que operan como considerandos, resaltando ese temor, se indica que “Jamás la guerra ha amenazado a la Humanidad con consecuencias más graves que hoy en día”. No obstante, en una reivindicación indirecta al sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas e ineludiblemente al rol del Consejo de Seguridad con sus miembros permanentes aferrados al veto, los países neutralistas afirman que “nunca anteriormente ha tenido el hombre a su disposición poderes más fuertes para eliminar la guerra como instrumento de política en las relaciones internacionales”.

La tercera idea fuerza que aparece en esta Declaración, en lo que para en este trabajo se ha denominado como compromisos, configura un reclamo de esfuerzos para suprimir el desequilibrio económico heredado del colonialismo y el imperia- lismo. Ese reclamo necesitaría que en la Asamblea General de las Naciones Unidas se propicie una “revisión” de la Carta con el fin de aumentar el número de miembros en el Consejo de Seguridad. El pedido no hace distinción sobre si ese aumento debería operar en la integración de más miembros permanentes o de más miembros no permanentes. Pero, de todas formas, vuelve el naciente MPNA a apuntalar el sistema de gobernanza de las Naciones Unidas, aceptando sus reglas y tratando de navegar en ellas.

b) Soberanía

En cuanto al principio de soberanía, el contexto y el texto de la Carta de las Naciones Unidas dejan en evidencia dos tensiones que afectaron, sin duda, la construcción del orden de posguerra y, en cierta forma, obligaron a las dos superpotencias a dar respuestas al sistema internacional, en general, y a los Estados nacionales emergentes, en particular. La primera tensión enfrenta las atribuciones supranacionales que se arroga la ONU y la soberanía de los Estados nacionales. Esas atribuciones fueron cedidas por los Estados miembros a 15 Estados que integrarán el Consejo de Seguridad, pero en un sistema que reposa en el papel predominante y la responsabilidad primordial de las cinco grandes potencias en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, con la consagración del veto. Sin embargo, y

³⁹ Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “La Conferencia de Bandung en 1955. Síntoma y respuesta al sistema internacional de la Guerra Fría”, *op. cit.*

fuera de hipótesis que pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales, ni esas atribuciones ni cualquier otra disposición de la Carta habilitarán a la intervención de la organización o de sus miembros en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción doméstica de los Estados (artículo 2-4, sobre Principios). La segunda tensión alertó sobre el necesario equilibrio entre las aspiraciones de independencia de los pueblos y territorios sometidos a colonialismo con los intereses estratégicos, políticos y económicos de las potencias coloniales.⁴⁰ De hecho, se trata del derecho de los pueblos de determinar, sin injerencia externa, su condición política y su desarrollo económico, social y cultural, y del deber correlativo de todos los Estados de poner fin al colonialismo, el sometimiento, la subyugación, la dominación y la explotación.

¿Cuál fue, entonces, la reacción de los países afroasiáticos en Bandung frente a las tensiones que desataron los primeros años de posguerra y frente a la Carta de San Francisco? La vigencia de la primera tensión vuelve a poner en evidencia la aceptación de los participantes al sistema de las Naciones Unidas, y en este caso al esquema sobre seguridad colectiva; el documento final no cuestiona las atribuciones cedidas al Consejo de Seguridad por la comunidad internacional. La segunda tensión, en cambio, se convertirá en el *leitmotiv* fundante del futuro MPNA, pero sobre todo de los miembros afroasiáticos. Así, la lucha y condena a las injerencias colonialistas, de cualquier orden, tendrá en el bloque un protagonista decisivo que operará en la Asamblea General de las Naciones Unidas hasta la consagración de la Resolución 1514 de 1960. El texto que emana de la Conferencia también apela a la cooperación cultural, lingüística y educativa, denuncia la subsistencia de formas de colonialismo y considera a la libre determinación de los pueblos como la herramienta para que las personas puedan gozar de sus derechos fundamentales, exentos de segregación racial o de cualquier forma de discriminación. Asimismo, una apelación genérica sobre la reivindicación de soberanía incluirá la denuncia a la dependencia económica, el sometimiento y la explotación; estas tres prácticas son consideradas un obstáculo para cumplir el espíritu de la Carta de 1945 y de la consolidación de la paz y la cooperación internacionales, en particular.⁴¹

En el texto de Belgrado, si bien el segundo párrafo de la presentación es encabezado con el sujeto “Jefes de Estado o de gobierno de los países anteriormente mencionados”, ese mismo párrafo adelanta la profunda preocupación por el

⁴⁰ Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal”, *op. cit.*

⁴¹ Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “La Conferencia de Bandung en 1955. Síntoma y respuesta al sistema internacional de la Guerra Fría”, *op. cit.*

contexto internacional y el deseo de paz, asegurando representar “las aspiraciones de la gran mayoría de los pueblos del mundo, conscientes de que en nuestro tiempo, ningún pueblo o gobierno puede ni debe abandonar sus responsabilidades con respecto a la salvaguardia de la paz mundial”. En definitiva, estas primeras palabras de los países neutralistas se proyectan tanto a Estados como a pueblos, dando la señal que la libre determinación de estos últimos sigue siendo un problema en el sistema internacional.

El primer párrafo de lo que en este análisis se ha denominado como “considerandos” califica al sistema internacional como en etapa de transición, “de un viejo orden basado en el dominio a un orden nuevo basado en la cooperación entre las naciones”. Esta idea aspiracional requiere que el nuevo orden nazca “fundado en la libertad, igualdad y justicia social para la promoción de la prosperidad”. El texto advierte que el cambio provoca un conflicto entre las fuerzas establecidas antiguamente y las nuevas fuerzas nacionalistas que emergen. Por tanto, la Declaración concluye que sólo se concretará “una paz duradera si este enfrentamiento lleva a un mundo donde el dominio del imperialismo-colonialismo y el del neo-colonialismo en todas sus manifestaciones esté radicalmente eliminado”.

También dentro de los considerandos se sentencia que: “El imperialismo se está debilitando”. La expresión es explicada por la gradual desaparición de los imperios coloniales y demás formas de opresión extranjera en Asia, África y América Latina y el éxito de los pueblos por la independencia nacional y la igualdad.

Así, se llega a lo que en esta estrategia de análisis se ha denominado compromisos, con una primera idea fuerza, la “determinación de que no se produzca intimidación, interferencia o intervención alguna en el ejercicio del derecho de auto determinación de los pueblos, incluido su derecho a seguir políticas constructivas e independientes para el logro y conservación de su soberanía”. Este tercer párrafo de los compromisos es fundamentado en dos párrafos anteriores, en los que se recuerda que ese derecho a la autodeterminación y la independencia incluye: estatuto político; desarrollo económico, social y cultural; potestad de disponer libremente de riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las formas de cooperación internacional regladas. Incluso, dentro de esta primera fuerza, se estampa una reivindicación particular: “el derecho de Cuba [...] a elegir libremente su sistema político y social”, respetando sus condiciones y necesidades.

c) Equilibrio de poder

La propia Carta de las Naciones Unidas consagra un equilibrio de poder desde las propias disposiciones sobre membresía, cuyos mecanismos generaron un conflicto en los primeros años de la organización. En efecto, hacia fines de 1955 había alrededor de 20 Estados que intentaban ingresar a la organización, siendo rechazados

por voluntad de las dos superpotencias. El jurista uruguayo, Eduardo Jiménez de Aréchaga, denominó este fenómeno “la querrela de las admisiones”, que operó gracias al derecho al veto adoptado por el grupo occidental por oposición al bloque soviético y viceversa.⁴² Pero los juegos de equilibrio de poder tienen su esencia en la Carta con la confirmación de la membresía permanente de las cinco potencias vencedoras de la guerra y su derecho al veto. El origen del veto remite al criterio de la unanimidad requerida en las conferencias internacionales, antes de 1945, como manifestación de la igualdad de los Estados. Sin embargo, este mecanismo de votación, en Naciones Unidas, se instala como una unanimidad restringida a ciertos Estados y constituye una inédita herramienta de equilibrio de poder. Los medianos y pequeños Estados aceptaron un elemento mínimo de corte gubernamental, un órgano superior con capacidad coercitiva en materia de paz y seguridad internacionales. Pero las cinco grandes potencias aseguraron su potestad individual de impedir una decisión del propio Consejo de Seguridad, algo más que la mera prerrogativa de mantenerse al margen en el cumplimiento y la ejecución de una decisión en la que no estuvieran de acuerdo.⁴³

En este mismo apartado fueron remarcadas algunas de las manifestaciones de adhesión de los países afroasiáticos de Bandung al sistema internacional diagramado en 1945. La adhesión se refuerza, incluso, con la participación de China, país que presionaba en su reconocimiento como verdadero dueño de la membresía permanente en el Consejo de Seguridad.⁴⁴ El comunicado final presentó párrafos de reconocimiento explícito a la institucionalidad de Naciones Unidas. El intento de sumar miembros a la organización y los posicionamientos en bloque en su Asamblea General se revelaron como la estrategia central de los países no alineados. Esta estrategia supuso, entonces, aceptar las reglas para incidir en un órgano plenario, aunque sólo emita resoluciones de alcance declarativo y, de manera paralela, promover la membresía no permanente de países neutralistas en el Consejo

⁴² Dicho conflicto fue superado mediante el llamado “*package deal*”, una votación en la que se aceptó a todos los aspirantes en bloque y se excluyó a los Estados divididos y con gobiernos rivales por las propias acciones comprendidas en la Guerra Fría: Alemania, Vietnam y Corea. Véase Eduardo Jiménez de Aréchaga, “Las Naciones Unidas” en Heber Arbué-Vignali, Eduardo Jiménez de Aréchaga y Roberto Puceiro Ripoll, *Derecho Internacional Público*, tomo v, 2ª ed., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, p. 85.

⁴³ Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal”, *op. cit.*

⁴⁴ La República Popular China no formó parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como miembro permanente entre 1949 y 1971. Su sillón lo ocupó Taiwán. Asimismo, entre 1945 y 1949, China fue representada por el llamado gobierno nacionalista de Chiang Kai-shek, enfrentado con los comunistas liderados por Mao Tse Tung, quienes triunfaron en 1949.

de Seguridad. Todo enmarcado desde un relato sobre la paz mundial y el rol de la ONU en el cumplimiento de ese propósito. En la misma línea, el documento ingresa también en la dimensión económica y afirma que la cooperación entre los países firmantes en Bandung no excluye la cooperación con otras regiones del mundo. Incluso alude a la radicación de inversiones extranjeras y nombra expresamente al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Ambas manifestaciones simbolizan una aceptación al multilateralismo en sus diversas acepciones.⁴⁵

El segundo párrafo de la presentación de la Declaración final de Belgrado, analizado de manera parcial en el punto ii sobre soberanía, alude a la aspiración a la paz mundial “en un momento en que los acontecimientos internacionales han empeorado”. Pero cabe alertar que esa aspiración se considera compartida con “la gran mayoría de los pueblos del mundo”. La expresión ya adelanta que, dentro del sistema internacional, determinados países o grupo de países no aportan a la paz y seguridad internacionales en estos primeros años de configuración de un orden internacional tras la Segunda Guerra Mundial.

Como se analizara, el primer párrafo de los considerandos alerta sobre la persistencia de un sistema internacional en el que se comprueban formas de colonialismo y neocolonialismo. Dentro de esa reivindicación a la soberanía y libre determinación de los pueblos, el MPNA alerta su preocupación por “situaciones de extrema emergencia que amenazan la paz mundial”, en África, Asia, Europa y América Latina. Pero además arriesga que la rivalidad de las grandes potencias puede derivar en una conflagración mundial y que el camino para desactivar la fuente de conflicto es erradicar el colonialismo en todas sus manifestaciones y aceptar y realizar una política de coexistencia.

Dentro de los considerandos también se evalúa el fin acelerado de la época de la opresión extranjera de los pueblos, los grandes progresos en la ciencia, la técnica y en los medios de desarrollo económico, la conciencia de que la guerra constituye un anacronismo y, sobre todo, un crimen contra la humanidad. Frente a este diagnóstico, los participantes de la Conferencia rechazan “el punto de vista de que la guerra, incluida la ‘guerra fría’, es inevitable”. Esta sentencia es acompañada por una denuncia al orden internacional que se está configurando con “los bloques militares existentes”, los que se van convirtiendo en grupos militares, económicos y políticos cada vez más poderosos.

La segunda idea fuerza que la Declaración de Belgrado plasma refiere al desarme en tanto “una necesidad imperativa y la tarea más urgente de la Humanidad”. Esta “opinión unánime”, si bien radica en un desarme general y total, también

⁴⁵ Wilson Fernández Luzuriaga y Hernán Olmedo González, “La Conferencia de Bandung en 1955. Síntoma y respuesta al sistema internacional de la Guerra Fría”, *op. cit.*

requiere que ese procedimiento sea “estrictamente controlado internacionalmente”. El requerimiento es acompañado por una invitación a las grandes potencias para la firma, sin demora, de un tratado para el desarme general y completo, para salvar a la humanidad de la guerra y utilizar la energía y los recursos que conlleva la fabricación de armamentos, en el pacífico desarrollo económico y social. Una vez más, el MPNA confirma lo expresado en Bandung en la mirada sistémica. Se reconoce el *statu quo* de un equilibrio bipolar, pero desde esa realidad, por un lado, se intenta presionar a las dos grandes potencias, y por el otro se reivindica los mecanismos institucionales existentes que conllevan control internacional en la amenaza y el uso de la fuerza armada. Esto marca un apego a las fórmulas del sistema de seguridad colectiva, en tanto los participantes en Belgrado reclaman control internacional a sabiendas de que los principales promotores de la carrera armamentista son dos miembros permanentes en el Consejo de Seguridad.

La tercera idea fuerza, dentro de los compromisos asumidos, si bien ya fue analizada en el apartado sobre igualdad jurídica, también tiene un anclaje en este instituto del equilibrio de poder. En efecto, los participantes en la Conferencia reclaman esfuerzos para suprimir el desequilibrio económico heredado del colonialismo y el imperialismo. Para ello abrevan a que los avances científicos y tecnológicos se apliquen a todos los campos del desarrollo económico en pos de la justicia social internacional. En esta expresión, el reclamo contra un colonialismo socavador de la soberanía va dejando el paso a un reclamo por un sistema internacional más justo en la dimensión de la economía y el comercio internacional. Como se explicó, la reivindicación conlleva el aumento del número de miembros en el Consejo de Seguridad, aceptando la gobernanza de la Carta de 1945 y tratando de mejorar el posicionamiento del MPNA en ella.

Por último, la Declaración de Países No Alineados, en su lectura del sistema internacional, marca nuevos compromisos en dos conflictos puntuales. El primero se concreta con la recomendación a la Asamblea General para que acepte al gobierno de la República Popular China como representante legítimo del país. El segundo radica en un llamado “a todas las partes afectadas” a no amenazar ni utilizar la fuerza en la solución de la cuestión alemana en Berlín. El tercer compromiso, ya referido en el apartado sobre soberanía, supone el apoyo a Cuba a elegir libremente su sistema de gobierno.

Conclusiones

Orientado por una perspectiva teórica denominada neorrealista estructural modificada de segunda generación, el artículo en su primera sección estuvo dedicado fundamentalmente a explicar tanto el surgimiento de este Movimiento como su frágil debilidad institucional. En ese sentido, se ha conjeturado en términos teóricamente

que el origen de este subsistema se explica, en buena medida, por el nivel y tendencia declinante de la magnitud de poder de las grandes potencias. Tal nivel y tendencia de la magnitud de poder de las grandes potencias fue lo que generó en el sistema la emergencia de lo que se ha denominado como “espacios vacíos”, los cuales ofrecieron oportunidades para el surgimiento de nuevos sistemas estatales e interestatales. De manera paralela, el artículo también ha conjeturado teóricamente que la gran fragilidad institucional del Movimiento se explica por la coexistencia de factores estructurales y normativos, en concreto por la combinación de una baja magnitud de poder del Movimiento, niveles de concentración de poder intermedios y valores políticos predominantes reticentes a la puesta en común de soberanías en instituciones internacionales.

Una vez analizados el texto y el contexto de la Conferencia de Belgrado, la primera conclusión a la que se arriba en esta investigación arriesga que el neutralismo no logró constituirse como un movimiento de países con intención ni capacidad de generar un nuevo sistema internacional. Si bien es claro que este flamante MPNA supera la primera instancia y es más que una concepción filosófica en política internacional, el rol autoimpuesto no busca desafiar a los centros de poder. Su posición en la estructura de poder se esboza en la misma segunda instancia, sobre políticas exteriores concertadas, en la que se proyectaban los países afroasiáticos de Bandung.

Así, en materia de igualdad jurídica, el temor a la guerra generalizada no implica cuestionar la ecuación igualdad jurídica, desigualdad de hecho y desigualdad funcional entre Estados miembros de la ONU y su efecto central en el sistema de seguridad colectiva. No obstante, en la Declaración, por la vía institucional de la Asamblea General, los países neutralistas proponen una reforma a la Carta de San Francisco en pos de la ampliación del número de miembros en el Consejos de Seguridad. Esa reivindicación tampoco cuestiona las membresías permanentes ya acreditadas, y tiene como objetivo un tema ajeno a la seguridad: suprimir el desequilibrio económico heredado del colonialismo y el imperialismo.

En relación con el principio de soberanía, y a diferencia de lo escrito en Bandung, el MPNA, si bien no abandona su fuerte y fundacional postura anticolonialista, demuestra cierta distensión relacionada con el dominio tradicional de las antiguas potencias ocupando territorios de pueblos autóctonos. No obstante, se mantiene la condena hacia formas de neocolonialismo con la máxima que el derecho a la autodeterminación y la independencia incluye: estatuto político; desarrollo económico, social y cultural; potestad de disponer libremente de riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las formas de cooperación internacional regladas.

Finalmente, las concepciones sobre equilibrio de poder que los países presentes en Belgrado proyectan, refieren a un sistema internacional con inevitables

episodios de guerra y Guerra Fría entre los bloques existentes que se encaraman como grupos militares, económicos y políticos cada vez más poderosos. Esto es ilustrado mediante la descripción de un contexto inmediato en el que se reportan situaciones que amenazan la paz en África, Asia, Europa y América Latina. Así, el documento final plasma la necesidad imperativa del desarme, reclamando compromisos a las dos grandes potencias, una vez más, desde la confianza en el derecho internacional y en el control de las instituciones internacionales de posguerra. En este instituto se incluyó la denuncia a un desequilibrio económico heredado del colonialismo y el imperialismo, proponiendo que los avances científicos y tecnológicos se apliquen al desarrollo económico. Esa necesidad de justicia social internacional es, también, la excusa para reclamar el aumento de miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad, aceptando los mecanismos de gobernanza de la Carta de las Naciones Unidas y buscando, como nuevo bloque, incidir desde ellos.

Cabe, por último, agregar que en dos de los tres conflictos internacionales puntuales que se denuncian, la postura de los no alineados se inclina por el bloque del Este: el reclamo por el derecho a la autodeterminación de Cuba y la legitimidad del gobierno de República Popular China —país presente en Bandung— como representante de ese pueblo. La propensión del MPNA de acentuar sus condenas hacia el bloque occidental en relación con el bloque oriental, será una crítica que Estados Unidos y los países de Europa Occidental repicarán hasta nuestros días. La tercera denuncia de la Declaración final de 1961 condena la amenaza o el uso de la guerra para solucionar el conflicto en Berlín.

Fuentes consultadas

- Bobbio, Roberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, vol. 2, 16ª ed. en español, Siglo XXI Editores, México, 2008.
- Fernández Luzuriaga, Wilson y Hernán Olmedo González, “La Conferencia de Bandung en 1955. Síntoma y respuesta al sistema internacional de la Guerra Fría” en *Revista Crítica Contemporánea*, núm. 10, Montevideo, 2021.
- Fernández Luzuriaga, Wilson y Hernán Olmedo González, “Conflictividad y órdenes mundiales: la Conferencia de San Francisco, un nuevo equilibrio sistémico y la consagración del multilateralismo universal” en *Caderno das Relações Internacionais e Defesa*, vol. 1, núm. 1, 2019.
- Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1981.
- Guía del Tercer Mundo, “No Alineados I. De Bandung a Zimbabwe” en *Guía del Tercer Mundo*, Editora Tercer Mundo, Río de Janeiro, 1985.

- Jackson, Patrick, *The Conduct of Inquiry in International Relation. Philosophy of Science and Implications for the Study of World Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 2011.
- Jiménez de Aréchaga, Eduardo, “Las Naciones Unidas” en Heber Arbuett-Vignali, Eduardo Jiménez de Aréchaga y Roberto Puceiro Ripoll, *Derecho Internacional Público*, tomo v, 2ª ed., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994.
- Keohane, Robert, *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.
- Krasner, Stephen, *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989.
- Krasner, Stephen, *International Regimes*, Cornell University Press, Nueva York, 1983.
- Lakatos, Imre, *La metodología de los programas de investigación científica*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- Merton, Robert, *Teoría y estructuras sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Morgenthau, Hans, *Política entre naciones. La lucha por el poder y la paz*, 3ª ed., Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986 [1948].
- Organski, A.F.K. y Jacek Kugler, *The War Ledger*, University of Chicago Press, Chicago, 1980.
- Prebisch, Raúl, “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” en *Desarrollo Económico*, vol. 26, núm. 103, octubre-diciembre 1986 [1949].
- Ray, James y David Singer, “Measuring the concentration of power in the international system” en *Sociological Methods and Research*, vol. 1, núm. 4, 1973.
- Tadić, Bojana, “No-alineación, un vistazo histórico y conceptual” en *Revista Estudios Internacionales*, vol. 3, núm. 2, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, julio-septiembre 1969.
- Wallerstein, Immanuel, *El moderno sistema mundial*, Siglo XXI Editores, México, 2010 [1974].
- Waltz, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- Zorgbibe, Charles, *Historia de las relaciones internacionales 2. Del sistema de Yalta a nuestros días*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

Documentos y otros recursos

Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945.

Conferencia Afroasiática de Bandung, Comunicado final, 24 de abril de 1955.

Correlates of War, National Material Capabilities, disponible en <https://correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities/>
Declaración de Belgrado de Países No Alineados, 1961.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil, condiciones y retos de la participación de estos agentes de cambio en la Cooperación Internacional para el Desarrollo

*Civil Society Organizations,
conditions and challenges of the participation
of change agents in International
Development Cooperation*

Cristina Tapia Muro*
María Elena Romero**

Resumen

La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) es un instrumento que contribuye al desarrollo y la estabilidad de aquellas economías con necesidades apremiantes y recursos escasos. Actualmente, la CID vive un debate sobre sus objetivos y alcances y plantea un compromiso compartido para alcanzar metas claves de desarrollo. Ante el agotamiento de los esfuerzos emprendidos por los Estados, nuevos actores asumen compromisos para hacer eficientes los recursos provenientes de la CID; en este marco, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) son en gran medida las que se encargan de evidenciar problemas frecuentes de las comunidades vulnerables. Considerando lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivo caracterizar los retos y oportunidades que han enfrentado las OSC en materia de CID en sus respectivos entornos durante la última década. Las OSC se convierten así en la voz de las comunidades vulnerables tanto

*Doctora en Ciencias Económico-administrativas con orientación en Políticas públicas por la Universidad de Guadalajara. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores I. Correo electrónico: ctapia@uocol.mx

**Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la UNAM. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores I. Correo electrónico: meromero@uocol.mx

con fines de diseño e implementación de acciones para el desarrollo como también, en contraste, para visibilizar los efectos nocivos de éstas cuando ha sido el caso.

Palabras clave: cooperación para el desarrollo, participación, sociedad civil, relaciones internacionales.

Abstract

International Development Cooperation (IDC) is the instrument that contributes to the development and stability of those economies with pressing needs and scarce resources. Currently, the IDC is undergoing a debate on its objectives and scope. Faced with the exhaustion of the efforts undertaken by the traditional actors, new actors assume commitments to make the resources coming from the IDC, efficient. Thus, the Civil Society Organizations (CSO) are, to a great extent, the ones in charge of highlighting common problems of vulnerable communities. Considering the above, this paper aims to characterize the challenges and opportunities that CSO have faced in the area of IDC in their respective environments during the last decade. The CSO are becoming the voice of vulnerable communities both for the purpose of designing and implementing actions, as well as, in contrast, to make its harmful effects visible.

Key words: cooperation for development, participation, civil society, international relations.

Introducción

El Cuarto Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, celebrado del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011 en Busan, Corea del Sur, congregó a representantes de diversos países para discutir los logros alcanzados desde la Cumbre de París y los retos para alcanzar los Objetivos del Milenio en 2015. La pregunta recurrente fue: ¿cómo la asistencia al desarrollo debería convertirse en un instrumento promotor de un desarrollo sostenible y justo en una comunidad en la que se ahondan las brechas de desigualdad? La Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID) pretende, al menos en el discurso, marcar la diferencia entre la imposibilidad de avanzar en dicho ámbito y mejorar las condiciones de vida y la consecución de recursos que, sumados a los propios, impulsen la sostenibilidad del desarrollo.

Fue a partir de este foro en Busan que se planteó una resignificación de la CID, ampliando su sentido a una cooperación que implique el compromiso de oferentes y receptores, dejando atrás el sentido de asistencia y ayuda para dar paso a una co-operación que implica la complementariedad de objetivos.

Considerando que la CID nació en el marco de los programas implementados tras la Segunda Guerra Mundial, ésta se permeó de los intereses político/ideológicos de los triunfadores de la Gran Guerra, dejando subsumido el desarrollo

del receptor a los objetivos del donador. En un mundo caracterizado por las dicotomías de desarrollo y subdesarrollo —como pobreza y riqueza—, la CID busca contribuir con la estabilidad internacional, fincada en una concepción de los oferentes.

En el actual debate sobre los objetivos y alcances de la CID se asume un compromiso compartido para alcanzar metas claves de desarrollo, coordinar esfuerzos y sumar recursos; sin embargo, persiste el reto de definir objetivos comunes partiendo de que la cooperación y el desarrollo, como conceptos, han evolucionado de manera diferenciada,¹ propiciando que la primera se subordine a las ideas e indicadores económicos de organismos internacionales responsables del diseño de modelos de desarrollo que atienden básicamente una métrica numérica de los indicadores económicos establecidos por ellos mismos.

De igual manera, los países receptores se enfrentan a una creciente demanda y competencia por los recursos financieros adicionales para alcanzar objetivos de desarrollo que han sido limitados por una constante crisis financiera mundial y un ya largo contexto de pandemia causado por el virus SARS-COV-2, que evidenció las grandes diferencias en el desarrollo a partir del acceso a medicamentos e infraestructura y que, a su vez, redirigió los esfuerzos de cooperación para atender prioridades sanitarias.

El agotamiento de los esfuerzos por conseguir un mundo estable y sostenible ha visibilizado a otros actores que hoy determinan planes, legitiman tareas y rinden cuentas sobre la viabilidad de los proyectos financiados. Nos referimos a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que actualmente se encargan de evidenciar problemas frecuentes de las comunidades vulnerables.

En el foro de Busan participaron 300 representantes de OSC, reconociéndose su papel vital para evidenciar los derechos de las personas, formular tanto políticas de desarrollo como alianzas y supervisar la implementación de las acciones realizadas, brindando también servicios complementarios a los proporcionados por los Estados.² Se acordó que debe impulsarse la participación activa de las OSC para que ejerzan sus roles como “actores de desarrollo independientes”, con un

¹ Giuseppe Lo Brutto, “A propósito de la cooperación internacional y del desarrollo: una visión más realista” en Rafael Domínguez y Gustavo Rodríguez Albor (eds.), *Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica*, Debates RIACI, Colombia, pp. 55-74, citado por María Elena Romero y Alejandro García, “De las seguridades japonesas: un enfoque crítico de la cooperación nipona” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 120, diciembre 2018, pp. 51-72.

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Busan High Level Forum on Aid Effectiveness: Proceedings. 29 November-1 December 2011*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Busan, 2011, disponible en <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/HILF4%20proceedings%20entire%20doc%20for%20web.pdf> fecha de consulta: 25 de mayo de 2021.

enfoque particular basado en los derechos internacionales y que sean estos organismos los que contribuyan a implementar prácticas fiables de rendición de cuentas.³

En este orden de ideas, el presente trabajo tiene como objetivo caracterizar los retos y oportunidades que han enfrentado las OSC en materia de CID en sus respectivos entornos durante la última década, visibilizando la dificultad de dar evidencia comparable al respecto en los diferentes territorios dada la escasez de información relevante.

Las OSC, a pesar de su diversidad, han logrado impulsar un cambio en la asignación de recursos, potenciar el impacto que la cooperación tiene en el desarrollo y convertirse en la voz de las comunidades vulnerables tanto con fines de diseño e implementación de acciones como también, en contraste, para visibilizar los efectos nocivos de ésta cuando ha sido el caso. El trabajo de estos actores se ha visto potencializado en eventos como el Foro sobre Cooperación al Desarrollo del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas, que supone una alternativa al proceso del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y que al ser una entidad de esta naturaleza (Naciones Unidas) presupone un sistema incluyente que convoca a todos los actores y permite mayor representatividad. Este foro avanzó en la apropiación de temas que antes no se discutieron ampliamente en el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE —en adelante CAD—, espacio que a menudo se centró en el debate de temas clásicos de la asistencia, como transparencia y rendición de cuentas, así como en la contribución comprometida del 0.7 por ciento del Producto Interno Bruto.

Ante el agotamiento de los actores tradicionales para lograr un verdadero desarrollo equitativo y estable, las OSC encontraron una oportunidad de sumarse al debate sobre la CID en los foros internacionales y contribuir al mismo en el marco de un diálogo vinculante que reflejara las necesidades persistentes de las comunidades a quienes la CID va dirigida. Así, las OSC serán pieza fundamental para atender los déficits que se han acumulado en la agenda oficial de la CID, específicamente en cuanto a eficacia de la ayuda, y también permitirán visibilizar prácticas cuyo resultado no fomenta el desarrollo, sino que sólo contribuye a los intereses de los donantes.

En este contexto, se parte de la premisa de que las OSC son un universo complejo y diverso que ha requerido de un esfuerzo para organizarse y hacerse presente en los foros internacionales y, aunque limitadas, sus contribuciones y voces han logrado que la CID reoriente sus estrategias incluyéndolas en sus programas, no sólo como agentes de seguimiento de los proyectos, sino también como canales para la eficiente distribución de los recursos y como agentes críticos de los planes,

³ *Ibidem*, pp. 22-23.

programas y acciones realizados. Esta situación demanda la identificación de los retos y condicionamientos que enfrenta la sociedad civil para dar cuenta de estas tareas a fin de incidir en la resolución de los mismos.

El presente artículo está dividido en dos apartados que permiten establecer un hilo conductor que evidencie: a) una aproximación a los conceptos y al análisis en torno a las OSC y a sus vínculos y posturas respecto a la CID, y b) un planteamiento de los datos encontrados en relación con el quehacer de las OSC, sus avances, retos y áreas de oportunidad por región en el mundo, contrastando información de carácter cualitativo y cuantitativo, comentando de manera breve el caso mexicano. Finalmente, se presenta una serie de premisas a manera de conclusión.

Las osc. Una revisión de su participación en la CID

La cooperación internacional que se plantea aquí es aquella orientada a apoyar el desarrollo para alcanzar un mundo más estable. Sin embargo, ¿a qué tipo de desarrollo se refiere la cooperación internacional? ¿Cuál es el modelo o paradigma que orienta los esfuerzos de los oferentes para alcanzar este desarrollo? Los principios de la CID se han definido a partir de los modelos de desarrollo de los oferentes tradicionales, pero los precarios resultados que son evidentes por el creciente número de necesidades sin resolver en el mundo plantean que hay una importante necesidad de entender a la CID como un binomio que implica el compromiso de oferentes y receptores, a favor de impulsar la calidad de vida de las comunidades vulnerables y que, a su vez, implica una visión más incluyente, amplia y diversa que considere factores, procesos, prioridades y actores.

Se plantea una necesidad de redefinir la meta (el desarrollo) y la dinámica para alcanzarla (el por qué, cuándo y cómo de la cooperación) que considere la dinámica global.

El desarrollo, hoy, se ha adjetivado con la sostenibilidad, entendiéndolo como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Fue planteado desde el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, denominado *Nuestro futuro común*, de 1987.⁴ Sin embargo, antes de arribar al concepto de desarrollo sostenible, las ideas sobre el tema estaban ligadas principalmente al crecimiento económico. En contraste, el enfoque de desarrollo

⁴ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro Futuro Común*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 1987, disponible en https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_Lecture_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf fecha de consulta: 3 de febrero de 2022.

sostenible amplió la concepción del fenómeno, especificando la necesidad de equilibrar tres dimensiones centrales: sostenibilidad ambiental, económica y social.⁵ Es para este desarrollo que hoy la cooperación se resignifica y plantea nuevos escenarios en los que la participación de los actores sociales es necesaria, no sólo en el sentido de legitimar posturas, sino con el objetivo de impulsar un desarrollo real que sume las capacidades diferenciadas de todos, así como sus necesidades.

El logro de los objetivos planteados por el desarrollo sostenible es hoy proporcional a las decisiones que incluyan la visión de los sectores público, privado y social. Aunque será la participación de las OSC el vehículo idóneo para redefinir la vocación de la CID y que ésta se aboque al objetivo máximo de erradicar la pobreza dada su condición de autonomía de los intereses políticos y económicos de las otras esferas de poder. No obstante, estas organizaciones deben estar lo suficientemente fortalecidas para ser independientes a dichos intereses y asegurar que la cooperación no se enmarque en modelos restrictivos de condicionalidad geoestratégica.

El espectro de los enfoques teóricos, sobre todo de base empírica y de enfoque específico a la ayuda, se ha ampliado de manera considerable. Hoy se analizan los impactos y se discute la necesidad de cooperar a la luz de la ausencia/presencia de instituciones y normas; se recuperan los debates en foros en los que se discuten los retos para alcanzar los objetivos de desarrollo en países con escasos recursos, con mayor precariedad y con condiciones más altas para acceder a los recursos. De ahí se plantean nuevos principios que descansen en las capacidades/necesidades de los receptores y que tengan como referencia el contexto internacional cada vez más complejo.

Así, cooperación y desarrollo han sido abordados desde diversas perspectivas, cada uno con una lógica y un contexto diferente. Mientras que el desarrollo ha sido planteado desde la lógica de los procesos exitosos valorados en función de indicadores económicos numéricos en los países avanzados, la cooperación se funda en principios e indicadores definidos en el marco de los modelos de desarrollo de los países oferentes, mismos que están alejados de la realidad de los receptores, que a su vez ven limitadas sus condiciones para lograr el desarrollo esperado dados los estándares que deberán alcanzar para poder acceder al financiamiento. De manera que el modelo de desarrollo de los oferentes incide en las condiciones que deberán alcanzar los receptores para ser considerados receptores viables. Estas incidencias a menudo dejan de lado las necesidades reales de las comunidades vulnerables de los receptores e interfieren de manera directa,

⁵ Tomislav Klarin, "The concept of sustainable development: from its beginning to the contemporary issues" en *Zagreb International Review of Economics and Business*, vol. 21, núm. 1, Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Zagreb, julio 2018, pp. 68-69.

adecuando el desarrollo a condiciones que se presumen de éxito mutuo, pero que con frecuencia atienden a los intereses externos. Autores como David Llistar⁶ plantean cómo estas interferencias externas impactan la dinámica local alterando su entorno. Llistar se cuestiona el efecto negativo de las interferencias externas del Norte con impacto local en el Sur y cómo es que influyen en las estrategias de desarrollo.⁷ Entonces serán las OSC las que podrán contribuir a que haya mejoras en el proceso de solicitud, aprobación, seguimiento y evaluación los proyectos aprobados en el marco de la CID.

EL CAD define a las OSC como las asociaciones en las cuales la sociedad se aglutina y organiza voluntariamente, incluyendo todas aquellas que son no comerciales y no estatales fuera de la familia, que permiten acciones tendientes al logro de intereses compartidos en el dominio público y que emergen como actores que “aseguran” el cumplimiento del objetivo de la cooperación: el desarrollo.⁸

Sin embargo, desde 1995, el CAD asumió a las OSC como los actores idóneos para avanzar en el desarrollo. Al hacerlo, las incorporó en la definición hegemónica de éste y las empujó a reproducir asunciones sesgadas.⁹ En este sentido, se observa una diferencia entre las primeras OSC vinculadas a programas de desarrollo impulsados por organismos como el CAD, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, y aquellas organizaciones que se han ido consolidando a través de su trayectoria en temas sociales de la agenda internacional y que han elevado las demandas de las comunidades que debieron ser prioridad en los programas de la CID. Asimismo, existen otras, más pequeñas, locales, vinculadas a las necesidades particulares del Sur y que están trabajando para impulsar prácticas de desarrollo alternativas.

Entonces, para entender cómo la CID alcanzará su objetivo de desarrollo sostenible y sostenido es ineludible pensar en la colaboración con las OSC. Mientras el CAD ya las identifica como los actores concededores de las necesidades y con experiencia en sectores específicos, conscientes de la importancia de la opinión pública

⁶ David Llistar, *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*, Icaria Editorial, España, 2009; y David Llistar, “Anticooperación Norte Sur. Cuando la coherencia es más importante que la ayuda. El caso de Ecuador y la ‘cooperación’ española”, tesis de doctorado en Sostenibilidad, Universidad Politécnica de Cataluña, España, 2015.

⁷ David Llistar, *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*, *op. cit.*

⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Partnering with Civil Society: 12 Lessons from DAC Peer Reviews*, OCDE, Denver, Estados Unidos, 2012.

⁹ Michelle Dolcetti Marcolini, “La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Cooperación Sur-Sur de Brasil: buscando un enfoque integral de participación” en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 3, núm. 2, Universidad de Zaragoza, España, julio 2014, pp. 130-147.

y comprometidos con los derechos humanos y civiles,¹⁰ un mayor número de agencias de cooperación nacionales se suma a la estrategia de incluir en sus modelos de cooperación a estas asociaciones, asumiendo la necesidad de incorporarlas al diálogo, trazando estrategias para que los países miembros trabajen de cerca con las OSC e incorporándolas en los proyectos de desarrollo financiados por éstas.

Sin embargo, este vínculo aún se enmarca en las relaciones de poder establecidas por el Norte, en particular cuando hablamos de organizaciones grandes, sólidas y bien posicionadas. Frecuentemente, éstas promueven un discurso sobre un desarrollo planteado por los miembros de los organismos internacionales. No obstante, las OSC más pequeñas, de base, son las que están haciendo un trabajo comunitario que plantea una revisión de los esquemas de desarrollo y los modelos de cooperación. Autores como Domínguez y Lucatello¹¹ plantean la necesidad de volver a la historia y recuperar las experiencias en la definición clara de la CID, dado que la recurrente supresión del pasado ha sido una de las constantes de la comunidad del desarrollo, generadora de una enorme masa documental que reproduce patrones. La revisión de la historia contribuirá a definir nuevos modelos, cada uno atendiendo a sus propias lógicas y capacidades.

A menudo, son los foros internacionales que convocan a las OSC los que han provisto guías de acción más incluyentes y flexibles para el cumplimiento de los objetivos de la CID, como es el caso de la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz creada en Busan, Corea del Sur, en 2011, resultado del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. En dicho espacio se configuraron directrices a nivel global que deberían ser atendidas por todos los actores implicados, incluyéndose principios fundamentales como la “apropiación de prioridades del desarrollo” de los países receptores y la generación de “alianzas incluyentes para el desarrollo” basadas en respeto, transparencia y aprendizajes compartidos, entre otros.¹²

Entonces, la inclusión de las OSC en los esquemas de cooperación es, en primera instancia, producto de lo que Carlos Milani¹³ denomina “una apropiación de la participación” que deberá ser reconsiderada para evitar su manipulación. Así,

¹⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Partnering with Civil Society: 12 Lessons from DAC Peer Reviews*, *op. cit.*

¹¹ Rafael Domínguez y Simone Lucatello, “Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 120, Barcelona, diciembre 2018, pp. 7-27.

¹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *op. cit.*

¹³ Carlos R.S. Milani, “Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 22, España, 2008, pp. 172-176.

las OSC deberán participar hoy no sólo como agentes legitimadores de políticas y principios de los grandes organismos internacionales, sino como canales de comunicación y agentes activos al poner en práctica los proyectos.

Como lo señala Revilla, aquí entendemos a las OSC en su sentido de sujeto colectivo, plural y diverso, y se hace referencia a este término en lugar de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) por ser el primero un concepto con significado más amplio. De acuerdo con el CAD, citado por la autora mencionada, las OSC destacan por su orientación no lucrativa, la dependencia que experimentan tanto de los recursos externos como de las donaciones y la dinámica particular que tienen, dado que su funcionamiento está basado en la afinidad de las y los participantes en cuanto a metas, códigos de conducta y/o creencias.¹⁴

Dos factores impactan en la forma en que las OSC colaboran para hacer eficiente la cooperación: a) desde la perspectiva de los receptores, la escasez de recursos los lleva a una compleja competencia entre ellos mismos, una gran presión para transparentar sus procesos y hacer evidente el uso adecuado de los recursos, en conjunto con el impacto que éstos tienen en el desarrollo social. Todo ello requiere de agentes que apoyen sus iniciativas y proyectos, así como que constaten que sus aportaciones se aprovechen de la mejor manera; y b) desde la posición de las OSC habrá que considerar su tamaño, vocación y madurez. Dada la diversidad entre éstas y su compromiso, harán el modelo de colaboración entre los agentes de la cooperación diferente en función de cómo y con quién se colabore. De manera que para entender cómo las OSC son agentes de cambio o simples legitimadores es preciso entender su lógica y significado.

Autores como O'Donnell y Schmitter, Cohen y Arato, Ianni Vanna y Gerd Oberleitner¹⁵ discuten el quehacer de las OSC en los programas de cooperación y enfatizan la relevancia que éstas cobran en organismos internacionales como el CAD. O'Donnell y Schmitter, desde hace décadas, hablan de una “resurrección” de la sociedad civil a partir del papel que ha desempeñado este actor en América Latina como agente de cambio en la caída de los regímenes autoritarios. Las OSC alentaron un cambio a la par de los actores políticos y el ensanchamiento de la

¹⁴ Marisa Revilla Blanco, “Las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) y la agenda internacional del desarrollo: escenario latinoamericano” en *Escenarios XXI*, año III, núm. 14, septiembre 2012, pp. 6-23.

¹⁵ Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario 4*, Paidós, Argentina, 1988; Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002; Ianni Vanna, *La sociedad civil y cooperación internacional al desarrollo: enfoques teóricos y modalidades de acción*, IEPALA Editorial, España, 2005; Gerd Oberleitner, “A decade of mainstreaming human rights in the UN: achievements, failures, challenges” en *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 26, núm. 3, 2008.

esfera pública. La sociedad civil adquirió paulatinamente un espacio autónomo, independiente al Estado. Podemos anotar que la sociedad civil en América Latina no fue sólo impulsada por avanzar hacia la democracia, sino también a causa de las restricciones del Estado y el mercado para solventar las necesidades cotidianas de la población al incentivar las acciones de la comunidad para atender sus propios requerimientos. Al respecto, Cohen y Arato¹⁶ señalan que “más allá de las antinomias del Estado y del mercado, de lo público y lo privado, (...) la idea de la defensa y de la democratización de la sociedad civil es la mejor forma de caracterizar a la realmente nueva corriente común de forma contemporánea de autoorganización y autoconstitución”.

Esta nueva forma de organización y constitución dará a la sociedad civil organizada un espacio para incidir en la toma de decisiones del sector público, en especial si se considera la diversidad de objetivos en torno a los cuales este actor se ha organizado.

Vanna Ianni¹⁷ plantea la concepción “actorial” y “relacional” de las OSC. En la primera concibe a la sociedad civil como un conjunto de organizaciones con diferente grado de formalidad y diversidad de intereses y objetivos, y en la segunda como un “espacio o arena” en la que se vinculan, interactúan y divergen. Así, las OSC se observan hoy como un actor dinámico que a partir de las relaciones que establecen son capaces de promover cambios y replantear estrategias gubernamentales.

Michael Edwards¹⁸ recupera la idea de sociedad civil vinculada al desarrollo, al enfatizar el concepto de capital social. En este sentido, Edwards afirma que la cooperación internacional es una herramienta que coadyuva al desarrollo y que sin ella no habría posibilidad de avanzar para muchos países; en este contexto, la sociedad civil aporta un capital a partir de los nexos que establece entre organizaciones e individuos. Es decir, la sociedad civil tiende puentes para el logro de objetivos de desarrollo.

Las OSC se erigen entonces como un agente que, desde abajo, propone nuevas estrategias para lidiar con las brechas crecientes, elevando las preocupaciones de los menos favorecidos a aquellos espacios que provean medios para acceder a mejores condiciones de vida, de forma que (la relación entre el Norte y el Sur) “... adquiere así una nueva complejidad, con los distintos niveles de desarrollo que se solapan

¹⁶ Jean L. Cohen y Andrew Arato, *op. cit.*

¹⁷ Ianni Vanna, *op. cit.*

¹⁸ Michael Edwards, *Civil Society. Field Statement of Current Programming*, disponible en http://www.futurepositive.org/docs/CivilSociety_FieldStatement.pdf fecha de consulta: 25 de febrero de 2022; Ianni Vanna, *op. cit.*, p. 44.

y contraponen de un modo cada vez más estrecho”.¹⁹ El traslape entre desarrollo y subdesarrollo obliga a repensar estrategias. El Norte ya no es sinónimo de desarrollo homogéneo ni el Sur da cuenta de un completo subdesarrollo. En el marco de esta compleja relación encontramos un reacomodo de fuerzas e intereses entre los actores que conviven en el gran entramado internacional. El peso del compromiso que implica “ayudar” a los países que menos tienen se extiende a un mayor número de naciones y el concepto mismo de desarrollo implica un proceso en el que converge multiplicidad de actores, intereses y objetivos.

La discusión teórica alrededor de las OSC incluye posturas que los ubican como entes relativamente autónomos e intermediarios cuyo objetivo es facilitar las relaciones entre los diferentes actores que deciden, con un sentido pluralista y universal que impulsa mayores estándares de democracia y bienestar en un marco de respeto por los derechos humanos. Mary Kaldor²⁰ define a la sociedad civil como un sujeto activo, capaz de ejercer una ciudadanía dinámica, proclive a la auto-organización al margen del sector político formal. Es un espacio en el que los ciudadanos pueden influir en el curso de la vida pública mediante el ejercicio de la presión política. En este sentido, es necesario un nuevo marco de interacción entre el Estado y la sociedad civil, acción que puede resultar en un desafío dentro de un ambiente en donde a las OSC se les concibe, a menudo, en términos de confrontación, que limita aún más cualquier espacio para el cambio.

Tal como lo señala Bossuyt, lo anterior remite a la necesidad de construir una gobernanza de las propias agencias de cooperación, en especial de los donadores tradicionales. Por sus características naturales, el apoyo que los donadores otorgan a las OSC reconociendo su voz y trabajo para la ciudadanía resulta sesgado; al entregar recursos bajo la etiqueta de “ayuda”, los donantes intervienen necesariamente en la relación que sostiene el Estado con la población.²¹ En este marco, es necesario destacar que las agencias donantes deberán redefinirse como actores incluyentes y lo suficientemente flexibles para determinar el destino, la eficacia y sostenibilidad de la CID desde una óptica social y a más largo plazo.²²

Así, el reconocimiento formal y generalizado de la sociedad civil como un actor significativo en materia de cooperación internacional se dio desde 2005, con

¹⁹ Ianni Vanna, *op. cit.*, p. 72.

²⁰ Mary Kaldor, *Global Civil Society: An Answer to War*, Polity, Cambridge, 2003.

²¹ Jean Bossuyt, “París, Accra y más allá: ¿será la sociedad civil un factor positivo o un agente marginal?” en Manuel Gómez-Galán (ed.), *La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía*, CIDEAL, España, 2011, pp. 17-62.

²² *Ibidem*, p. 60.

la Declaración de París. Pese a lo anterior, Cervera²³ señala que las especificaciones del documento mencionado resultaron limitadas para el Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda CAD-OCDE, lo cual provocó actividad en las mismas para generar un posicionamiento más sólido y completo al respecto. Para 2008, fruto de la movilización referida, llegaron dos plataformas de alcance mundial con el objetivo de impulsar el trabajo de la sociedad civil: el Open Forum for CSO Development Effectiveness y Better Aid. Estas fueron la antesala del Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC en 2011, documento que concentró lineamientos de trabajo para la sociedad civil.²⁴

La historia de la sociedad civil en materia de cooperación internacional para el desarrollo invita a reflexionar al menos en dos sentidos: por una parte, ¿cuáles son los retos/problemáticas que enfrentan las OSC en su entorno a partir del reconocimiento descrito? Por otro lado, ¿cómo se caracteriza específicamente el caso mexicano? De manera que es importante identificar los avances y retos de la sociedad civil a partir del cotejo de diversos indicadores calculados por organismos internacionales y asociaciones civiles respecto a los posicionamientos de estas últimas en las diferentes plataformas y consultas regionales, permitiendo ver un panorama más amplio y, en segundo término, una propuesta de evaluación de los entornos en los que las OSC se desempeñan, considerando las limitaciones que se observan en los datos existentes y la dificultad para la generación de los mismos. Para lograr lo anterior, primero se abordan tanto los datos utilizados y sus fuentes, así como la metodología empleada. En una segunda parte se presentan los hallazgos más relevantes partiendo de una visión macro (contexto de las diferentes regiones) hasta la realidad experimentada por el caso latinoamericano, México en específico.

Avances, retos y áreas de oportunidad de las osc: datos, limitaciones y alternativas

Disponer de información confiable y suficiente para caracterizar los entornos y las actividades de la sociedad civil organizada es aún, en muchos sentidos, un reto. Si bien el tema es relevante tanto social como académicamente, las fuentes y los

²³ Jaime Cervera, “Eficacia y calidad de la cooperación para el desarrollo en el ámbito universitario. El caso español” en *La eficacia de la Ayuda y las Organizaciones de la Sociedad Civil: una mirada al caso latinoamericano*, Serie Avances de Investigación, núm. 55, CEALCI-Fundación Carolina, España, 2011, pp. 73-91.

²⁴ Cristina Tapia, María Elena Romero Ortiz y Karla Valverde Viesca, “La participación de la sociedad civil en la cooperación internacional de cara a un desarrollo con calidad. Experiencias mexicanas” en Prudenzo Óscar Mochi Alemán y Cristina Girardo (coords.), *Otros desarrollos, otra cooperación. Retos y perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo*, UNAM, México, 2018, pp. 216-217.

periodos que cubren no son abundantes. A partir de esto, el presente trabajo utiliza diferentes fuentes de información, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo para aproximarse al contexto y situación de las OSC: los indicadores recopilados y calculados por CIVICUS, las estadísticas provenientes de otros actores como Banco Mundial y Freedom House y los reportes de diferentes organizaciones y redes producto de foros internacionales sobre el tema.

Peels y Develtere²⁵ analizaron las bases de datos existentes respecto al tema, encontrando que los resultados son limitados y es necesario tanto extender la generación de indicadores como el uso de los mismos en las evaluaciones de los organismos internacionales. Pese a las limitaciones identificadas por los autores mencionados, ellos mismos reconocen diversas posibilidades informativas para el abordaje del tema, tales como los recursos generados por el Banco Mundial, Minorities at Risk, CIVICUS y Freedom House, entre otros.

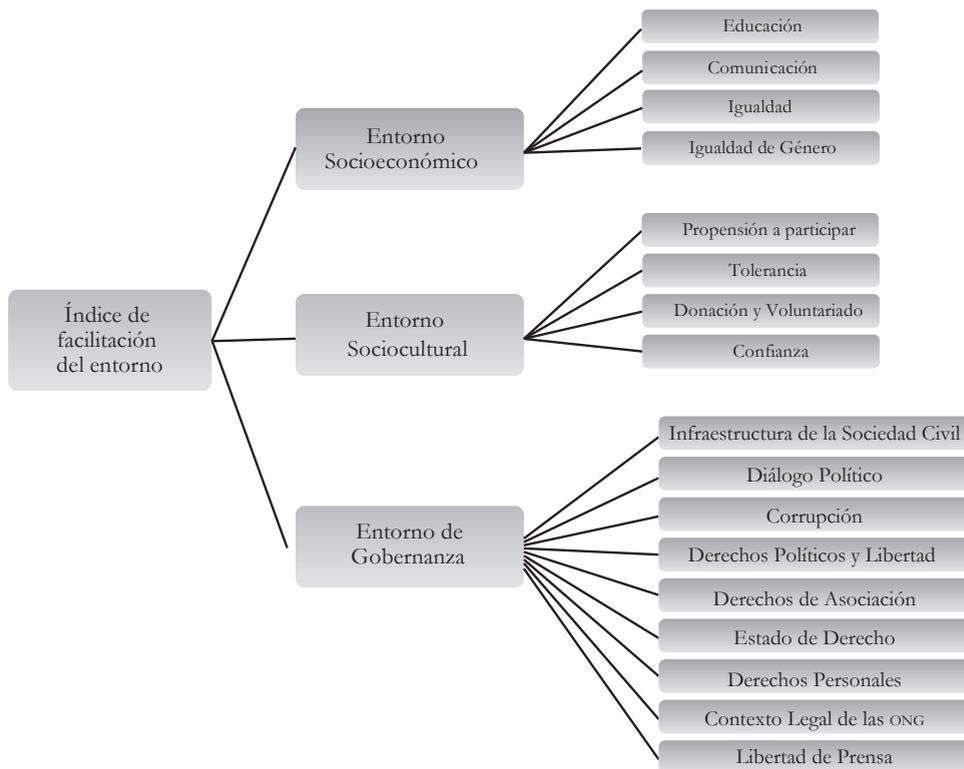
A partir del nivel de agregación de los datos explorados, los temas que abordan y su cobertura (tanto temporal como geográfica), se decidió utilizar como insumos cuantitativos la información recopilada por CIVICUS –concretamente el Índice de Facilidad del entorno para la Sociedad Civil (IFESC) que dicha organización elabora–, así como otros datos provenientes del Banco Mundial, de Freedom House y de Charities Aid Foundation.

Dado que la última emisión del IFESC da cuenta de la realidad en 2013, además de calcular y presentar los resultados regionales a partir de este indicador, elaboramos un índice alternativo que pueda dar cuenta de la situación en años más recientes (2018 y 2019). El objetivo de este ejercicio es contar con la mayor información posible para caracterizar la situación experimentada por las OSC a partir de 2010. Se seleccionó dicho año como punto de partida para el análisis dadas las fechas de la información disponible, puesto que fue en 2010 que se generó la primera parte de los reportes cualitativos correspondientes a las consultas regionales. De esta forma, nos es posible dar cuenta de las características del contexto regional de la sociedad civil durante la última década, contrastando y complementando el panorama con las diversas fuentes.

El IFESC integra tres dimensiones: entorno socioeconómico, sociocultural y gobernanza. El valor obtenido en un rango de 0 a 1 proviene en su mayoría de la dimensión gobernanza (en un 50%), mientras que el otro 50% del valor del IFESC está distribuido de manera equitativa entre las dos dimensiones restantes. La Figura 1 presenta los aspectos o subdimensiones consideradas en el indicador.

²⁵ Rafael Peels y Patrick Develtere, “Civil society involvement in international development cooperation: in search for data” en *Social Indicators Research*, vol. 93, núm. 2, 2009, pp. 331-349.

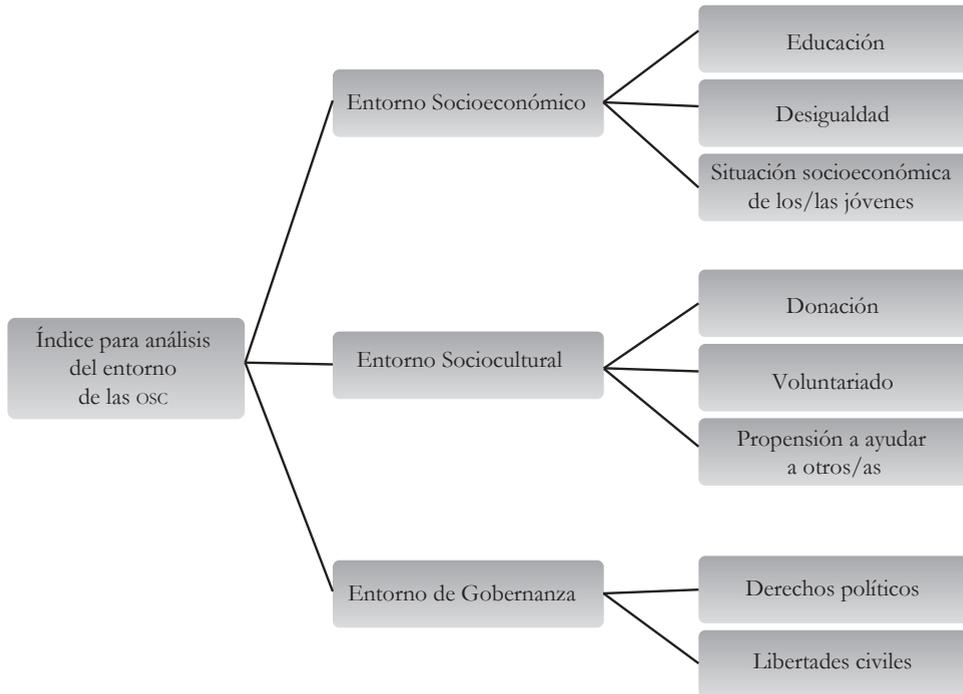
Figura 1
Dimensiones del Índice de Facilidad del Entorno
para la Sociedad Civil (IFESC)



Fuente: elaboración propia según el gráfico contenido en CIVICUS, *The Civics 2013 Enabling Environment Index*, disponible en http://civics.org/ei/downloads/Civics_EEI%20REPORT%202013_WEB_FINAL.pdf fecha de consulta: 31 de agosto de 2016, p. 10.

Como se señaló, aunado a esto se propone utilizar información tanto del Banco Mundial como de Freedom House y Charities Aid Foundation para calcular otro índice que dé cuenta del entorno de las OSC en años posteriores a la última edición del IFESC. Siguiendo la pauta del IFESC, el indicador alternativo se compone de las mismas tres dimensiones (contexto socioeconómico, sociocultural y gobernanza) y otorga mayor peso a esta última (50%); sin embargo, incorpora menos subdimensiones a razón del principio de parsimonia. En la Figura 2 se enlistan los elementos incluidos.

Figura 2
Dimensiones del Índice para análisis del entorno de la sociedad civil



Fuente: elaboración propia con variables del Banco Mundial (2018, 2019), Freedom House (2018, 2019) y Charities Aid Foundation, *CAF World Giving Index 2018*, Charities Aid Foundation, Londres, 2018, disponible en <https://www.cafonline.org/about-us/publications/2018-publications/caf-world-giving-index-2018>

Cabe mencionar que si bien estos índices nos permiten evaluar la situación de los países y las regiones comparativamente, los resultados que de ellos se desprenden deben considerarse atendiendo a las limitaciones que pueden presentarse con cualquier indicador de esta naturaleza tanto en la generación de algunas medidas para ciertos países o períodos, como en la forma en que se evalúan ciertas subdimensiones. Al respecto, las limitaciones de los índices utilizados (IFESC y IAESC) residen principalmente en los datos: no todos los países tienen información para todas las subdimensiones, de forma que el cálculo se realiza con los datos disponibles. La mayoría de los países (109 de ellos) concentran información para casi 90% de las subdimensiones (en el caso de IFESC).

Cualitativamente, se utilizaron también los reportes de las cinco consultas regionales realizadas por la iniciativa Open Forum entre los años 2010 y 2011.

Dichos textos fueron recopilados por diferentes organizaciones regionales, correspondiendo la división a la siguiente: Asia y el norte de África, África subsahariana, América Latina y el Caribe, Norteamérica y el Pacífico y Europa. Cabe destacar que no se identificó ningún otro ejercicio con magnitud y enfoque similar a las consultas descritas en años más recientes, razón por la cual se utilizó esta información.

Tabla 1
Datos básicos sobre las consultas regionales realizadas por Open Forum

<i>Región</i>	<i>Organización que concentró la información</i>	<i>Fecha del evento regional</i>	<i>Número de países/osc consultadas</i>
Asia y el norte de África	Asia Pacific Research Network (APRN)	3-4 de diciembre de 2010	27 osc de los siguientes países: India, Corea del Sur, Kirguistán, Mongolia, Indonesia, Vietnam, Bangladesh, Camboya, Filipinas, China, Hong Kong, Nepal, Sri Lanka, Japón y Yemen
África subsahariana	All Africa Conference of Churches (AACC)	14-16 de febrero de 2011	47 osc de 18 países diferentes
América Latina y el Caribe	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP)	28-29 de abril de 2011	300 osc de diferentes países de Latinoamérica, de las cuales 22% se identificó como organizaciones de mujeres
Norteamérica y el Pacífico	InterAction	5-7 de mayo de 2010	30 osc de 12 países
Europa	CONCORD	14-15 de abril de 2011	70 osc de toda Europa

Fuente: elaboración propia con datos de Regional Consultations-Open Forum for CSO Development Effectiveness, disponible en <http://cso-effectiveness.org/-regional-reports,051-.html> fecha de consulta: 30 de agosto de 2016.

La participación de la sociedad civil en la CID: evidenciando la problemática

La identificación de los efectos y dinámicas que se han desprendido a partir del reconocimiento de la sociedad civil organizada depende, en gran parte, de la fuente de información que se consulte o bien la perspectiva desde la que se aborde el tema. En este sentido, diversos autores se han posicionado ya de forma crítica

respecto a la sociedad civil organizada y su participación en la CID. Mientras que tradicionalmente se considera que las OSC aportan legitimidad y eficiencia a los planes y acciones para el desarrollo, existe también otra parte en la historia: la condición ciudadana no les otorga “blindaje” alguno que las proteja de representar diferentes a los que dicen encauzar,²⁶ o bien su participación resulta limitada en razón de la poca claridad y la carencia de mecanismos que aterricen el reconocimiento y apoyo existente en el discurso internacional. Unas u otras circunstancias dependen en gran medida de las condiciones en las que operan las organizaciones.

De acuerdo con los datos del IFESC, se aprecia una amplia diferencia entre las condiciones contextuales de las regiones. Los promedios regionales se calcularon según la división regional de los reportes del Open Forum con la finalidad de hacer ambos elementos complementarios. Como se presenta en la Tabla 2, Norteamérica y el Pacífico es, de acuerdo con el índice presentado, el territorio más “amigable” para el trabajo que realizan las OSC. Le siguen Europa, América Latina y el Caribe y, finalmente, Asia y el norte de África.

Tabla 2
Índice de Facilidad del Entorno para la Sociedad Civil (IFESC)
por región (2013)

<i>Región</i>	<i>Dimensión socioeconómica</i>	<i>Dimensión sociocultural</i>	<i>Dimensión gobernanza</i>	<i>IFESC</i>
Asia y el norte de África	0.49	0.51	0.36	0.43
África subsahariana	0.35	0.48	0.45	0.43
América Latina y el Caribe	0.49	0.57	0.59	0.56
Norteamérica y el Pacífico	0.76	0.80	0.90	0.84
Europa	0.67	0.50	0.71	0.65

Fuente: elaboración propia con datos de CIVICUS, *The Civicus 2013 Enabling Environment Index*, CIVICUS, Nueva York, Ginebra, disponible en http://civicus.org/eei/downloads/Civicus_EEI%20REPORT%202013_WEB_FINAL.pdf

²⁶ Dorothea Baur y Hans Peter Shmitz, “Corporations and NGOs: When accountability leads to co-optation” en *Journal of Business Ethics*, vol. 106, núm. 1, Springer Science+Business Media, noviembre 2011, pp. 9-21.

En el rubro socioeconómico, destaca la situación vulnerable de África subsahariana, en contraste con la de Norteamérica y Europa. Sin embargo, en materia sociocultural, la única región con una diferencia notable es Norteamérica y el Pacífico, mientras que Europa, Asia y el norte de África prácticamente comparten magnitudes. Por su parte, en la dimensión denominada como “gobernanza”, Asia y el norte de África se ubican en el extremo inferior, mientras que Norteamérica y el Pacífico conservan su primer lugar.

Al desglosar los resultados en cada una de las regiones (ver Tabla 3), resalta que en materia socioeconómica todas, con excepción de Norteamérica y el Pacífico, comparten fortalezas y áreas de oportunidad relativas, según los datos del IFESC: el aspecto más elevado es la equidad (medida a partir del coeficiente Gini para el ingreso, el índice de inequidad y el índice de capacidades básicas), mientras que el más bajo es el aspecto comunicativo (evaluado a partir de diversos indicadores pero todos relacionados con el acceso a *Internet*). Norteamérica y el Pacífico enfrentan, según el indicador mencionado, su principal reto en el tema de la equidad de género (de acuerdo con los índices de inequidad de género calculados por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y *sw*, así como los lugares ocupados por mujeres en el órgano legislativo correspondiente).

En cuanto al aspecto sociocultural, la tolerancia es una constante al aparecer como el indicador más alto dentro de esta dimensión para todas las regiones, representando al porcentaje de personas que es tolerante con migrantes, personas de diferente religión, raza, entre otros elementos. Por su parte, el rubro “donación y voluntariado” (medido a partir del índice mundial de donación, calculado a partir del porcentaje de personas que dona dinero a causas sociales, realiza voluntariado o algún tipo de ayuda) representa el más bajo para todos los países excepto para los europeos, cuya área de oportunidad es la participación.

El tema de la gobernanza, en contraste con las dos dimensiones anteriores, reporta mayor heterogeneidad en los indicadores que resultaron más bajos/altos. Las regiones presentan como indicador relativamente más alto el correspondiente a “derechos de asociación”, mismo que está medido con base en el índice de libertad de asociación calculado por CIRI, salvo en el caso de Asia y África del Norte. Los elementos cuyos indicadores resultaron relativamente más bajos son: la infraestructura de la sociedad civil (en el caso de África subsahariana y Europa), el contexto legal de las ONG y la libertad en los medios (Asia y Norte de África), la corrupción (América Latina y el Caribe) y los derechos políticos y las libertades (Norteamérica y el Pacífico).

Cabe resaltar que, si bien en diversas ocasiones las regiones registran coincidencias en los aspectos con indicadores más altos o bajos, la diferencia en la magnitud de éstos es considerable en muchos de los casos, visibilizando una brecha

entre las condiciones imperantes en países desarrollados *vs.* subdesarrollados y en vías de desarrollo, tal como se aprecia en la tabla. Respecto a Latinoamérica y el Caribe, las principales fortalezas se concentran en aspectos como la equidad, la tolerancia y los derechos de asociación. Sin embargo, elementos como la comunicación, la donación y el voluntariado, así como la corrupción, se presentan como áreas de oportunidad.

Tabla 3
Fortalezas y debilidades regionales según el IFESC 2013

<i>Región/Rubro más alto o bajo por dimensión</i>		<i>Dimensión socioeconómica</i>	<i>Dimensión sociocultural</i>	<i>Dimensión gobernanza</i>
Asia y el norte de África	Alto	Equidad (0.72)	Tolerancia (0.90)	Derechos políticos y libertades (0.39)
	Bajo	Comunicación (0.19)	Donación y voluntariado (0.31)	Contexto legal de las ONG/ Libertad en los medios (0.33)
África subsahariana	Alto	Equidad (0.56)	Tolerancia (0.98)	Derechos de asociación (0.57)
	Bajo	Comunicación (0.05)	Donación y voluntariado (0.30)	Infraestructura de la sociedad civil (0.32)
América Latina y el Caribe	Alto	Equidad (0.66)	Tolerancia (0.95)	Derechos de asociación (0.81)
	Bajo	Comunicación (0.23)	Donación y voluntariado (0.32)	Corrupción (0.40)
Norteamérica y el Pacífico	Alto	Educación (0.91)	Tolerancia (1.00)	Derechos de asociación (1.00)
	Bajo	Equidad de género (0.62)	Donación y voluntariado (0.57)	Derechos políticos y libertades (0.83)
Europa	Alto	Equidad (0.81)	Tolerancia (0.95)	Derechos de asociación (0.82)
	Bajo	Comunicación (0.50)	Participación (0.26)	Infraestructura de la sociedad civil (0.54)

Fuente: elaboración propia con base en datos de CIVICUS, *The Civics 2013 Enabling Environment Index*, CIVICUS, Nueva York, Ginebra, disponible en http://civics.org/eei/downloads/Civics_EEI%20REPORT%202013_WEB_FINAL.pdf

Al analizar datos más recientes, siguiendo con la regionalización de Open Forum como se explicó anteriormente, Norteamérica y el Pacífico continúan mostrando los niveles más altos en cuanto a un contexto facilitador para la existencia, el desarrollo y trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. En segundo término, se observa Europa, ocupando América Latina y el Caribe la tercera posición. Finalmente, África subsahariana se ubica en cuarto lugar, siendo Asia y el norte de África la región con menor puntaje a causa de las bajas ponderaciones que exhibe en materia de derechos políticos.

Se aprecia que en materia socioeconómica la región con mayores dificultades es África subsahariana, contrastando con el entorno favorable en el tema que presenta Europa y, en un nivel cercano, Asia y el norte de África. En términos socioculturales, América Latina y el Caribe se encuentran en la parte inferior de la lista dados los bajos porcentajes de personas que afirman tener prácticas de donación y voluntariado, mientras que la situación en Norteamérica y el Pacífico es significativamente diferente dado que a lo largo de la historia allí ha existido una sociedad civil “fuerte” en términos asociativos y participativos.²⁷ De acuerdo con los datos, en materia de gobernanza, Norteamérica y el Pacífico se coloca como la región con mayores facilidades tanto en derechos políticos como en libertades, difiriendo de forma importante con la situación precaria que presenta en estos temas Asia y el norte de África.

Tabla 4
Índice para el Análisis del Entorno de la Sociedad Civil (IAESC)
por región (2018-2019)

<i>Región</i>	<i>Dimensión socioeconómica</i>	<i>Dimensión sociocultural</i>	<i>Dimensión gobernanza</i>	<i>IAESC</i>
Asia y el norte de África	0.83	0.34	0.26	0.39
África subsahariana	0.69	0.35	0.41	0.44
América Latina y el Caribe	0.76	0.30	0.59	0.53
Norteamérica y el Pacífico	0.81	0.56	0.83	0.76
Europa	0.84	0.33	0.68	0.63

Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial (2018, 2019), Freedom House (2018, 2019) y Charities Aid Foundation (2018).

²⁷ Theda Skocpol, “Civil society in the United States” en Michael Edwards (ed.), *The Oxford Handbook of the Civil society*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2011, pp. 109-123.

Finalmente, al detallar los resultados por dimensión en cada una de las regiones, se aprecia que el área de oportunidad de todas ellas en términos socioeconómicos es la equidad, puesto que si bien las condiciones son disímiles interregionalmente (destacando la inequidad en América Latina y el Caribe), la desigualdad en la distribución del ingreso en los diferentes Estados es una constante (según lo refleja el coeficiente de Gini). En términos socioculturales, la propensión a ayudar a otras personas representa una fortaleza relativa en prácticamente todas las regiones salvo en Europa, destacando los niveles en Norteamérica y el Pacífico y en África Subsahariana. En el mismo sentido, la mayor área de oportunidad en las regiones respecto al eje mencionado es el tiempo dedicado a actividades de voluntariado, salvo en el caso de África subsahariana, en donde la donación constituye el indicador con menor proporción en el tema. Esto resulta intuitivo dada la precariedad económica que existe en algunos países de la región.

En cuanto a la gobernanza, se observa que los derechos políticos y las libertades son los temas con mayores carencias en los países de Asia y África, mostrando una brecha importante respecto a los casos de Norteamérica y el Pacífico y Europa. Por su parte, el tema de las libertades es un área de oportunidad relativa en América Latina y el Caribe, puesto que si bien sus indicadores muestran niveles superiores a los de Asia y África, también presentan una diferencia significativa respecto a los de Norteamérica y el Pacífico y, en menor medida, Europa.

Tabla 5
Fortalezas y debilidades regionales según el IAESC por región (2018-2019)

<i>Región/Rubro más alto o bajo por dimensión</i>		<i>Dimensión socioeconómica</i>	<i>Dimensión sociocultural</i>	<i>Dimensión gobernanza</i>
Asia y el norte de África	Alto	Educación (0.97)	Ayuda a otros/as (0.51)	Libertades (0.29)
	Bajo	Equidad (0.65)	Tiempo de voluntariado (0.19)	Derechos políticos (0.24)
África subsahariana	Alto	Educación (0.76)	Ayuda a otros/as (0.60)	Libertades (0.43)
	Bajo	Equidad (0.60)	Donación (0.19)	Derechos políticos (0.39)
América Latina y el Caribe	Alto	Educación (0.95)	Ayuda a otros/as (0.51)	Derechos políticos (0.60)
	Bajo	Equidad (0.55)	Donación y voluntariado (0.20)	Libertades (0.58)

Tabla 5
Fortalezas y debilidades regionales según el IAESC por región (2018-2019)
 (continuación)

<i>Región/Rubro más alto o bajo por dimensión</i>		<i>Dimensión socioeconómica</i>	<i>Dimensión sociocultural</i>	<i>Dimensión gobernanza</i>
Norteamérica y el Pacífico	Alto	Educación (1.00)	Ayuda a otros/as (0.65)	Libertades (0.84)
	Bajo	Equidad (0.62)	Tiempo de voluntariado (0.38)	Derechos políticos (0.82)
Europa	Alto	Educación (0.97)	Donación (0.35)	Derechos políticos (0.69)
	Bajo	Equidad (0.69)	Tiempo de voluntariado (0.19)	Libertades (0.68)

Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial (2018, 2019), Freedom House (2018, 2019) y Charities Aid Foundation (2018).

En el caso específico de México, CIVICUS calculó un IFESC de 0.55 y nosotras estimamos uno de 0.53 para el ambiente en que operan las OSC en el país. Como puede observarse en la Tabla 6, las mayores áreas de oportunidad residen en aspectos como la comunicación (medida a partir del acceso y uso del *Internet*), la equidad, la donación y el voluntariado y los derechos personales (medido a partir de índices relativos a libertades civiles e integridad física –considerando casos de desapariciones, tortura, etc. . .–). Es de destacar que los resultados concuerdan de forma casi completa con los que proyecta la región latinoamericana, existiendo dos diferencias mínimas: una en la dimensión socioeconómica y otra en la de gobernanza, donde el mínimo regional se encuentra en materia de corrupción, no en los derechos personales (ver Tabla 6).

Tabla 6
Fortalezas y debilidades para las OSC en el entorno mexicano
según el IFESC 2013 y el IAESC 2018-2019

<i>País/rubro más alto o bajo por dimensión</i>	<i>Dimensión socioeconómica</i>	<i>Dimensión sociocultural</i>	<i>Dimensión gobernanza</i>
Alto	Educación	Tolerancia y ayuda a otros/as	Derechos de asociación y políticos
Bajo	Equidad y comunicación	Donación y voluntariado	Derechos personales, libertades y corrupción

Fuente: elaborado con datos de CIVICUS, *The Civics 2013 Enabling Environment Index*, CIVICUS, Nueva York, Ginebra, disponible en http://civics.org/eci/downloads/Civics_EEI%20REPORT%202013_WEB_FINAL.pdf y del Banco Mundial (2018, 2019), Freedom House (2018, 2019) y Charities Aid Foundation (2018).

Las problemáticas actuales para la acción en voz de la sociedad civil

Ahora bien, al contrastar los resultados de IFESC y el IAESC con lo referido por la sociedad civil en los reportes regionales, es posible identificar los retos en el entorno que se presentan en la Tabla 5. De acuerdo con ello, se aprecia que los reportes ponen de manifiesto elementos relevantes que quedan sin capturar plenamente en los indicadores presentados. En algunos casos, esto es atribuible a la falta de información relevante, dado que tal como lo refieren en su nota metodológica Fioramonti y Kononykhina,²⁸ no todos los países concentraron información para todas las subdimensiones. Si bien existían datos “suficientes” para el cálculo del IFESC y el IAESC en la mayoría de los casos, no resultó posible identificar datos y fuentes comparables para la totalidad de los países.

En cuanto a la dimensión socioeconómica se refiere, los reportes muestran que prácticamente todas las regiones enfrentan dificultades con el tema del financiamiento para las organizaciones. Las regiones que concentran países denominados como “receptores” en el marco de la cooperación internacional, hacen referencia a este tópico enfocándose en el sostenimiento de las organizaciones, mientras que regiones como Norteamérica y el Pacífico y Europa, caracterizadas por albergar en su mayoría a países “donantes”, abordan el tema en torno a las condiciones en las que se da el financiamiento y la necesidad de que éstas mejoren para aumentar la eficiencia.

²⁸ Lorenzo Fioramonti y Olga Kononykhina, *Methodological Note on the CIVICUS' Civil Society Enabling Environment Index*, CIVICUS, Nueva York, disponible en <http://www.civics.org/eci/> fecha de consulta: 3 de julio de 2017.

Al observar la dimensión sociocultural, se aprecia que los resultados de diversos medios (indicadores y consultas) están vinculados. Si bien los reportes parecen hacer referencias a situaciones que pueden ser catalogadas como “internas” más que del entorno, existe coherencia entre ambas fuentes. De acuerdo con los reportes correspondientes, destaca el interés por el reconocimiento de las OSC, la participación y/o las actitudes. Estos elementos quedan reflejados en indicadores referentes a la donación y el voluntariado, mismo que aparece como área de oportunidad en el IFESC de prácticamente todas las regiones con excepción de Europa, que refiere la participación y que, en años posteriores, de nuevo es el tema con menor puntuación en el índice (esta vez en el IAESC) de todas las regiones menos en el caso de África subsahariana.

Por su parte, la dimensión relativa a la gobernanza, a diferencia de las anteriores, arroja mayor diversidad entre las áreas de oportunidad que presentan las regiones según indicadores del IFESC y del IAESC. Asimismo, los reportes señalan reiteradamente la necesidad de contar con marcos legales que apoyen las actividades de las organizaciones; sin embargo, dicha necesidad cobra diferente forma según la región de que se trate, incluyendo temas como la participación, el financiamiento, los mecanismos de diálogo, el voluntariado, asuntos fiscales, entre otros.

En el caso de América Latina, de acuerdo con el IFESC y el IAESC, se marcan como principales problemas la corrupción y el nivel de libertades, correspondientemente. Sin embargo, en el reporte queda de manifiesto que la falta de marcos que apoyen las actividades de las OSC constituye una necesidad apremiante aunada a la construcción de un ambiente más “amigable” para estas entidades.

Tabla 7
Retos de las OSC para contribuir al desarrollo en el marco de la CID

<i>Región</i>	<i>Dimensión socioeconómica</i>	<i>Dimensión sociocultural</i>	<i>Dimensión gobernanza</i>
Asia y el norte de África	Financiamiento inadecuado o escaso. Provisión de recursos con una lógica de beneficio mutuo	Papel de las OSC (falta de reconocimiento igualitario como compañeras en la búsqueda del desarrollo). Desarrollar capacidades en las OSC. Promover la participación positiva del sector privado	Marcos legales que propicien la participación, el financiamiento, la actuación libre y aborden temas fiscales. Dependiendo del país, fortalecer la regulación o bien desregular. Desarrollo de canales de diálogo claros, accesibles y efectivos. Coordinación de acciones para evitar duplicidad de funciones y maximizar eficiencia Facilitar condiciones de registro de las OSC.

Tabla 7
Retos de las osc para contribuir al desarrollo en el marco de la CID
 (continuación)

<i>Región</i>	<i>Dimensión socioeconómica</i>	<i>Dimensión sociocultural</i>	<i>Dimensión gobernanza</i>
África subsahariana	Dificultades para su sostén financiero (sostenibilidad, requisitos solicitados, competencia con osc “del norte” para acceder a recursos, entre otros elementos)	Papel de las osc, capacidades organizacionales al interior de las mismas	Falta de ambiente “amigable” (percepción de amenaza por parte de otros actores)
América Latina y el Caribe	Dificultades para su sostén financiero (competencia desigual por recursos con osc internacionales, no financiamiento de gastos administrativos, etc.) y efectos no deseados de los financiamientos otorgados (los financiamientos condicionados minan su autonomía)	Papel de las osc (promover relaciones horizontales y canales de diálogo con gobierno y donadores)	Falta de ambiente “amigable” (percepción de amenaza por parte de otros actores). Necesidad de marcos legales que impulsen y faciliten las actividades de las osc
Norteamérica y el Pacífico	Esquemas de financiamiento entre donantes y osc que fortalezcan las actividades y correspondan a una adecuada gestión y responsabilidad de la misma (marco lógico, presupuesto por resultados, etc.)	Propiciar capacidades en las osc	Promoción de marcos legales que promuevan y protejan a las osc (garantía de sus libertades, entre otras cosas). Esquemas de participación y diálogo con los gobiernos. Generación de relaciones entre los sectores público, privado y la sociedad civil.
Europa	Dificultades para el financiamiento de actividades (aumentar flexibilidad, duración y coordinación) Interés limitado en la valoración de resultados a partir del financiamiento	Papel de las osc (falta de reconocimiento igualitario como compañeras en la búsqueda del desarrollo) Actitud y compromiso de las osc (incrementar criticidad y proactividad más allá del riesgo). Incorporación de capacidades locales	Facilitar la autonomía de las osc respecto a los gobiernos (no interferencia). Regulación y promoción de diálogo entre osc y gobiernos, participación en actividades internacionales. Facilitar marcos legales propicios en materia fiscal, de voluntariado, funcionamiento de las osc

Fuente: elaboración propia con base en los reportes regionales.

Conclusiones

El discurso de la arquitectura global de la cooperación da cuenta de su interés por integrar a la sociedad civil como actor dinámico en el tema de la cooperación. Sin embargo, pese a existir diversos posicionamientos y acciones al respecto, pocos son los mecanismos formales para cristalizar esta intención. La situación de la sociedad civil en torno a la cooperación está permeada por diversas problemáticas tales como los condicionantes institucionales que enfrentan y que muchas de las veces provocan efectos diferentes a los esperados. Por otro lado, las características mismas de los entes no gubernamentales los hacen aún más vulnerables a las presiones de la arquitectura global de la cooperación.

En este marco, evaluar la situación del entorno en que operan las OSC resulta de vital importancia. La misma arquitectura de la CID lo ha ido demandando cada vez con más fuerza puesto que la ausencia de este ejercicio invisibiliza las áreas en las que se debe avanzar, así como las problemáticas a las que se enfrentan estas entidades para realizar su trabajo. Como resultado de tales impulsos se aprecia que existe carencia de información y poca adecuación de la misma para reflejar de manera eficiente las inquietudes de la sociedad civil en la búsqueda del desarrollo; resulta necesario recuperar datos de diversas fuentes y tratarlos de forma complementaria. También en algunas ocasiones se evalúan de manera adecuada acciones a nivel macro que no han resultado eficientes en lo micro: esfuerzos gubernamentales que no han logrado permear la situación de la sociedad civil organizada, pero que han cumplido en cuestión de forma con los requerimientos internacionales.

Específicamente en el caso mexicano, persiste la carencia de información sistematizada y con una producción periódica. En contraste, se han generado en los últimos años diversos estudios que buscan recoger las problemáticas que enfrentan las OSC. Al respecto, se aprecian áreas de oportunidad que van desde lo cultural en cuanto a la valoración social de las actividades que desempeñan las organizaciones y el rol que cumplen en el desarrollo, pasando por el tema de los recursos y la falta de articulación gobierno-sociedad civil organizada, dado que, pese a existir diversos mecanismos, éstos no cumplen en su totalidad la encomienda de coordinar las acciones de ambos sectores y formar una sinergia con ello.²⁹

Al analizar los datos cuantitativos existentes respecto al tema, se reflejan brechas respecto a la información cualitativa, tal como la que arrojan las consultas

²⁹ Laura Becerra Pozos, Luis Pineda y Norma Castañeda Bustamante, *El ambiente en que se desarrollan las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y redes de ONG de América Latina y el Caribe, México, 2014; Consuelo Castro y Carlos Cordourier, *Entorno regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, CEMEFI, México, 2015; Lorena Cortés Vázquez, Cynthia Martínez Domínguez, et al., *A Snapshot of Civil Society in Mexico. Analytical Report on the CIVICUS Civil Society Index*, CIVICUS, México, 2011.

regionales realizadas en el marco de los esfuerzos de la CID por integrar plenamente a la sociedad civil como un actor del desarrollo. Ante esto, es necesario diseñar alternativas que permitan dar cuenta de las acciones de las ONG y las condiciones de su entorno para que, desde esa línea base, se trace, registre y evalúe la construcción de mejores contextos para su desempeño.

Fuentes consultadas

- Banco Mundial, “Proporción de jóvenes sin educación, empleo ni capacitación, total (% de la población total de jóvenes)”, Banco Mundial con información de la Organización Mundial del Trabajo, 2020, disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.NEET.ZS?end=2020&start=2019&view=chart>
- Baur, Dorothea y Hans Peter Shmitz, “Corporations and NGOs: When accountability leads to co-optation” en *Journal of Business Ethics*, vol. 106, núm. 1, Springer Science+Business Media, noviembre 2011.
- Becerra Pozos, Laura, Luis Pineda y Norma Castañeda Bustamante, *El ambiente en que se desarrollan las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y redes de ONG de América Latina y el Caribe, México, 2014.
- Bossuyt, Jean, “París, Accra y más allá: ¿será la sociedad civil un factor positivo o un agente marginal?” en Manuel Gómez-Galán (ed.), *La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía*, CIDEAL, España, 2011.
- Busan, *Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo* en Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Corea del Sur, Busan: Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficiencia de la Ayuda, 2011, disponible en <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>
- Castro, Consuelo y Carlos Cordourier, *Entorno regulatorio de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, CEMEFI, México, 2015.
- Cervera, Jaime, “Eficacia y calidad de la cooperación para el desarrollo en el ámbito universitario. El caso español” en *La eficacia de la Ayuda y las Organizaciones de la Sociedad Civil: una mirada al caso latinoamericano*, Serie Avances de Investigación, núm. 55, CeALCI-Fundación Carolina, España, 2011.
- Charities Aid Foundation, *CAF World Giving Index 2018*, Charities Aid Foundation, Londres, 2018, disponible en <https://www.cafonline.org/about-us/publications/2018-publications/caf-world-giving-index-2018>
- CIVICUS, *The Civicus 2013 Enabling Environment Index*, CIVICUS, Nueva York, Ginebra, disponible en http://civicus.org/eei/downloads/Civicus_EEI%20REPORT%202013_WEB_FINAL.pdf

- Cohen, Jean L. y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- Cortés Vázquez, Lorena y Cynthia Martínez Domínguez *et al.*, *A Snapshot of Civil Society in Mexico. Analytical Report on the CIVICUS Civil Society Index*, CIVICUS, México, 2011.
- CSO Partnership for Development Effectiveness, *Building a CSO Partnership for Development Effectiveness*, CSO Partnership for Development Effectiveness, 2012, disponible en http://csopartnership.org/wp-content/uploads/2016/01/Building-A-CSO-Partnership-for-Development-Effectiveness_ES.pdf
- CSO Partnership for Development Effectiveness, *CPDE Global Synthesis Report 2015*, CSO Partnership for Development Effectiveness, Resources on CSO Development Effectiveness, 2015, disponible en http://csopartnership.org/wp-content/uploads/2016/01/Global-Synthesis-Report_lowres.pdf
- CSO Partnership for Development Effectiveness, *CPDE Core Documents*, CSO Partnership for Development Effectiveness, disponible en <http://csopartnership.org/wp-content/uploads/2016/11/Strategic-Plan-1101-ES.pdf>
- Dolcetti Marcolini, Michelle, “La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la Cooperación Sur-Sur de Brasil: buscando un enfoque integral de participación” en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, vol. 3, núm. 2, Universidad de Zaragoza, España, julio 2014.
- Domínguez, Rafael y Simone Lucatello, “Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 120, Barcelona, diciembre 2018.
- Edwards, Michael, *Civil Society. Field Statement of Current Programming*, disponible en http://www.futurepositive.org/docs/CivilSociety_FieldStatement.pdf
- Fernández, Rubén, “América Latina ante la agenda internacional de desarrollo. Una agenda desde las OSC latinoamericanas” en *La eficacia de la Ayuda y las Organizaciones de la Sociedad Civil: una mirada al caso latinoamericano*, serie Avances de Investigación núm. 55, CeALCI-Fundación Carolina, España, 2011.
- Fioramonti, Lorenzo y Olga Kononykhina, *Methodological Note on the CIVICUS’ Civil Society Enabling Environment Index*, CIVICUS, Nueva York, disponible en <http://www.civicus.org/eei/>
- Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC, *Consenso de Siem Reap de las OSC sobre el Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC*, CSO Effectiveness, Nueva York, 2011, disponible en http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/spanish_framework_for_cso_dev_eff.pdf
- Freedom House, *Freedom in the World, Country and Territory Ratings and Statuses, 1973-2022*, Freedom House, Washington, 2022, disponible en <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>

- Kaldor, Mary, *Global Civil Society: An Answer to War*, Polity, Cambridge, 2003.
- Klarin, Tomislav, "The concept of sustainable development: from its beginning to the contemporary issues" en *Zagreb International Review of Economics and Business*, vol. 21, núm. 1, Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Zagreb, julio 2018.
- Llistar, David, *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*, Icaria Editorial, España, 2009.
- Llistar, David, "Anticooperación Norte Sur. Cuando la coherencia es más importante que la ayuda. El caso de Ecuador y la 'cooperación' española", tesis de doctorado en Sostenibilidad, Universidad Politécnica de Cataluña, España, 2015.
- Lo Brutto, Giuseppe, "A propósito de la cooperación internacional y del desarrollo: una visión más realista" en Rafael Domínguez y Gustavo Rodríguez Albor (eds.), *Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica*, Debates RIACI, Colombia, pp. 55-74, citado por María Elena Romero y Alejandro García, "De las seguridades japonesas: un enfoque crítico de la cooperación nipona" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 120, diciembre 2018.
- Milani, Carlos R.S., "Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil" en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 22, España, 2008.
- Oberleitner, Gerd, "A decade of mainstreaming human rights in the UN: achievements, failures, challenges" en *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 26, núm. 3, 2008.
- Ochoa Bilbao, Luis y Juan Pablo Prado Lallande, "Cosmopolitismo, constructivismo y liberalismo institucional: diálogo teórico en torno a la cooperación internacional para el desarrollo" en *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 19, núm. 37, 2017.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario 4*, Paidós, Argentina, 1988.
- Organización de las Naciones Unidas, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro Futuro Común*, Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 1987, disponible en https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_Lecture_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Busan High Level Forum on Aid Effectiveness: Proceedings. 29 November-1 December 2011*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Busan,

- 2011, disponible en <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/HLF4%20proceedings%20entire%20doc%20for%20web.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de Accra*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París y Accra, 2005 y 2008, disponible en <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- Peels, Rafael y Patrick Develtere, “Civil society involvement in international development cooperation: in search for data” en *Social Indicators Research*, vol. 93, núm. 2, 2009.
- Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las osc, *Regional Consultations-Open Forum for CSO Development Effectiveness*, CSO Effectiveness, Nueva York, disponible en <http://cso-effectiveness.org/-regional-reports,051-.html>
- Revilla Blanco, Marisa, “Las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) y la agenda internacional del desarrollo: escenario latinoamericano” en *Escenarios XXI*, año III, núm. 14, septiembre 2012.
- Sánchez Gutiérrez, Gabriela, “Sociedad civil y cooperación internacional” en Esther Ponce Adame, Simone Lucatello y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una perspectiva desde México*, CGCID/AMEI/REMECID, México, 2016.
- Skocpol, Theda, “Civil society in the United States” en Michael Edwards (ed.), *The Oxford Handbook of the Civil society*, Oxford University Press, Estados Unidos, 2011.
- Tapia, Cristina, María Elena Romero Ortiz y Karla Valverde Viesca, “La participación de la sociedad civil en la cooperación internacional de cara a un desarrollo con calidad. Experiencias mexicanas” en Prudenzio Óscar Mochi Alemán y Cristina Girardo (coords.), *Otros desarrollos, otra cooperación. Retos y perspectivas de la cooperación internacional para el desarrollo*, UNAM, México, 2018.
- Vanna, Ianni, *La sociedad civil y cooperación internacional al desarrollo: enfoques teóricos y modalidades de acción*, IEPALA Editorial, España, 2005.

Protestas en el marco de la disputa territorial de Senkaku y Diaoyu: el costo de la geopolítica

Protests framed by the Senkaku and Diaoyu territorial dispute: the cost of geopolitics

María Blancas Larriva*

Resumen

El presente artículo analiza las protestas anti-japonesas llevadas a cabo en China durante 2012 en el contexto de las tensiones por la disputa territorial de las islas Senkaku/Diaoyu desde la perspectiva geoeconómica. El argumento principal de esta última consiste en una actualización necesaria y pertinente del concepto de las sanciones, dado que ya no se reducen a embargos o bloqueos físicos. Actualmente, varios países participan en las redes de comercio, por lo cual si una de las partes decide interrumpir este ciclo, las otras se ven perjudicadas. La lógica detrás de la perspectiva geoeconómica es la modificación o interrupción intencional de este ciclo con fines coercitivos, cuyo impacto dependerá de la interdependencia económica de las partes involucradas. China es uno de los socios más importantes de Japón. En este sentido, Beijing utilizó el recurso del boicot a través de la destrucción y el bloqueo de productos japoneses de tal forma que Tokio modificara su postura en torno a la disputa territorial. El artículo analiza fuentes primarias, tales como comunicados gubernamentales e indicadores de inversión e intercambio comercial para evaluar el impacto de las medidas impuestas por China. La evidencia muestra que el boicot y las protestas tuvieron un impacto considerable en los indicadores de inversión e intercambio de Japón.

Palabras clave: China, Japón, islas, disputa, geoeconomía, sanciones, Diaoyu, Senkaku, relaciones internacionales.

* Doctora en Estudios de China por el King's College y maestra en Seguridad Internacional por la Universidad de Westminster, ambos en Londres. Se ha desempeñado en la rama diplomático-consular del Servicio Exterior Mexicano y en el sector de consultoría en comercio exterior. Actualmente colabora con Economist Impact en proyectos de consultoría. Correo electrónico: blancas.mary87@gmail.com

Abstract

This article analyzes the anti-Japanese protests carried out in China during 2012 in the context of the tensions over the territorial dispute of the Senkaku/Diaoyu Islands from a geoeconomic perspective. The main argument of the latter consists of a necessary and pertinent updating of the concept of sanctions, given that the latter are no longer reduced to embargoes or physical blockades. Currently, several countries participate in trade networks, so if one of the parties decides to interrupt this cycle, the others are affected. The logic behind the geoeconomic perspective is the intentional modification or interruption of this cycle for coercive purposes, where the impact will depend on the economic interdependence of the parties involved. China and Japan have a close economic interdependence, as the former is an important trade partner of the latter. The article argues that Beijing used the boycott resource through the destruction and blockade of Japanese products in a way that Tokyo modified its position regarding the territorial dispute. The article analyzes primary sources, such as government statements and investment and trade indicators, to assess the impact of the measures imposed by China. Evidence confirms that the boycott and the protests had an impact in Japan's investment and trade indicators.

Key words: China, Japan, islands, dispute, geoeconomics, sanctions, Diaoyu, Senkaku, international relations.

Introducción

En el contexto internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial, el escalamiento entre los países por disputas territoriales sigue siendo común en algunas partes del mundo. Los tratados que dieron por terminada la Segunda Guerra Mundial, como el de Potsdam de 1945, dejaron inconclusos varios aspectos sobre la distribución del territorio en algunos lugares del mundo, particularmente en Asia después de que Japón se rindió de manera formal el 15 de agosto de 1945. En aquel entonces, la urgencia era la reconstrucción y la reparación de los daños por parte de las potencias del Eje. Sin embargo, los tratados dejaron algunos temas pendientes en términos de la distribución del territorio que había sido ocupado durante el conflicto y la posguerra. En el caso de aquellos territorios ocupados en el continente asiático, esto fue complicado en particular, ya que en la actualidad hay diferencias entre China y Japón en torno a las islas, al igual que entre Corea y Japón, y China con Filipinas, Vietnam y Taiwán. El caso que se va a explorar en este artículo es el caso de las islas Senkaku o islas Diaoyu.

Las versiones sobre qué parte del territorio le pertenece a quién sigue siendo un tema de discusiones acaloradas entre China y Japón que, en ocasiones, han terminado escalando de intensidad, sobre todo cuando una de las partes involucradas

nota la presencia del otro en lo que considera su territorio. Las incursiones de navíos chinos, ya sea embarcaciones pesqueras o navíos de la Guardia Costera cerca de las islas, han causado choques con la Guardia Costera japonesa: a principios de septiembre de 2012, Japón decidió comprar las islas Senkaku/Diaoyu a un particular, lo cual abrió un debate y tensiones en torno a la propiedad de éstas, ya que China insiste en que las islas siempre han sido de su propiedad desde tiempos anteriores a la Segunda Guerra Mundial, mientras que Japón reclama que siempre han sido de su territorio, desde antes de la era Meiji y de que Estados Unidos se retirara de Okinawa en 1972.

En 2012 se desencadenó una serie de protestas en varias ciudades de China, donde el común denominador fue la destrucción de productos japoneses, o bien las protestas se llevaban a cabo fuera o cerca de las empresas japonesas que tienen presencia en ese país. A pesar de que las diferencias entre estos dos Estados no son nuevas en la historia reciente (periodo posterior al fin de la Guerra Fría), en las protestas de 2012 llama la atención la forma en la que se llevó a cabo un boicot paulatino a Japón en forma de incentivos para que la gente en China dejara de consumir productos provenientes de aquel país, y posteriormente la exaltación del nacionalismo que terminó por “tolerar” las protestas contra las empresas japonesas.

Para propósitos de este artículo, el concepto de nacionalismo es similar al concepto multidimensional que propone Umut Özkirimli. El autor explica que el nacionalismo tiene diferentes manifestaciones, principalmente a nivel colectivo, que han variado a lo largo de la historia, por lo que el estudio del mismo está más relacionado con la ideología y los movimientos políticos.¹ El nacionalismo ha demostrado ser un concepto resiliente y dinámico desde la perspectiva de estar presente en diversas conductas, sobre todo colectivas, desde posturas políticas extremas (como los movimientos antimigración en Europa) hasta el comportamiento del “consumidor nacionalista”, que se refiere a consumir o dar prioridad sólo a los productos hechos dentro del propio país (Corea del Sur).

Dicho lo anterior, para este artículo el nacionalismo se refiere al fundamento detrás de una serie de acciones colectivas que buscan reforzar o imponer la preeminencia de un discurso o una narrativa por parte de un Estado en torno a un hecho mediante demostraciones de poder a través de la fuerza (protestas, ejercicios militares). El caso específico de este artículo trata de una diferencia de versiones en torno a un hecho en la que ambas partes asumen que están en lo correcto y la contraparte en el error, por lo cual esta variante del nacionalismo necesariamente requiere de la dicotomía de “nosotros vs. los otros”.

¹ Umut Özkirimli, *Theories of Nationalism: A Critical Introduction*, Palgrave, Londres, 2017, p. 5.

La historia ha demostrado que las potencias tienen diferentes formas de reaccionar cuando sus intereses o prioridades se ven afectados, y el caso de China no es la excepción. A diferencia de otra gran potencia, como Estados Unidos, que sigue desplegando la fuerza a través del músculo militar, China despliega otro tipo de fuerza a partir de su fortaleza económica. En el contexto actual, prácticamente todos los países del mundo tienen algún tipo de interacción económica con este país y, gracias a la globalización, todas las naciones requieren de otras para poder garantizar el abastecimiento de productos, o bien para continuar con una gran diversidad de bienes y servicios o con el intercambio comercial en sí. Interrumpir o modificar estas cadenas tiene un efecto inmediato en la economía del país, que necesita de éstas para la subsistencia de los negocios y la actividad económica en general. Provocar un efecto negativo en la economía de la parte que está “causando” un inconveniente desde la perspectiva del otro es el objetivo principal de las sanciones; sin embargo, en vista del cambio de los fines, los medios y los objetivos de las sanciones, la perspectiva geoeconómica (término acuñado por Jennifer Harris y Robert Blackwill) provee una actualización necesaria del concepto de las sanciones.

Este artículo tiene como hipótesis principal que, en la disputa territorial en torno a las islas Senkaku/Diaoyu, China recurrió a las sanciones geoeconómicas con el objetivo de presionar a Japón para que este último accediera a una solución que convenga a los intereses de Beijing. Las medidas impuestas por el primero, como los boicots a empresas japonesas y las protestas afuera de las misiones diplomáticas del segundo, buscan afectar el intercambio comercial y de inversiones entre ambos países, de tal forma que las pérdidas provoquen un impacto suficiente en la actividad económica como para que Tokio reformule su política hacia las islas.

El presente artículo se divide en cinco secciones. La primera expone un breve panorama del origen de estas disputas territoriales y cómo fue que escalaron a las protestas de 2012. La segunda parte explica los conceptos relacionados con las sanciones económicas desde un punto de vista actualizado, ya que aunque las sanciones económicas no son nuevas, los motivos y las formas de implementarlas han variado. En vista de lo anterior, es necesario definir y explicar qué es la dimensión geoeconómica de las sanciones y cuál es la diferencia con las sanciones económicas tradicionales (como aquellas que se vieron durante la Guerra Fría).

La tercera sección menciona cómo fue que las protestas se tornaron numerosas y violentas y el papel del nacionalismo como un recurso que sirvió como incentivo para estas protestas. La cuarta explica el impacto de las protestas en la economía de Japón mediante datos sobre intercambio comercial e inversión extranjera directa de ambos países, ya que esta información permite tener un panorama más amplio de la dimensión geoeconómica de las sanciones y, ante todo, el

impacto de la actividad económica, que ya tiene una dimensión global más que puramente local. En este sentido, ante los bloqueos de productos japoneses en China, Tokio buscó alternativas para conseguir los insumos que requieren de otros lados. La última sección menciona, a manera de conclusión, que las sanciones como se conocían en la época de la Guerra Fría han evolucionado y, por lo tanto, tienen implicaciones que van más allá del contexto doméstico.

El origen de la disputa territorial desde la perspectiva de cada una de las partes involucradas

La propiedad de las islas Senkaku/Diaoyu tiene orígenes poco específicos, ya que según China las islas son propiedad de su territorio desde tiempos de las grandes dinastías, mientras que para Japón las islas son parte de su territorio desde épocas anteriores al tratado de Shimonoseki de 1895, firmado en el marco de la guerra sino-japonesa. Las versiones expuestas por ambos países tienen puntos de referencia divergentes, por lo cual las negociaciones han sido complicadas ante la dificultad de llegar a una solución que se ajuste a los intereses de ambas partes. A pesar de que las islas están bajo la jurisdicción de Tokio, el problema y los desacuerdos sobre la propiedad incluyen también a Taiwán.²

Reportes externos a la región y artículos de investigación mencionan que el problema de la disputa territorial tiene por lo menos 50 años y que se ha convertido en un campo de batalla donde un conflicto está latente debido al ascenso de China como potencia.³ Su ascenso económico acelerado y su rápida modernización militar están alterando el balance entre ambos países de tal manera que Beijing está ejerciendo su liderazgo de una forma más asertiva; sin embargo, Japón no reconoce que la disputa es un problema.⁴

El conflicto estalló de forma definitiva en 2010 cuando un barco de pesca chino (Minjinyu 5179) que estaba realizando actividades en la zona de la disputa chocó con un barco de la guardia costera japonesa después de que las tripulaciones

² Paul J. Smith, “The Senkaku/Diaoyu island controversy: A crisis postponed” en *Naval War College Review*, vol. 66, núm. 2, Estados Unidos, 2013, p. 27, disponible en <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol66/iss2/> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

³ Parlamento Europeo, *Sino-Japanese Controversy Over the Senkaku/Diaoyu Islands: An Imminent Flashpoint in the Indo Pacific*, Think Tank European Parliament, Bruselas, 2021, p. 11, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)696183](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)696183); Min Gyo Koo, *Island Disputes and Maritime Regime Building in East Asia: Between a Rock and a Hard Place*, The Political Economy of the Asia Pacific, Korea Foundation, Seúl, 2009, p. 1; Taylor Fravel, “Explaining stability in the Senkaku (Diaoyu) Islands dispute” en *Global Summitry*, vol. 2, núm. 1, 2016, p. 157, disponible en <https://academic.oup.com/globalsummitry/article/2/1/24/2355365>

⁴ *Idem*.

de ambos tuvieran una discusión.⁵ Esta última arrestó al capitán del barco pesquero, quien estuvo preso por dos semanas, lo cual llevó a una reacción inmediata de China, que exigía su liberación y además propició las primeras protestas contra Japón como una forma de presión. Ante la negativa del primero para liberar al capitán, el segundo reaccionó mediante la interrupción de exportaciones de metales de tierras raras.⁶

Japón recurrió al recurso de presentar una queja ante la Organización Mundial de Comercio que sentó un precedente en términos de considerar el boicot como una medida que iba en contra de las leyes de comercio internacional. Eventualmente el capitán fue liberado, pero tres años después Japón exigió la reparación del daño causado al barco de la guardia costera que ascendía a 14.49 millones de yenes (140 000 dólares en aquel entonces).⁷ A partir de estos dos incidentes, las tensiones aumentaron hasta llegar a las protestas de 2012. Las siguientes dos secciones exploran de una forma más detallada la postura de las partes involucradas.

La perspectiva de China

Desde la perspectiva de Beijing, la versión de China menciona que las islas se descubrieron en la época de la dinastía Ming (siglos XIV y XV, 1368-1644), gracias a las actividades de pesca en la zona cercana a las islas, y que prueba de ello es el relato “Viaje con viento de cola”, donde se menciona su descubrimiento con el nombre de Diaoyu Dao desde 1403.⁸ En adición a este documento de la literatura antigua china, hay mención de las islas Diaoyu como parte del territorio en mapas de la época de la dinastía Ming: por ejemplo, mapas que se trazaban con el propósito de diseñar una estrategia para contrarrestar los asaltos de los piratas japoneses, como el “Compendio ilustrado sobre la protección marítima”, compilado en 1561 por el geógrafo Zheng Ruozeng, quien además incluyó a las islas como parte de la

⁵ BBC News, “Boat collisions spark Japan-China diplomatic row” en *BBC News*, Londres, 8 de septiembre de 2010, disponible en <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-11225522> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

⁶ Paul J. Smith, *op. cit.*, p. 28.

⁷ Shannon Tiezzi, “Japan seeks Chinese compensation over 2010 boat collision incident” en *The Diplomat*, Estados Unidos, 14 de noviembre de 2014, disponible en <https://thediplomat.com/2014/02/japan-seeks-chinese-compensation-over-2010-boat-collision-incident/> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de China, *Las islas Diaoyu, territorio inherente a China*, Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Beijing, 2022, disponible en http://www.diaoyudao.org.cn/es/node_7224355.htm; Reinhard Drifte, “The Senkaku/Diaoyu Islands territorial dispute between Japan and China: Between the materialization of the ‘China threat’ and Japan ‘reversing the outcome of World War II?’” en *UNISCI Discussion Papers*, núm. 32, mayo-abril 2013, p. 11, disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/767/76727454002.pdf>

jurisdicción de la defensa costera de la dinastía Ming.⁹ La perspectiva china también reclama, por otro lado, que el emperador en aquel entonces de la dinastía Ming enviaba mensajeros imperiales de forma rutinaria a las islas; sin embargo, en el documento y en otras fuentes no se encuentran indicios sobre la evidencia material de la presencia China en estas islas durante el periodo citado.¹⁰

Los documentos gubernamentales mencionan de forma explícita que las islas Diaoyu son parte de su territorio en documentos de 2012 (año de las protestas), como es el caso de la Declaración del gobierno de la República Popular China sobre las líneas de base del mar territorial de la isla Diaoyu y sus islotes adyacentes del 10 de septiembre de 2012, en el cual se establece las limitaciones de las islas Diaoyu mediante coordenadas.¹¹ En documentos emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores anteriores a 2012, como la Declaración del gobierno de la República Popular China sobre el mar territorial del 4 de septiembre de 1958, hay mención ocasional de las islas Diaoyu pero, en este documento de 1958 se incluyen otras islas, como Taiwán, Donghua, Nansha y Penghu.¹²

La Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China del 30 de septiembre de 1971 (año en el que se descubren yacimientos de hidrocarburos en esa zona), por otro lado, sí incluye una mención sobre las islas Diaoyu como parte del territorio de China bajo el fundamento de que ya eran parte de su territorio desde los tiempos de la dinastía Ming, y también al encontrarse con la retirada de Estados Unidos de las islas de Okinawa en 1972 (como resultado del Tratado de San Francisco de 1951) y su regreso a Japón. La evidencia tanto documental como material muestra que después de la retirada de Estados Unidos de Okinawa, las islas Senkaku/Diaoyu pasaron a ser parte de Okinawa, y en el comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores de 1971 se menciona que Estados Unidos está afectando los intereses de China no sólo por las islas Diaoyu, sino también por el asunto de Taiwán. En este sentido, las islas Diaoyu también se consideran parte de este último.¹³

⁹ *Idem.*

¹⁰ Parlamento Europeo, *op. cit.*, p. 2; Min Gyo Koo, *op. cit.*, p. 1; Taylor Fravel, *op. cit.*, p. 157.

¹¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 中华人民共和国政府关于钓鱼岛及其附属岛屿领海基线的声明, 2012年09月10日, Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Beijing, 2012, disponible en http://www.diaoyudao.org.cn/2014-12/11/content_34291865.htm; Suk Kyoong Kim, "The Senkaku Islands dispute between Japan and China: A note on recent trends" en *Ocean Development & International Law*, vol. 52, núm. 3, 2021, p. 264, disponible en DOI: 10.1080/00908320.2021.1957242

¹² Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 中华人民共和国政府关于领海的声明, 1958年9月4日, Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Beijing, 2012, disponible en http://www.diaoyudao.org.cn/2014-12/11/content_34291865.htm

¹³ Paul J. Smith, *op. cit.*, p. 32.

En 2012, los comunicados del mes de septiembre del Ministerio de Asuntos Exteriores de China muestran un contenido similar al de 1971, en el sentido de que mencionan el antecedente de que las islas siempre fueron parte del territorio de China y se cuestiona tanto el tratado de Shimonoseki de 1895 como el Tratado de San Francisco de 1951, los cuales son considerados unilaterales e injustos por Beijing, ya que no hubo consenso en torno a qué país le correspondían estas islas.¹⁴ El Libro Blanco titulado “Las islas Diaoyu, territorio inherente a China”, menciona que Japón las había “robado”, que la cesión de éstas por parte de Estados Unidos era ilegal y cita los antecedentes históricos de la presencia de China en las islas desde la dinastía Ming.¹⁵

La Ley para la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental de la República Popular China, en la versión del 26 de junio de 1998, establece los límites sobre la Zona Económica Exclusiva de China, que corresponde a 200 millas náuticas desde la línea de referencia del mar territorial. La discusión sobre soberanía marítima ha generado discusiones complejas en torno al concepto de “soberanía”, ya que aunque un país tenga jurisdicción sobre las Zonas Económicas Exclusivas, están obligados a permitir el tránsito y la circulación de navíos de otros países.¹⁶ En este caso específico, las islas en disputa están casi exactamente a 200 millas náuticas desde las ciudades costeras de China más próximas a las islas (como Wenzhou), mientras en el caso de la ciudad de Naha en Okinawa la distancia es similar.

¹⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 中华人民共和国外交部声明, 2012年9月10日, Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Beijing, 2012, disponible en http://www.diaoyudao.org.cn/2014-12/11/content_34291930.htm; Reinhard Drifte, *op. cit.*, p. 18.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Taylor Fravel, *op. cit.*, p. 147; Suk Kyoong Kim, *op. cit.*, p. 260.

Ubicación geográfica de las islas Senkau/Diaoyu



Fuente: mapa de Google.¹⁷



Fuente: mapa de Google.¹⁸

¹⁷ Mapa de Google.

¹⁸ *Idem.*

El problema principal de la cercanía de las islas es que la distancia que las separa de las costas de China y Okinawa es menor a las 400 millas náuticas, por lo cual las Zonas Económicas Exclusivas de ambos países prácticamente se empalman y, según las convenciones internacionales, los dos países involucrados deberían permitir el tránsito de los navíos por dichas costas. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar establece, en sus artículos 74 y 83, que las partes involucradas deben llegar a un acuerdo mediante la negociación.¹⁹ En términos de la legislación local de cada uno en torno a derecho marítimo, las versiones son incompatibles, ya que la delimitación legal de la Zona Económica Exclusiva estipulada en sus leyes hace que queden muy cerca una de la otra. En este sentido, China favorece recurrir al principio de equidad y además considera agregar la zona de plataforma continental, ante lo cual Japón contraargumenta que es un principio que no se puede aplicar al caso de esta disputa.²⁰

En términos de formas alternativas para resolver el problema, está el recurso de la Corte Internacional de Justicia, que podría mediar entre ambas partes; sin embargo, Beijing no está de acuerdo con esta alternativa porque considera que la Corte está basada en el sistema legal occidental, que no les sería favorable. Entonces, en 2009, China decidió presentar un reclamo a la Comisión de las Naciones Unidas para los Límites de la Plataforma Continental a fin de extender su plataforma continental hacia el estrecho de Okinawa, bajo el argumento de que era necesario por razones geológicas, geomorfológicas y económicas, proyecto al que Japón se opuso. Actualmente, no hay evidencia de que este proyecto se haya consolidado, ya que hay un antecedente similar de China con Filipinas en el que se pretendía trazar la “Línea de los nueve puntos” entre ambos países, lo cual no es legal de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; sin embargo, en este caso específico China ignoró el fallo de las Naciones Unidas.²¹

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Organización de las Naciones Unidas, La Haya, 1982, artículos 74 y 83, disponible en <https://pca-cpa.org/es/services/arbitration-services/unclos/>; Suk Kyoong Kim, *op. cit.*, p. 270; Taylor Fravel, *op. cit.*, p. 147.

²⁰ Parlamento Europeo, *op. cit.*, p. 3; Min Gyo Koo, p. 1; Taylor Fravel, *op. cit.*, p. 157.

²¹ Eichii Usuki, “China’s three distinctive assertions under the ‘Nine-dash-line’ claims and the Annex VII arbitral Tribunal’s interpretation of Article 121 regarding an island and rocks under the 1982 UN Convention on the Law of the Sea” en Seokwoo Lee y Hee Eun Lee, *Asian Yearbook of International Law*, vol. 21, 2015, p. 148, disponible en https://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctvbqs7d3.11?seq=8#metadata_info_tab_contents fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

Perspectiva de Japón

La versión de Japón en torno a la pertenencia de las islas Senkaku/Diaoyu tiene una ventaja en comparación con la de China en el sentido de que en el discurso de Occidente muestra mayor aceptación y mayor evidencia tanto material como documental para fortalecer su postura en torno a la soberanía de dichos territorios. En las épocas previas a la Guerra sino-japonesa y a la Segunda Guerra Mundial, Japón apeló al principio de “*terra nullius*” y declaró que no había presencia de población alguna en las islas de Senkaku, por lo cual después de confirmar esto en enero de 1895, incorporó las islas a su territorio, de acuerdo con lo estipulado por el derecho internacional de aquel entonces.²² Posteriormente, una persona de Okinawa pidió permiso a la Corte Imperial de Meiji para residir en esas islas, por lo cual Japón asume que las islas son parte de su territorio al menos desde el siglo XIX, y desde ese entonces hay registro de actividades productivas como la pesca. Según esta versión, China no emitió objeción o protesta alguna en ese momento sino hasta 1971, cuando Taiwán, en el nombre de la República de China, presentó reclamos para explotación de los hidrocarburos junto con Japón.²³

Posteriormente, al terminar la Segunda Guerra Mundial, Tokio mencionó que las islas Senkaku no estaban incluidas en los territorios a los que Japón renunciaría después de la guerra, lo cual está estipulado en el Tratado de Paz de San Francisco de 1951. El tratado establece que éstas son parte del conjunto de islas Nansei Shoto y de Okinawa, lo cual las coloca bajo el control y soberanía de Tokio.²⁴ En este sentido, el artículo segundo del Tratado de Paz de San Francisco no menciona las islas de Nansei Soto como parte de los territorios que dejaban de pertenecer a Japón, a diferencia de Sahalinsk, las Kuriles y Taiwán. El artículo tercero, por otro lado, establece que las islas de Nansei Soto permanecerían bajo control de Estados Unidos y que “tendrán el derecho de ejercer todas y cada una de las facultades de administración, legislación y jurisdicción sobre el territorio y los habitantes de estas islas, inclusive sus aguas territoriales”.²⁵

Las islas de Nansei Soto volvieron a ser parte del territorio japonés en 1972, cuando Estados Unidos cedió a Japón el control administrativo de las islas Ryuku

²² Paul J. Smith, *op. cit.*, p. 29.

²³ Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, *The Senkaku Islands: Seeking Maritime Peace Based on the Rule of Law, Not Force or Coercion*, Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, Tokio, 2014, disponible en https://www.mofa.go.jp/a_o/c_m1/senkaku/page1we_000010.html; Taylor Fravel, *op. cit.*, p. 146; Suk Kyoong Kim, *op. cit.*, p. 261.

²⁴ Paul J. Smith, *op. cit.*, p. 29.

²⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tratado de paz con el Japón*, Archivo SRE, México, 2021, disponible en <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/JAPON-PAZ.pdf>; Suk Kyoong Kim, *op. cit.*, p. 263.

y Daito. Las islas Senkaku son parte del Acuerdo de Reversión de Okinawa, y por ello Tokio prueba que las islas son parte de su territorio de acuerdo con lo estipulado por el derecho internacional.²⁶ En este sentido, Japón declara que incluso después del Tratado de San Francisco de 1951 las islas Senkaku se consideraban parte del territorio japonés en los mapas modernos de China (es decir, desde la fundación de la República Popular de China en 1949).²⁷

Japón enfatiza que su contraparte no presentó objeciones por 75 años, y que fue hasta la década de los años setenta que se hallaron yacimientos de petróleo y gas natural en el mar del Este de China; fue durante esos años que esta última emprendió la exploración de hidrocarburos, actividad que se aceleró durante la década de los noventa. En ese entonces, Japón no manifestó gran interés debido al costo que les representaría en transporte y explotación de tales recursos.²⁸ Por otro lado, en 1972 ambos países normalizaron las relaciones diplomáticas, y durante las negociaciones del Tratado de Paz y Amistad, las contrapartes representadas por los ministros Zhou Enlai y Tanaka Kakuei decidieron discutir el tema de las islas en otro momento.²⁹ Dado que China tenía otras prioridades a nivel doméstico debido a la coyuntura, los asuntos de disputa territorial no representaban algo urgente, ya que el gobierno de Deng Xiaoping consideraba que la firma del Tratado de Paz entre China y Japón de 1978 tenía mayor importancia.³⁰

A inicios del siglo XXI, Japón solicitó información a China en torno a esos yacimientos, la cual les fue negada. En 2004 el primero emprendió una expedición en la zona del mar del Este de China y se le solicitó al segundo que dejara de realizar actividades de explotación cerca de la línea media. Posteriormente, Japón comenzó a realizar perforación experimental en el suelo marino y se topó con navíos de vigilancia y hasta submarinos equipados de China, y aunque hubo un acuerdo bilateral de manejo de crisis en 2008, donde había un compromiso de compartir la exploración del suelo marino cerca de la línea media, los términos y condiciones de este acuerdo nunca se consolidaron.³¹ En 2010 se resumieron las negociaciones en torno al tema, pero China manifestó que ese acuerdo era “otra versión del Tratado de Shimonoseki”.³² Posteriormente Tokio declaró que las relaciones con China “siempre se llevarán a cabo bajo el principio de beneficio

²⁶ Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, *op. cit.*; Suk Kyoong Kim, *op. cit.*, p. 263; Reinhard Drifte, *op. cit.*, p. 15.

²⁷ *Idem.*

²⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, *op. cit.*; Paul J. Smith, *op. cit.*, p. 31.

²⁹ Reinhard Drifte, *op. cit.*, p. 19.

³⁰ Parlamento Europeo, *op. cit.*, p. 3; Reinhard Drifte, *op. cit.*, p. 19.

³¹ Parlamento Europeo, *op. cit.*, p. 4.

³² Reinhard Drifte, *op. cit.*, p. 33.

mutuo”, pero “las islas de Senkaku están dentro de la línea estipulada por el Acuerdo de Reversión de Okinawa de 1972” y por ello pertenecen a Japón.³³

Geoeconomía y las sanciones

Durante los siglos xx y xxi el mundo ha sido testigo de múltiples conflictos que han variado de lo local a lo internacional, es por ello que las sanciones tienen un auge en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. Es posible que antes de los grandes conflictos de la época contemporánea también se hayan aplicado éstas, pero de una forma más destructiva, como la eliminación de navíos que llevaban productos a tierra que en ese momento era enemiga, o bien la destrucción de productos.

En el contexto de este artículo, las sanciones se definen como una estrategia o un conjunto de estrategias económicas coercitivas (préstamos, boicots, bloqueos) empleadas a corto o largo plazo por un gobierno con un trasfondo de interés nacional. El debate a nivel puramente teórico de este concepto es limitado, ya que —como lo explica Drezner— las sanciones son un instrumento que tiene una dimensión que se inclina más hacia la práctica que hacia la teoría,³⁴ razón por la cual este artículo incluye un mayor número de fuentes primarias, como comunicados de los gobiernos, o fuentes secundarias, como los reportes de medios de comunicación. Sin embargo, el concepto ya cuenta con categorías adicionales que dependen del contexto y el tipo de instrumento que se utiliza como parte de las sanciones.

En este sentido, James Baldwin, uno de los pioneros en el concepto de las sanciones, explica que es complicado tener una sola definición por la cantidad de elementos que pueden estar presentes, pero menciona que las sanciones tienen tres componentes principales: el uso de algún instrumento (por ejemplo, el comercio); el campo de aplicación del instrumento (relaciones económicas, por ejemplo), y el área o las áreas de aplicación del instrumento (por ejemplo, empresas u opinión pública).³⁵ En términos de aplicación del concepto bajo una perspectiva específica, posterior al trabajo de Baldwin, autores como William Norris han explorado el componente político de las sanciones, mientras que otros, como Daniel Drezner y Andreas Fuchs, se han enfocado en el componente económico mediante el estudio del efecto de las sanciones en los indicadores después de algún evento

³³ Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, *op. cit.*; Paul J. Smith, *op. cit.*, p. 31; Suk Kyoong Kim, *op. cit.*, p. 264.

³⁴ Daniel W. Drezner, “Bad debts. Assessing China’s financial influence in great power politics” en *International Security*, vol. 34, núm. 2, otoño 2009, p. 7, disponible en <https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/isec.2009.34.2.7> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

³⁵ James Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1985, p. 31.

específico.³⁶ Por otro lado, Drezner explica que la literatura en torno al estudio de las sanciones es vasta dada la cantidad de elementos que pueden contener, y por esta razón no siempre es sencillo evaluar el impacto de las mismas. El autor menciona que la forma más eficiente de evaluar el efecto de las sanciones es mediante el costo de las mismas, es decir, el efecto que tienen en la actividad económica del país.³⁷

Las sanciones en el periodo posterior a la Guerra Fría tenían un uso específico: se aplicaban de forma conjunta, normalmente por una resolución del Consejo de Seguridad o de Naciones Unidas, y buscaban un objetivo por parte de un país o grupo de países. En la actualidad, como lo explican Nien-Chung y Norris, China ha demostrado que si se tienen las ventajas necesarias, como ser la segunda economía más grande del mundo y tener una economía y red diversificadas, las sanciones no tienen por qué permanecer como un instrumento exclusivo de los organismos internacionales.³⁸

En vista de lo anterior, así como han evolucionado las relaciones económicas internacionales en extensión y alternativas al comercio, las sanciones han evolucionado de una forma directamente proporcional gracias a la globalización. El comercio internacional se lleva a cabo en gran parte gracias a las redes de abastecimiento y cadenas de valor y a que las empresas ya tienen sedes en varios países alrededor del mundo; por esta razón, si alguno de estos componentes tiene fallas o deja de funcionar, entonces todo el ciclo muestra disrupciones o puede llegar a la interrupción total, y esta es la lógica principal detrás de las sanciones geoeconómicas.

El concepto de “geoeconomía” fue propuesto inicialmente en 2016 por Robert Blackwill y Jennifer Harris, quienes lo definen como el uso de instrumentos económicos para promover y defender el interés nacional para producir un resultado de dimensiones geopolíticas favorable, en donde el uso de instrumentos económicos está relacionado con objetivos geopolíticos.³⁹ De acuerdo con esta definición, las relaciones económicas se convierten en un instrumento adicional del Estado que puede usarse para fines coercitivos. En términos específicos, la perspectiva geoeconómica amplía el concepto tradicional de las sanciones porque provee una

³⁶ Daniel W. Drezner, *op. cit.*, pp. 7-45.

³⁷ Daniel W. Drezner, “Sanctions sometimes smart: Targeted sanctions in theory and practice” en *International Studies Review*, vol. 13, núm. 1, 2011, p. 97, disponible en <http://www.jstor.org/stable/23016144> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

³⁸ William Norris, *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*, Universidad de Cornell, Estados Unidos, 2016, p. 44; Nien-Chung Chang-Liao, “China’s new foreign policy under Xi Jinping” en *Asian Security*, vol. 28, núm. 2, 2016, p. 86, disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/14799855.2016.1183195>

³⁹ Jennifer Harris y Robert Blackwill, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press, Massachusetts, 2016, p. 20.

visión más amplia y actualizada en torno a los tipos de medidas coercitivas existentes, ya que las redes de actividades económicas y comerciales ya no se reducen a un territorio, región o país específico.

Las sanciones geoeconómicas presentan un patrón diferente al de las sanciones tradicionales en el sentido de que no son parte de un acuerdo formal entre varios Estados como lo son las sanciones impuestas por parte de las Naciones Unidas; además, tampoco son sanciones que vengan con previo aviso, sino que se implementan de un momento a otro, lo cual –en el caso particular de China– las convierte en un riesgo inherente a las relaciones económicas o el intercambio con el país que las impone. Fuchs y Klann explican que China ha diseñado sus propios marcos legales y reglas en torno a la actividad económica y la actividad financiera, y que esto se aplica también a la política exterior.⁴⁰

Blackwill y Harris proponen una serie de categorías dentro de las sanciones geoeconómicas que abarcan los instrumentos que puede usar un país con fines coercitivos. El primero es controlar la inversión extranjera directa, que consiste en frenar o parar los flujos de inversión de forma estratégica en el país objetivo. China maneja sus inversiones al exterior de forma controlada, ya que sus proyectos de infraestructura y préstamos fuera o dentro de China siempre se manejan a través de bancos estatales y los grandes conglomerados de empresas del Estado. El segundo es acceso al mercado doméstico, en donde el país que está ejerciendo presión limita el acceso de los productos a su mercado. El tercero es ejercer presión o influenciar los flujos de materias primas que requiere el país para sus actividades económicas o productos finales, y finalmente tener un papel central en el sistema financiero internacional, donde el renminbi ya está incluido dentro de la canasta de monedas principales del mundo en el Fondo Monetario Internacional.⁴¹

En el caso específico de este artículo sobre la disputa entre Japón y China en torno a las islas Senkaku/Diaoyu, hay un interés en torno a dicha zona por parte de China: hay un emisor de las sanciones (Beijing), hay un objetivo (Japón) y hay un medio específico (el boicot) para presionar a este objetivo dada la cercanía de ambos países como socios comerciales. En términos de las categorías de las sanciones geoeconómicas mencionadas por Blackwill y Harris, en el caso de la disputa se le han aplicado casi todas a Japón, a excepción de la última.

⁴⁰ Andreas Fuchs y Nils-Hendrik Klann, “Paying a visit: The Dalai Lama effect on international trade” en *Journal of International Economics*, vol. 91, núm. 1, 2013, p. 169, disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199613000482> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

⁴¹ *Ibidem*, p. 143.

Es indispensable mencionar que la relación comercial entre ambos países no ha permanecido igual a lo largo de historia reciente; sin embargo, la evidencia muestra que dado el tamaño de economía y mercado que tiene China, su poder de influencia ha crecido, así como sus capacidades tanto militares como de intercambio comercial y, en consecuencia, su asertividad.⁴² En la sección anterior se menciona que ambos países habían acordado crear un mecanismo de manejo de crisis en 2008 en torno al asunto de las islas; sin embargo, después del incidente del barco pesquero en 2010, las relaciones bilaterales se fueron a uno de los puntos más bajos que han tenido en su historia. En términos reales, China no había tenido un modo de confrontación como tal en los años anteriores al 2000, ya que el interés de Beijing se centraba en asuntos de estabilidad interna, pero al crecer la economía necesariamente crecen los intereses y la demanda de recursos. En vista de lo anterior, además de modernizar a flota, China adoptó un enfoque de “asertividad reactiva” mediante el cual interpreta las acciones o declaraciones de la contraparte como una provocación.⁴³

En 2013 la tendencia hacia la asertividad se acentuó cuando China incluyó a las islas en mapas como parte de su territorio junto con un mensaje de que recurriría a medidas coercitivas para defender sus intereses, donde se incluyen los asuntos referentes a Taiwán, Tíbet y Xinjiang. Finalmente, en el décimo octavo Congreso del Partido Comunista, llevado a cabo el 8 de noviembre de 2012, Hu Jintao declaró que China se convertiría en una potencia marítima y que estaban preparados para cuestionar a Japón en torno al control administrativo de las islas.⁴⁴

Protestas anti-japonesas: el impacto del nacionalismo en las sanciones

Los años posteriores a los encuentros entre Japón y China en la zona de las islas fue escalando hasta que finalmente, en 2012, las diferencias entre ambos países se volvieron un asunto de política interior más que una disputa en el terreno de la política exterior. En la primera sección se mencionó que para Japón no hay duda alguna de que las islas Senkaku/Diaoyu le pertenecen bajo la premisa de que están incluidas en el Acuerdo de Reversión de Okinawa de 1972 y que además estaban habitadas por japoneses desde la era Meiji. En vista de lo anterior, en septiembre de 2012 Tokio decidió “adquirir” las islas mediante una compra privada a una persona que vive en las islas. El que era el gobernador de Tokio en ese momento,

⁴² Daniel W. Drezner, *op. cit.*, p. 9.

⁴³ Hyun Joo Cho y Ajin Choi, “Why do territorial disputes escalate? A domestic political explanation for the Senkaku/Diaoyu Islands dispute” en *Pacific Focus*, núm. 31, 2016, p. 256, DOI: 10.1111/pafo.12073; Suk Kyoong Kim, *op. cit.*, p. 272; Parlamento Europeo, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁴ Reinhard Drifte, *op. cit.*, p. 35.

Shintaro Ishihara, promovió la iniciativa de juntar donaciones para poder adquirir las islas, hecho que también se discutió a nivel federal en Japón.⁴⁵

Las protestas contra Japón ya habían estallado en 2010 desde el arresto del capitán del barco pesquero chino que había chocado con el navío de la guardia costera japonesa. Los primeros eventos de protesta fueron en Beijing afuera de la Embajada de Japón, donde un grupo de personas exigía la liberación del capitán del barco y la policía lo retiró.⁴⁶ Después de estos encuentros, la compra de las islas por parte del gobierno japonés provocó que Beijing reaccionara de forma más asertiva, ya que el 7 de julio de 2012 China envió advertencias a Tokio de que no procediera con la compra y posteriormente los medios locales mostraron al público imágenes de unos activistas chinos aterrizando en Utsori, la isla más grande de la zona. Los activistas fueron retirados por la guardia costera japonesa y el 19 de agosto de 2012 llegó un navío japonés con activistas japoneses a la misma isla. En ese mismo mes comenzaron las protestas afuera de la Embajada de Japón en China, y aunque en un inicio había esfuerzos por bloquear toda la información en las discusiones en el ciberespacio, Beijing vio una oportunidad en el sentimiento nacionalista del público.⁴⁷

Las olas de protesta se pueden dividir en dos fases: la primera fue del 15 de agosto de 2012 al 14 de septiembre de 2012, siendo Beijing donde se realizaban las protestas; la segunda etapa fue del 14 de septiembre en adelante. A partir del 18 de agosto, según los registros de las discusiones en el ciberespacio, Beijing permitió el intercambio de opiniones ya sin censura en torno al tema de las disputas territoriales, razón por la cual la información llegó a más ciudades en el país y, en consecuencia, las protestas anti-Japón se dieron de forma más generalizada.⁴⁸ En las plataformas virtuales, como Weibo y Tianya, los moderadores de los foros toleraron los mensajes que incentivaron las protestas en todo el país, por lo que se extendieron al menos por 50 ciudades.

La evidencia en notas periodísticas y en artículos muestra que Beijing utilizó estos medios para apoyar e incentivar las protestas nacionalistas pero de una forma controlada. Es decir, protestas bajo vigilancia de las fuerzas de seguridad; por

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Al Jazeera, “China breaks up anti-Japan protests” en *Al Jazeera en línea*, Qatar, 18 de septiembre de 2010, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2010/9/18/china-breaks-up-anti-japan-protests> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

⁴⁷ Kevin Foly, Jeremy Wallace, Jessica Weiss, “The political and economic consequences of nationalist protests in China: repercussions of the 2012 anti-Japanese demonstrations” en *The China Quarterly*, vol. 236, Cambridge University Press, Reino Unido, 2018, p. 1134, disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3157760; Taylor Fravel, *op. cit.*, p. 154.

⁴⁸ *Idem.*

ejemplo, en la ciudad de Guangzhou se reportó que estas últimas mostraron el camino a los manifestantes y hasta les proporcionaron agua. La policía antiprotestas permitía las manifestaciones siempre y cuando se pudieran controlar y siguieran la guía de que no fueran violentas o se cometiera vandalismo. Sin embargo, en otras ciudades, como Taizhou, Xi'an, Changsha y el mismo Beijing fue necesario recurrir a la fuerza debido a que los manifestantes arrojaban botellas, piedras y hasta golpeaban a la policía.⁴⁹

En medio de la forma en la que se dieron estas protestas y cómo se fueron llevando a cabo, se distingue una tendencia del uso del nacionalismo como una forma de afectar los lazos económicos entre ambos países. Dentro de la evolución de las manifestaciones, se ve un patrón de tolerancia en torno a las protestas aparentemente espontáneas hasta llegar a las protestas que fueron creciendo en todo el país que se llevaban a cabo de forma controlada.⁵⁰ Joo Cho y Choi explican que esta disputa territorial en particular puede servir para enaltecer el sentimiento antagónico hacia el otro en ambos países a través del nacionalismo y que este último puede tener un objetivo específico, por ejemplo: en el caso de China puede servir para que el público libere el sentimiento de frustración que de otro modo podría dirigir al gobierno, y en el caso de Japón, el sentimiento anti-China puede servir para fortalecer el apoyo a un político.⁵¹

En este sentido, las sanciones económicas toman una dimensión más espontánea y desordenada que cuando se imponen de forma consensuada, como en el caso de las del Consejo de Seguridad. El patrón de sanciones que impuso China en esta situación fue una serie de acciones pequeñas que tuvieron gran impacto en el intercambio económico de ambos países en términos de balanza comercial, demanda y consumo de bienes y servicios, así como inversión extranjera directa. El segundo paso de la estrategia de presión a Japón fue la destrucción de productos japoneses en masa y el boicot de los mismos, como alimentos, automóviles y otros artículos.

Dentro de la segunda fase de las protestas que se llevaron a cabo a partir del 14 de septiembre, algunos grupos en ciudades principales, como Qingdao y Shenzhen, fueron a tiendas departamentales que se sostienen a partir de inversión proveniente de Japón o que venden productos japoneses a destruir mercancía o la fachada de las tiendas.⁵² En Shenzhen la policía intervino para detener la destrucción de las

⁴⁹ *Ibidem*, p. 1135.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 1133.

⁵¹ Hyun Joo Cho y Ajin Choi, *op. cit.*, p. 262.

⁵² Alan Taylor y Chris Meyers, "Anti-Japan protests in China" en *The Atlantic*, Estados Unidos, 17 de septiembre de 2012, disponible en <https://www.theatlantic.com/photo/2012/09/anti-japan-protests-in-china/100370/> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

ventanas de la tienda departamental japonesa Seibu, mientras que en Qingdao los manifestantes asistieron a supermercados japoneses donde se destruyó la mercancía. En vista de que los negocios japoneses se convirtieron en objetivo de los manifestantes, las tiendas optaron por colocar banderas de China en sus fachadas con el propósito de disuadir a los manifestantes de destruirlas o vandalizarlas.⁵³

El boicot no se redujo solamente al vandalismo de tiendas, fábricas y establecimientos japoneses, sino también al consumo y la compra de productos. Durante las demostraciones, los manifestantes también destruyeron automóviles de marcas japonesas como Honda y Toyota, el problema fue que en muchos casos agredieron a connacionales que estaban manejando en ese momento.⁵⁴ Las personas que tenían un automóvil japonés preferían dejarlo en su domicilio o ponerle banderas de China o bien letreros apoyando la postura en contra de Japón para evitar ser agredidos. El primer ministro japonés en ese momento, Yoshihiko Noda, pidió a Beijing salvaguardar los negocios y la integridad de ciudadanos japoneses, ya que existía al riesgo de agresiones físicas a japoneses en China.⁵⁵ Por último, había letreros en los edificios que correspondían a los establecimientos comerciales que instaban a los compradores a no adquirir productos japoneses mediante mensajes como “en este establecimiento nos negamos a vender productos japoneses” y “las islas Diaoyu pertenecen a China”.⁵⁶

Impacto de las protestas en la economía de ambos países

En este artículo se utilizan tres variables principales para mostrar el impacto de las sanciones impuestas por China a Japón: importaciones, exportaciones e inversión extranjera directa. Estos tres indicadores proveen un panorama amplio en torno al resultado de los boicots a los productos japoneses por parte de Beijing. Aunque estas medidas se implementaron de forma tajante al principio del problema (2012) y después de manera intermitente, las cifras muestran que, dado el nivel de intercambio entre ambos países y el tamaño de economía de China, el efecto es notorio en los indicadores de Japón, particularmente en la parte de la balanza comercial. En el caso de la inversión extranjera directa, sin embargo, se ve un patrón invertido en el que de 2012 a 2013 este último destina menos recursos que en el periodo de 2011 a 2012, pero no es el caso para su contraparte.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ BBC News, “Japan PM Noda urges China to prevent anti-Japan violence” en *BBC News*, Londres, 16 de septiembre de 2012, disponible en <https://www.bbc.com/news/world-asia-19614800> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Alan Taylor y Chris Meyers, *op. cit.*

La relación comercial entre ambos países es de complementariedad inherente dada la cercanía geográfica y los perfiles económicos. En términos de porcentajes de intercambio comercial bilateral según cifras de 2022, en el caso de Japón, 18 por ciento de sus exportaciones van a China, mientras que 23 por ciento de sus importaciones provienen de esta última; en este sentido, China es de los tres socios principales de Japón junto con Estados Unidos, Corea del Sur, Taiwán y Australia.⁵⁷ En el caso de China, aunque es un país cuya economía está muy diversificada y tiene presencia prácticamente en todo el mundo, Japón representa uno de los cinco países principales de exportaciones con seis por ciento, mientras que las importaciones de este último constituyen el ocho por ciento. En términos generales, Japón es de los socios principales de su vecino junto con Estados Unidos y Corea del Sur.⁵⁸

Dicho lo anterior, a través del boicot de productos japoneses y el impacto que esto tuvo en las empresas, el objetivo era presionar a Japón en torno a no acercarse o bien ocupar las islas Senkaku/Diaoyu. El costo de este boicot, sin embargo, también fue considerablemente alto para China en el mediano plazo, porque finalmente las empresas japonesas no sólo venden bienes y servicios, sino también partes que se requieren para los productos finales en China y además son fuentes de empleo para los locales. En este sentido, una de las maneras más precisas de medir el efecto del boicot en productos japoneses es ver las tendencias de cambio en las cifras de la balanza comercial y la inversión extranjera directa en el intercambio bilateral entre ambos países. Los indicadores de intercambio e inversión de alguna forma permiten medir el costo real de las medidas impuestas.

En términos de impacto en la inversión extranjera directa entre las contrapartes, los datos son los siguientes:⁵⁹

⁵⁷ Central Intelligence Agency, *The World Factbook: Japan*, Estados Unidos, 2022, disponible en <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/japan/#economy> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ Statista, *Japan's Outward Foreign Direct Investment (FDI) Flows to China from 2011 to 2020*, Statista, Estados Unidos, 2021, disponible en <https://www.statista.com/statistics/1248188/japan-outward-fdi-flows-to-china/> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022; Statista, *Inward Foreign Direct Investment (FDI) in Japan From 2011 to 2020*, Statista, Estados Unidos, 2022, disponible en <https://www.statista.com/statistics/755771/japan-inward-fdi/> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022; Statista, *Annual Flow of Foreign Direct Investments from China to Japan Between 2010 and 2020*, Statista, Estados Unidos, 2021, disponible en <https://www.statista.com/statistics/720360/china-outward-fdi-flows-to-japan/> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022; Statista, *Value of Foreign Direct Investment (FDI) Inflows to China from 2010 to 2021*, Estados Unidos, 2022, disponible en <https://www.statista.com/statistics/1016973/china-foreign-direct-investment-inflows/> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

Inversión Extranjera Directa de Japón a China 2011-2020

<i>Año</i>	<i>Cifras</i> <i>(miles de millones de dólares)</i>	<i>Total IED en China</i> <i>(miles de millones de dólares)</i>
2011	12.65	123.99
2012	13.48	121.08
2013	9.1	123.91
2014	10.89	128.5
2015	10.01	135.58
2016	9.53	133.71
2017	12.42	136.32
2018	11.22	138.31
2019	12.21	141.23
2020	11.29	149.34

Fuente: elaboración propia. Datos de Statista, 2021

Inversión Extranjera Directa de China a Japón 2009-2020

<i>Año</i>	<i>Cifra</i> <i>(millones de dólares)</i>	<i>Total IED en Japón</i> <i>(miles de millones de dólares)</i>
2011	149.42	-1.7
2012	210.65	1.76
2013	434.05	2.36
2014	394.45	12.04
2015	240.42	2.98
2016	344.01	19.35
2017	444.05	9.36
2018	468.41	9.97
2019	673.78	13.73
2020	486.83	10.24

Fuente: elaboración propia. Datos de Statista, 2021.

En las tablas anteriores se puede ver una reducción considerable en la inversión extranjera directa de Japón hacia China de 2012 a 2013. En vista de las protestas y la destrucción de fábricas y productos japoneses, el índice de riesgo de pérdida aumentó y los datos subsecuentes a 2021 muestran un ligero aumento, pero que no se ha movido más allá de los 12 miles de millones de dólares. En el

caso de China, las protestas no parecen haber tenido un impacto considerable según las cifras, ya que de 2012 a 2013, en lugar de haber reducido la inversión extranjera directa de forma más drástica como el caso de Japón, fue en aumento. En este sentido, a pesar de la importancia del nacionalismo como instrumento adicional para convencer al consumidor de seguir un boicot, las empresas y los inversionistas ven el problema desde una perspectiva diferente.

La evidencia muestra que durante las manifestaciones no hubo un patrón específico o una directriz particular en torno al tipo de productos objetivo del boicot, porque a fin de cuentas las economías de China y de Japón son complementarias en ciertas industrias, por ejemplo, la tecnología. Hay casos registrados de industrias específicas en donde el impacto tuvo dimensiones mayores que en otras dada la cantidad de productos que fueron destruidos, o bien empresas cuyas fábricas fueron vandalizadas. En este sentido, la industria automotriz fue una de las más afectadas por las protestas en las ciudades chinas.⁶⁰

Las marcas más grandes y populares de Japón en China reportaron pérdidas considerables según datos del mes de octubre de 2012. Toyota tuvo una baja de 48.9 por ciento en ventas durante el mes de septiembre de 2012 (a comparación del año anterior) con 44 100 autos vendidos, Honda presentó 40.5 por ciento menos ventas con 33 931 unidades vendidas, mientras que Nissan tuvo un 35 por ciento menos con 76 100 vehículos, Mazda y Mitsubishi, por su parte, tuvieron 63 por ciento (2 340 vehículos) y 36 por ciento (13 258 vehículos) menos ventas durante septiembre de 2012. Adicionalmente, Honda y Toyota tuvieron pérdidas adicionales debido a que algunas de sus agencias fueron incendiadas en algunas ciudades, como Qingdao.⁶¹

En términos de la balanza comercial, el total del impacto de las protestas y el boicot está dividido entre todos los sectores, por lo cual presentar las tendencias con datos de la balanza comercial representa la forma adecuada de medir el efecto a nivel intercambio bilateral, ya que en ambos casos hubo una tendencia dentro de las exportaciones y las importaciones, como se ve en las tablas siguientes:⁶²

⁶⁰ Paul J. Smith, *op. cit.*, p. 2.

⁶¹ Reinhard Drifte, *op. cit.*, p. 46; Associated Press, “Japanese car sales plunge in China after islands dispute” en *The Guardian*, Londres, 9 de octubre de 2012, disponible en <https://amp.theguardian.com/business/2012/oct/09/japanese-car-sales-china-islands-dispute>

⁶² World Integrated Trade Solutions, “Exportaciones e importaciones de China por socio comercial”, World Bank, Estados Unidos, 2021, disponible en <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/CHN/Year/2012/TradeFlow/EXPIMP/Partner/JPN/Product/all-groups> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

Balanza comercial entre China y Japón 2012-2019 (USD)

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Porcentaje del total comercio exterior</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Porcentaje del total comercio exterior</i>	<i>Balance</i>
2012	151 626 580.72	18.03	177 832 335.54	21.27	-26 205 754.82
2013	150 132 588.98	18.10	162 245 572.78	21.72	-12 112 983.80
2014	149 391 340.47	18.31	162 920 512.07	22.32	-13 529 171.60
2015	135 616 442.81	17.49	142 902 572.98	25.67	-7 286 130.17
2016	129 268 487.38	17.65	14 670 688.47	25.79	114 597 798.91
2017	137 258 933.31	19.02	165 794 005.81	24.50	-28 535 072.50
2018	147 235 099.29	19.51	180 401 786.15	23.30	-33 166 686.86
2019	144 223 969.12	19.09	171 523 312.05	23.47	-27 299 342.93

Fuente: elaboración propia. Datos de World Integrated Trade Solutions, World Bank, 2021.

Balanza comercial entre China y Japón 2012-2019 (USD)

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Porcentaje del total comercio exterior</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Porcentaje del total comercio exterior</i>	<i>Balance</i>
2012	144 184 828.42	7.40	188 500 370.26	9.78	-44 315 541.84
2013	129 361 385.61	6.80	180 977 514.21	8.32	-51 616 128.60
2014	126 361 385.61	6.38	181 294 159.26	8.32	-54 932 773.65
2015	109 277 767.00	5.97	160 559 698.70	8.51	-51 281 931.70
2016	113 830 233.71	6.16	156 552 583.05	9.17	-42 722 349.34
2017	132 785 531.08	6.06	164 478 683.45	8.99	-31 693 152.37
2018	144 053 344.74	5.90	173 611 807.47	8.45	-29 558 462.73
2019	134 681 317.44	5.73	169 220 113.52	8.29	-34 538 796.08

Fuente: elaboración propia. Datos de World Integrated Trade Solutions, World Bank, 2021.

En las tablas anteriores se puede ver que durante el rango de tiempo comprendido entre 2012 y 2019 ambos países registraron déficit comercial entre uno y otro; sin embargo, esto no es algo fuera de lo común cuando se compara el intercambio de la mayoría de los países con China. En términos de indicadores, dentro del año en el que se dieron las protestas de forma masiva sí hubo un cambio evidente tanto en importaciones como exportaciones para 2013 en ambas balanzas comerciales. Mientras que en el caso del intercambio entre China y Japón, de acuerdo con la información de la balanza comercial de China, la tendencia fue en aumento de forma gradual hacia 2019, mientras que en el caso de la balanza comercial de Japón, la tendencia sigue a la baja hasta el año 2018, que sube considerablemente.

El análisis y la información presentada en estas tablas no incluyen categorías por producto o por mercado, y por ello muestra el efecto de las protestas de forma global en el intercambio de ambos países. Los productos japoneses disponibles en China, sin embargo, son muy variados y no se reducen sólo a productos terminados, como automóviles y bienes de consumo. En este sentido, anteriormente se había mencionado que las economías de ambos son complementarias y por ello cada uno provee al otro de aquellos materiales pequeños que en su conjunto conforman un producto terminado, y por ello el boicot afecta a los dos de forma diferente.

Este tipo de boicots que se deciden y organizan de forma local se han convertido en un riesgo inherente a los negocios en el extranjero, y en este aspecto China no es la excepción, pero dada la importancia que tiene en el comercio internacional, como socio comercial y que en algunos casos ya es una relación de dependencia, el riesgo de sufrir uno de estos boicots puede ser mayor que en otros países. Las empresas, negocios y franquicias extranjeras de alguna forma representan a su país o los intereses de su país, y esto los hace un objetivo recurrente en las sanciones. El mayor desafío en torno a este tipo de medidas “discretas” es que no hay decreto oficial o registro de una política de Estado que anuncie el boicot, y por eso es que recurrir a una denuncia dentro de la Organización Mundial del Comercio es difícil en términos de presentar pruebas que demuestren que en efecto haya una práctica de boicot, pero al mismo tiempo estas acciones repercuten en la reputación del país que las impone.⁶³

El boicot perjudica ambas economías debido a que China y Japón tienen una relación interdependiente en algunos sectores productivos. En este sentido, las cadenas productivas están integradas en un nivel tal que es difícil identificar un producto que sea 100% japonés en China; por ejemplo, las computadoras Lenovo o los teléfonos de Apple tienen partes que están hechas en Japón.⁶⁴ Dicho lo anterior, adicional al hecho de que las empresas extranjeras pagan impuestos en China y que proveen de empleo a las personas, tanto chinos como japoneses, presentan un comportamiento positivo en torno a los productos de Japón y de China, respectivamente, por lo cual si cualquiera de ambos deja de comprar esos productos, la pérdida es para ambos en el mediano plazo.⁶⁵

⁶³ James Parker, “The dangers of a China-Japan trade war” en *The Diplomat*, Estados Unidos, 18 de septiembre de 2012, disponible en <https://thediplomat.com/2012/09/the-dangers-of-a-china-japan-trade-war/> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

⁶⁴ John Gong, “Chinese boycott of Japanese products over Diaoyus makes no sense” en *South China Morning Post*, 19 de septiembre de 2012, disponible en https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1039983/chinese-boycott-japanese-products-over-diaoyus-makes-no?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article&campaign=1039983 fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

⁶⁵ James Parker, *op. cit.*

Estos productos finales se fabrican en lugares que son resultado de alianzas o proyectos conjuntos entre China y empresas japonesas con capital chino y que crean fuentes de trabajo en China; en este sentido las armadoras de Nissan y de Toyota tienen una proporción de capital chino proveniente en su mayoría de las empresas estatales, por lo cual la destrucción de los automóviles resulta ser igual a boicotear empresas chinas, y el haber destruido automóviles japoneses en las calles o bajar a sus connacionales de sus autos para destruirlos o quemar las agencias donde vendedores y mecánicos chinos tienen su empleo también perjudica a China. Sin embargo, es relevante mencionar que dada la influencia e importancia que tienen las empresas estatales en China, es relativamente más fácil realizar estos boicots dado el capital y apoyo gubernamental que tienen estos conglomerados. La consecuencia para las empresas e inversionistas es que dado el nivel de riesgo e impacto multidimensional que tienen estas protestas, es probable que terminen buscando otras alternativas.

Conclusión

El estudio y análisis de las disputas territoriales es un asunto complejo debido a que las visiones en torno al problema en ocasiones son mutuamente excluyentes. En el caso de China y de Japón, como se explicaba en la primera sección, el asunto de las islas Senkaku/Diaoyu no parece tener una solución que pudiera acomodar y satisfacer los intereses de ambos países. Dada la distancia entre los puntos costeros de cada uno de los involucrados hacia las islas, en la práctica es difícil afirmar que éstas son de ambos, de acuerdo a las leyes internacionales en la materia, porque los dos están a las 200 millas náuticas reglamentarias, pero también de acuerdo a las leyes locales sobre la materia en ambas partes y a pesar de que hay organismos que pudieran asistir en el manejo de este desacuerdo por medio de la mediación, China no ve esto como la mejor opción dadas sus reservas sobre las instituciones y los marcos legales creados por Occidente. El papel del nacionalismo en estas controversias determina considerablemente las acciones de las partes involucradas, y en el caso de China se utilizó como un medio para presionar a la contraparte de una forma efectiva.

La segunda sección explora cómo Japón fue el objetivo de una serie de tácticas sutiles que en efecto pertenecen a la categoría de las sanciones económicas; sin embargo, el espectro de sanciones aplicadas en este caso es diferente al concepto tradicional. La diferencia de las sanciones geoeconómicas es que, a comparación de las tradicionales, son sutiles, espontáneas y progresivas, ya que se van ajustando de acuerdo al impacto y respuesta del objetivo. En ambos casos las sanciones tienen como fin que el objeto actúe de forma que al emisor le convenga, normalmente porque el objeto ha actuado contrario al interés nacional o no del emisor.

En este sentido, las sanciones tradicionales por lo regular se asumen como un instrumento que se aplica bajo advertencia previa y que además suele aplicarse por varios países en su conjunto (como en el caso de Naciones Unidas). El estudio de estos instrumentos es relativamente reciente, ya que David Baldwin comenzó a explorar estos conceptos en 1985, y el interés en ello comenzó gracias a las sanciones impuestas por Estados Unidos a Cuba durante la Guerra Fría cerca de los años sesenta, y que después se vio con Sudáfrica durante el *apartheid*, con Corea del Norte y recientemente con Rusia. China tiene un tiempo relativamente corto en imponer sanciones ya que, para tener una posición favorable, fue necesario convertirse en la segunda economía más grande del mundo en primera instancia.

Las sanciones geoeconómicas, sin embargo, no se limitan a la parte de intercambio de productos, ya que como lo mencionan Blackwill y Harris, gracias a la globalización ahora hay más medios para presionar al objetivo, como los cibertataques. China comprende las dinámicas de la globalización y las usa a su favor, ya que entiende en su exacta dimensión el hecho de que la dependencia o la cercanía de los socios comerciales se traduce en una ventaja comparativa.

Posteriormente, en la tercera sección, se explica cómo fue que comenzaron las protestas y cuáles fueron los principales blancos de vandalismo, en donde las tiendas de autoservicio, departamentales y la industria automotriz fueron particularmente golpeadas. El efecto de estas protestas, como se explora en la cuarta sección, se vio reflejado en la balanza comercial de ambos países, en la que la inversión extranjera por parte de Japón hacia China y el intercambio comercial presentaron una tendencia a la baja. El impacto de estos boicots, sin embargo, es perjudicial también para China en el mediano plazo, porque los grandes conglomerados gubernamentales tienen capital en las empresas japonesas, siendo estas últimas fuente de trabajo para la población y además tanto chinos como japoneses son consumidores de los productos.

Los boicots comerciales son un riesgo en cualquier país pero, en el caso de China, dada su importancia en el comercio exterior y en el escenario geopolítico regional, posiblemente seguirá encontrando intereses adicionales que puede considerar “soberanía” o “interés nacional”. En este sentido, mientras más dependencia tenga un país en China como socio, más aumentará su vulnerabilidad ante un boicot por parte de Beijing en caso de que el socio en cuestión actúe o se oponga a algún tema que sea del interés nacional, sean las islas de Senkaku/Diaoyu o el Tíbet.

Fuentes consultadas

- Al Jazeera, “China breaks up anti-Japan protests” en *Al Jazeera en línea*, Qatar, 18 de septiembre de 2010, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2010/9/18/china-breaks-up-anti-japan-protests>
- Associated Press, “Japanese car sales plunge in China after islands dispute” en *The Guardian*, Londres, 9 de octubre de 2012, disponible en <https://amp.theguardian.com/business/2012/oct/09/japanese-car-sales-china-islands-dispute>
- Baldwin, James, *Economic Statecraft*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1985.
- BBC News, “Japan government ‘reaches deal to buy’ disputed islands” en *BBC News*, Londres, 5 de septiembre de 2012, disponible en <https://www.bbc.com/news/world-asia-19485565>
- BBC News, “Boat collisions spark Japan-China diplomatic row” en *BBC News*, Londres, 8 de septiembre de 2010, disponible en <https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-11225522>
- BBC News, “Japan PM Noda urges China to prevent anti-Japan violence” en *BBC News*, Londres, 16 de septiembre de 2012, disponible en <https://www.bbc.com/news/world-asia-19614800>
- Central Intelligence Agency, *The World Factbook: China*, Estados Unidos, 2022, disponible en <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/china/#economy>
- Central Intelligence Agency, *The World Factbook: Japan*, Estados Unidos, 2022, disponible en <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/japan/#economy>
- Chang-Liao, Nien-Chung, “China’s new foreign policy under Xi Jinping” en *Asian Security*, vol. 28, núm. 2, 2016, disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/14799855.2016.1183195>
- Drezner, Daniel W., “Bad debts. Assessing China’s financial influence in great power politics” en *International Security*, vol. 34, núm. 2, otoño 2009, disponible en <https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/isec.2009.34.2.7>
- Drifte, Reinhard, “The Senkaku/Diaoyu Islands territorial dispute between Japan and China: Between the materialization of the ‘China threat’ and Japan ‘reversing the outcome of World War II?’” en *UNISCI Discussion Papers*, núm. 32, mayo-abril 2013, disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/767/76727454002.pdf>
- Foly, Kevin, Jeremy Wallace y Jessica Weiss, “The political and economic consequences of nationalist protests in China: repercussions of the 2012 anti-Japanese demonstrations” en *The China Quarterly*, vol. 236, Cambridge

- University Press, Reino Unido, 2018, disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3157760
- Fravel, Taylor, “Explaining stability in the Senkaku (Diaoyu) Islands dispute” en *Global Summitry*, vol. 2, núm. 1, 2016, disponible en <https://academic.oup.com/globalsummitry/article/2/1/24/2355365>
- Gong, John, “Chinese boycott of Japanese products over Diaoyus makes no sense” en *South China Morning Post*, 19 de septiembre de 2012, disponible en https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1039983/chinese-boycott-japanese-products-over-diaoyus-makes-no?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article&campaign=1039983
- Harris, Jennifer y Robert Blackwill, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*, Harvard University Press, Massachusetts, 2016.
- Kim, Suk Kyoon, “The Senkaku Islands dispute between Japan and China: A note on recent trends” en *Ocean Development & International Law*, vol. 52, núm. 3, 2021, disponible en DOI: 10.1080/00908320.2021.1957242
- Koo, Min Gyo, *Island Disputes and Maritime Regime Building in East Asia: Between a Rock and a Hard Place*, The Political Economy of the Asia Pacific, Korea Foundation, Seúl, 2009.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China, *Las islas Diaoyu, territorio inherente a China*, Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Beijing, 2022, disponible en http://www.diaoyudao.org.cn/es/node_7224355.htm
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 中华人民共和国政府关于钓鱼岛及其附属岛屿领海基线的声明, 2012年09月10日, Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Beijing, 2012, disponible en http://www.diaoyudao.org.cn/2014-12/11/content_34291865.htm
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 中华人民共和国政府关于领海的声明, 1958年9月4日, Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Beijing, 2012, disponible en http://www.diaoyudao.org.cn/2014-12/11/content_34291865.htm
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 中华人民共和国外交部声明, 2012年9月10日, Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Beijing, 2012, disponible en http://www.diaoyudao.org.cn/2014-12/11/content_3429130.htm
- Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 《钓鱼岛是中国的固有领土》白皮书, 2012年9月, Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Beijing, 2012, disponible en http://www.diaoyudao.org.cn/2014-12/11/content_34291400.htm
- Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, *The Senkaku Islands: Seeking Maritime Peace Based on the Rule of Law, Not Force or Coercion*, Ministerio de Asuntos

- Exteriores del Japón, Tokio, 2014, disponible en https://www.mofa.go.jp/a_o/c_m1/senkaku/page1we_000010.html
- Norris, William, *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*, Universidad de Cornell, Estados Unidos, 2016.
- Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Organización de las Naciones Unidas, La Haya, 1982, artículos 74 y 83, disponible en <https://pca-cpa.org/es/services/arbitration-services/unclos/>
- Özkirimli, Umut, *Theories of Nationalism: A Critical Introduction*, Palgrave, Londres, 2017.
- Parker, James, “The dangers of a China-Japan trade war” en *The Diplomat*, Estados Unidos, 18 de septiembre de 2012, disponible en <https://thediplomat.com/2012/09/the-dangers-of-a-china-japan-trade-war/>
- Parlamento Europeo, *Sino-Japanese Controversy Over the Senkaku/Diaoyu Islands: An Imminent Flashpoint in the Indo Pacific*, Think Tank European Parliament, Bruselas, 2021, disponible en [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)696183](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)696183)
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tratado de paz con el Japón*, Archivo SRE, México, 2021, disponible en <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/JAPON-PAZ.pdf>
- Smith, Paul J., “The Senkaku/Diaoyu island controversy: A crisis postponed” en *Naval War College Review*, vol. 66, núm. 2, Estados Unidos, 2013, disponible en <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol66/iss2/>
- Statista, *Annual Flow of Foreign Direct Investments from China to Japan Between 2010 and 2020*, Statista, Estados Unidos, 2021, disponible en <https://www.statista.com/statistics/720360/china-outward-fdi-flows-to-japan/>
- Statista, *Japan's Outward Foreign Direct Investment (FDI) Flows to China from 2011 to 2020*, Statista, Estados Unidos, 2021, disponible en <https://www.statista.com/statistics/1248188/japan-outward-fdi-flows-to-china/>
- Statista, *Inward Foreign Direct Investment (FDI) in Japan From 2011 to 2020*, Statista, Estados Unidos, 2022, disponible en <https://www.statista.com/statistics/755771/japan-inward-fdi/>
- Statista, *Value of Foreign Direct Investment (FDI) Inflows to China from 2010 to 2021*, Estados Unidos, 2022, disponible en <https://www.statista.com/statistics/1016973/china-foreign-direct-investment-inflows/>
- Taylor, Alan y Chris Meyers, “Anti-Japan protests in China” en *The Atlantic*, Estados Unidos, 17 de septiembre de 2012, disponible en <https://www.theatlantic.com/photo/2012/09/anti-japan-protests-in-china/100370/>

- Tiezzi, Shannon, “Japan seeks Chinese compensation over 2010 boat collision incident” en *The Diplomat*, Estados Unidos, 14 de noviembre de 2014, disponible en <https://thediplomat.com/2014/02/japan-seeks-chinese-compensation-over-2010-boat-collision-incident/>
- Usuki, Eichii, “China’s three distinctive assertions under the ‘Nine-dash-line’ claims and the Annex VII arbitral Tribunal’s interpretation of Article 121 regarding an island and rocks under the 1982 UN Convention on the Law of the Sea” en *Asian Yearbook of International Law*, vol. 21, 2015, disponible en https://www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctvbqs7d3.11?seq=8#metadata_info_tab_contents
- World Integrated Trade Solutions, “Exportaciones e importaciones de China por socio comercial”, World Bank, Estados Unidos, 2021, disponible en <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/CHN/Year/2012/TradeFlow/EXPIMP/Partner/JPN/Product/all-groups>
- World Integrated Trade Solutions, “Exportaciones e importaciones de Japón por socio comercial”, World Bank, Estados Unidos, 2021, disponible en <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/JPN/Year/2012/TradeFlow/EXPIMP/Partner/CHN/Product/all-groups>

La calidad de los portales *web* institucionales europeos como recurso comunicativo para promover la E-Participación en la Unión Europea

The quality of the European institutional web portals as a communication resource to promote the E-participation in the European Union

Sonia Valle de Frutos*
Ana María Zaharúa**

Resumen

Las estrategias sobre el proceso de digitalización en la Unión Europea, como la Estrategia Digital Europea, analizan el mercado único digital dejando en un segundo plano la E-Participación o la democracia electrónica. Las propuestas recientes en el marco de la Estrategia Horizonte 2020 se centran más en la seguridad y los límites de *Internet*. Pocas investigaciones abordan la participación electrónica como parte del estudio que vincula las instituciones, los gobiernos y el uso de plataformas a través de los portales *web*. El nivel de confianza en las instituciones y el sentimiento de identidad hacia la Unión Europea está condicionado por la calidad que ofrecen los portales *web* institucionales. Este trabajo analiza los portales *web* institucionales europeos desde el punto de vista de la usabilidad y la accesibilidad *web* comprobándose su alcance como recurso comunicativo para promover la E-Participación en la Unión Europea y, como consecuencia de ello, la democracia electrónica.

Palabras clave: E-Participación, Unión Europea, portales *web*, E-Gobierno, relaciones internacionales.

* Vicedecana de Calidad y UDD de la Universidad Rey Juan Carlos. Codirectora académica del Máster en Periodismo Internacional de la misma universidad. Correo electrónico: sonia.valle.defrutos@urjc.es

** Doctora Internacional en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora en el Máster en Periodismo Internacional de la Universidad Rey Juan Carlos. Correo electrónico: anamaria.zaharia@urjc.es

Abstract

The strategies on the digitization process in the European Union, such as the European Digital Strategy, analyze the digital single market, leaving E-Participation or electronic democracy in the background. The recent proposals under the Horizon 2020 Strategy focus more on the safety and limits of the Internet. Few investigations address electronic participation as part of the study that links the institutions, the governments, and the use of the platforms through the web portals. The level of trust in the institutions and the feeling of identity towards the European Union is conditioned by the quality offered by the institutional web portals. This work analyzes the European institutional web portals from the point of view of the usability and the web accessibility, verifying their scope as a communication resource to promote the E-Participation in the European Union, and, therefore, the electronic democracy.

Keywords: E-Participation, European Union, web portals, E-Government, international relations.

Introducción

El proceso de digitalización, el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y, en definitiva, *Internet*, han transformado el espectro comunicativo, propiciando una guía estructurada de alternativas comunicacionales que acerca la ciudadanía europea a las instituciones democráticas, potenciando la participación política.

En este proceso de transformación digital, el sector público juega un papel fundamental, con el uso de las páginas *web* de las instituciones y los organismos públicos, logrando sentar las bases de un debate, aún abierto, sobre la calidad, la eficiencia y la eficacia de éstas como recurso comunicativo para promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas.

El campo de trabajo del entorno *web* ha evolucionado rápidamente y a los vocablos tradicionales se han añadido nociones nuevas, tomadas de distintas profesiones, diversificándose en diferentes especialidades y enfocadas a mejorar las relaciones entre los ciudadanos y los organismos públicos. Así es el caso de la usabilidad para la *web*, materia que tiene como objetivo final optimizar el acceso a la información. Nielsen, considerado el padre de la usabilidad, señala que ésta se refiere “a la rapidez con la que se pretende a utilizar algo, la eficiencia al utilizarlo, cuán memorable es, cuál es su grado de propensión al error y cuánto gusta a los usuarios”.¹ Teniendo en cuenta la definición que aporta dicho autor, la usabilidad no sólo hace referencia a la calidad de uso de un producto, sino también a la faci-

¹ Jacob Nielsen y Hoa Loranger, *Usabilidad. Prioridad en el diseño web*, Anaya Multimedia, Madrid, 2007.

lidad con la que éste se utiliza. Algunos autores asocian la usabilidad con la calidad y/o facilidad de uso de un producto; otros, en cambio, hacen referencia a la interfaz del usuario y/o la interacción existente entre la *web* y sus consumidores, convirtiéndose de este modo en “un factor de éxito imprescindible en el diseño *web*, un atributo que depende de múltiples factores: el usuario en sí, el entorno de interacción, las necesidades específicas de uso y la interfaz, entre otros”².

La accesibilidad para la *web* es un término relacionado directamente con la usabilidad y hace referencia a la “capacidad que tiene una página *web* para poder ser interpretada correctamente por cualquier tipo de agente de usuario, por limitadas que sean sus capacidades”³. La accesibilidad *web* permite que la información, recursos y/o servicios se pueden encontrar en los sitios *web* a nivel de *Internet* o de una *Intranet*, es decir, un acceso universal a la *web* independientemente del tipo de *hardware*, *software*, infraestructura de red, idioma, cultura, localización geográfica y capacidades de los usuarios. Sin embargo, la organización internacional World Wide Web Consortium (W3C), a través de la iniciativa Web Accessibility Initiative, que proporciona las pautas y los recursos necesarios para que una página *web* pueda ser considerada accesible, los denominados documentos *Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web* (WCAG), apunta que accesibilidad *web* sólo se refiere al acceso de las personas con algún tipo de discapacidad.

En contraposición con la definición que aporta W3C, son muchos los autores que consideran que la accesibilidad para la *web* se refiere a un acceso universal a ésta, “independientemente del tipo de *hardware*, *software*, infraestructura de red, idioma, cultura, localización geográfica, y capacidades de los usuarios”⁴. Esta misma autora, en su tesis doctoral *Evaluación de calidad de los sitios web con información sanitaria en castellano*, señala que no sólo los discapacitados tienen dificultades para acceder a un sitio *web*, sino cualquier usuario debido a barreras que afectan el acceso de la *web*, por ejemplo el tamaño de la fuente, que sea pequeña. Es evidente que crear una *web* accesible beneficia a todos los usuarios, tengan o no alguna discapacidad, y discriminará el acceso a la información a los servicios que ofrezca este sitio. La mayoría de los sitios presentan numerosas barreras de accesibilidad, por lo que resulta de inmediata necesidad la puesta en marcha de medidas que

² Ana María Zaharías, “Usabilidad, accesibilidad y arquitectura de la información en el diseño *web*. Fundamentos y nociones básicas para el profesional de la información” en *Periodismo en Nuevos Formatos. Estado del arte del ciberperiodismo, narrativas y tecnologías emergentes*, pp. 113-122, Fragua, Madrid, 2017.

³ Esmeralda Serrano Mascaraque, Alberto Moratilla Ocaña, Ignacio Olmeda, “Directrices técnicas referidas a la accesibilidad web” en *Anales de Documentación*, vol. 12, 2009, pp. 255-280.

⁴ María Carmen Conesa Fuentes, *Evaluación de la calidad de los sitios web con información sanitaria en castellano*, tesis doctoral, Facultad de Comunicación y Documentación, Universidad de Murcia, 2010.

terminen con esta situación, para lo que es necesaria la participación tanto de usuarios, administraciones, desarrolladores, organizaciones e investigadores.⁵

Con base en las definiciones anteriores, la accesibilidad para la *web* adquiere especial relevancia porque los sistemas de información se basan en la interacción que se lleva a cabo con los usuarios, siendo las páginas *web* el canal de transmisión del contenido entre los dos agentes. Si un sitio *web* no es accesible, los objetivos específicos propuestos no se consiguen y esta situación trae consigo la reducción de la usabilidad del producto de *software*.

A nivel institucional y público y a pesar de que esta gran infraestructura de comunicación, perfilada en torno a *Internet*, se ha producido más tarde, las ventajas que proporciona son incuestionables. La E-Participación se configura como una de las líneas de actuación por la que están apostando las entidades y/o instituciones y, en este caso, la Unión Europea (UE), para acercarse a los ciudadanos y favorecer un mejor y más eficaz acceso a la información.

Internet ha cambiado por completo el espectro de la comunicación institucional, de modo que si antes era sólo un canal emisor de información para las instituciones hoy, con los cambios que ha propiciado, no sólo hace falta una adaptación a este cambio, sino también la incorporación de nuevos contenidos, servicios digitales, etc. El modelo comunicativo unidireccional ha dado paso a un nuevo sistema comunicativo en el que la gestión de los contenidos digitales ya no puede ser jerárquica y se necesita desarrollar una narrativa digital, capaz de dotar a las instituciones de significado. En este nuevo panorama, determinado por la utilización de las TIC, se crea un círculo de retroalimentación acumulativo, generado por los servicios tecnológicos.

Y es precisamente en este punto donde radica la importancia de la E-Participación puesto que estos “nuevos medios” –término acuñado por autores e investigadores en el campo multimedia–, intervenidos por las tecnologías y desarrollados en un entorno mediático global, alteran las formas de comunicación y las relaciones que se dan entre las instituciones y los diferentes públicos. Hoy, el etiquetado de los contenidos se ha convertido en un pilar fundamental para emplear la información en múltiples contextos y con diversos fines. La información no sólo alimenta los espacios digitales que las instituciones o las organizaciones comparten, sino también puede ser utilizada en espacios de terceros, como *blogs*, páginas *web*, redes sociales, etc.

En la era digital, *Internet*, y –sobre todo– la conectividad, se han convertido en un bien común que se materializa mediante la cooperación de empresas, organizaciones, instituciones y la puesta en marcha de alianzas, iniciativas y/o propuestas

⁵ *Idem*.

multidimensionales, capaces de actuar en multiniveles y mediante la participación de multiactores.

En este sentido, el Índice de Economía y Sociedad Digitales (DESI)⁶ de la Comisión Europea (2020) incluye la dimensión de la conectividad junto a otras cuatro dimensiones, contemplando la evolución de los Estados miembros de la UE respecto al rendimiento digital europeo, basándose en la suma ponderada de éstos: conectividad (25 por ciento), capital humano (25 por ciento), uso de *Internet* (15 por ciento), integración de tecnología digital (20 por ciento) y servicios públicos digitales (15 por ciento).

Constituyendo la conectividad, junto con el capital humano, las dimensiones más relevantes para representar la infraestructura digital de la sociedad y la economía, la puntuación media en la UE en este aspecto es de 12.5, siendo Dinamarca el país con mayor puntuación (16.5) y Grecia con la menor (8.34). El desglose de puntuación otorga a España un puntaje de 15.2 y a Portugal de 13.5. En cuanto al uso de *Internet*, la media de la UE es de 8.7, siendo Finlandia (11.5), Suecia (11.4) y Dinamarca (11.3) los países que más lo emplean y Bulgaria (5.5) el que menos. Respecto a la integración de la tecnología digital, siendo la media de la UE de 8.27, destacan Irlanda (14.9) y Bulgaria situándose de nuevo en la última posición (3.57). En cuanto al empleo de los servicios digitales se refiere, el desglose de la puntuación de los indicadores DESI otorga a Estonia el puntaje más alto (13.4), con una diferencia mínima de España (13.1), de 0.3. Para esta categoría, la UE logra una puntuación media de 10.8, siendo Rumania el país que menos uso hace de los servicios digitales (4.99).

Por otro lado, también en el ámbito que circunscribe a la conectividad digital en el seno de la UE, el 6 de julio de 2021 el Parlamento Europeo aprobó la renovación del mecanismo Conectar Europa con el objetivo de mejorar los servicios digitales y la conectividad en Europa: “el acceso universal a redes fiables siendo clave para la transformación digital de la economía y de la sociedad. La conectividad digital también es un factor decisivo para reducir las diferencias económicas, sociales y territoriales. El mecanismo priorizará los proyectos que creen una cobertura geográfica adicional, en especial para los hogares”.⁷

Desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Índice de Gobierno Digital incluye la dimensión digital por diseño, haciendo referencia a la incorporación de las tecnologías digitales para permitir que

⁶ Véase European Commission, *International Digital Economy and Society Index*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3i4HEha>

⁷ European Parliament, *Flash Eurobarometer State of the European Union*, DG Communication, 2021, disponible en <https://bit.ly/3oyb9Lr>

el sector público opere de forma integrada y entregue servicios públicos a través de múltiples canales. Así, “los buenos resultados en digital por diseño favorecen el establecimiento de políticas y mecanismos de gobernanza coherentes como base para el gobierno digital. Estos países presentan altos niveles de participación y colaboración con los ciudadanos, las empresas y los funcionarios públicos a lo largo del ciclo de política pública, lo que favorece el diseño y entrega servicios acordes con las necesidades y expectativas de los usuarios”.⁸

En este contexto, con el objetivo de satisfacer las necesidades de los usuarios, como consecuencia del cambio constante que caracteriza la era de la sociedad de la información, los organismos públicos y las instituciones se adaptan a esta nueva forma de generar acciones concretas. Desde la entrada en escena de *Internet* y, más tarde, con la aparición de la *web* y el desarrollo de las páginas *web*, la figura del poder público ha ido cambiando, recogiendo la necesidad de establecer un sistema de comunicación con la ciudadanía. Y es precisamente en este aspecto donde entra en juego el papel que adquieren los portales *web* institucionales, a través de las cuales los gobiernos y las instituciones de la UE intentan legitimar sus acciones y ofrecer una imagen de apertura del sistema político a la E-Participación.

La E-Participación gira en torno a una idea central: emplear las TIC para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones y la prestación de servicios públicos. Autores como Macintosh,⁹ Saebø, Rose y Skiftenes,¹⁰ Medaglia,¹¹ o Guillen, Sáenz, Badii y Castillo,¹² recogiendo la definición sobre la E-Participación de Cunill,¹³ quien la trata desde la perspectiva de la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público, señalan que la E-Participación es un término “utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad”.¹⁴

⁸ OCDE, Índice de Gobierno Digital, 2019, disponible en <https://bit.ly/3B3Tn5m>

⁹ Ann Macintosh, “Characterizing e-participation in policymaking” en *37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE, 2004, pp. 5-8.

¹⁰ Øystein Saebø, Jeremy Rose y Leif Skiftenes Flak, “The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area” en *Government Information Quarterly*, vol. 25, 2008, pp. 400-428.

¹¹ Rony Medaglia, “eParticipation research: Moving characterization forward (2006-2011)” en *Government Information Quarterly*, vol. 29, 2012, pp. 346-360.

¹² Amalia Guillen, Karla Sáenz, Mohammad Badii y Jorge Castillo, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana” en *International Journal of Good Conscience*, vol. 4, núm. 1, 2009, pp. 179-193, disponible en <https://bit.ly/3Fm3y8J>

¹³ Nuria Cunill Grau, *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, CLAD, Venezuela, 1991.

¹⁴ Amalia Guillen, Karla Sáenz, Mohammad Badii y Jorge Castillo, *op. cit.*, p. 179.

En definitiva, la E-Participación engloba una actividad social mediada por las TIC que implica la interacción entre los tres actores: los ciudadanos, la administración pública y los políticos. En esta relación difusa lo que parece claro son sus actores: el Estado y la sociedad civil. La clave de la dualidad Estado-sociedad reside en la transformación de lo local en lo público, en un espacio donde el ciudadano pueda participar en las decisiones de interés público, influir en las políticas y en las decisiones públicas, teniendo la potestad de manifestarse y ejercer sus derechos, todo ello con el objetivo último de garantizar una gobernabilidad democrática.

Y es en este espacio que busca que los gobiernos se democratizen mediante mecanismos de participación ciudadana, donde las nuevas posibilidades de la *web* 2.0 han actuado estratégicamente para controlar los temas sobre los cuales se desarrolla la opinión pública, siendo necesaria su utilización para fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y no sólo para garantizar un proceso informativo que se inscribe en la mecánica mediática.

Los efectos positivos que los medios de comunicación y la comunicación interpersonal en cuanto a la satisfacción con la democracia en la UE se refiere se da en los países con un flujo de mensaje unilateral, detectándose un efecto reforzador de los medios de comunicación y la comunicación entre la ciudadanía.¹⁵ En una investigación realizada por Desmet, Van Spanje y De Vreese y aplicada a 21 países de la UE (Gran Bretaña, Francia, Italia, Alemania, España, Suecia, Dinamarca, Grecia, Hungría, República Checa, Polonia, Irlanda, Austria, Portugal, Bélgica, Países Bajos, Finlandia, Lituania, Letonia, Eslovaquia, y Bulgaria), se han incorporado 22806 participantes de los 21 países miembros analizados durante la campaña electoral de 2009. Los resultados alcanzados reflejaron que en 17 de los 21 países, es decir, 49 por ciento de los participantes estuvo expuesto a contenido negativo de los medios de comunicación.

Así mismo, se demuestra que los ciudadanos europeos son más positivos sobre la calidad democrática de las instituciones europeas cuando el tono evaluativo de los mensajes que se transmiten a través de los medios es más positivo. En este mismo sentido, cabe señalar que si hay discusiones positivas sobre las políticas de la UE (0.031 por unidad adicional en una escala 0-6), más positiva tiende a ser la democracia en la Unión.

Por un lado, y teniendo en cuenta estos datos, se pone de manifiesto que en el Espacio Europeo Común los medios de comunicación ocupan una posición central, con importantes implicaciones para las políticas de comunicación de la UE

¹⁵Pieterjan Desmet, Joost Van Spanje y Claes De Vreese, "Discussing the democratic deficit: Effects of media and interpersonal communication on satisfaction with democracy in the European Union" en *International Journal of Communication*, vol. 9, 2015, pp. 3177-3198.

y sus instituciones, influyendo de manera directa en la opinión pública. Por otro lado, la ciudadanía está expuesta a la información y a las opiniones públicas dentro de sus redes sociales, habiendo más efectos positivos en los países donde los medios de comunicación ofrecen una imagen positiva de la democracia en la UE.

Los efectos que generan los medios de comunicación en la opinión pública sobre la UE “es un campo de estudio embrionario”,¹⁶ en tanto que la mayoría de los ciudadanos europeos identifican repetidamente los medios de comunicación como su fuente de información preferida para informarse sobre los asuntos europeos y, sobre todo, sobre el proceso de integración europea. Los ciudadanos no tienen experiencia en la política nacional o europea, razón por la cual dependen, en su mayoría, de la cobertura de los medios de comunicación para formar sus opiniones. Los medios de comunicación (prensa, radio, televisión) e *Internet* sirven como enlaces entre los “emisores de señales” en el nivel macro y como “receptores de señales” en el nivel micro, de forma que la información que proporcionan tiene, cada vez más, un notable impacto en la formación de la opinión pública en la UE.¹⁷

En esta línea, el estudio de vínculos estructurales entre las instituciones, los gobiernos y el uso de plataformas como las páginas *web* es más que un reto científico, una realidad práctica para conseguir una verdadera sociedad democrática de la información.

Lograr una conectividad social, articulada en una democracia directa y efectiva, exige definir nuevas políticas, capaces de abordar la inclusividad, la usabilidad de las TIC, la accesibilidad y la universalización, según las capacidades y la cultura de los usuarios, entre otros, desde la E-Participación y la supresión de las barreras económicas, lingüísticas y culturales en el uso de los “nuevos medios”. En este sentido, no es ocioso recordar que uno de los deseos que aparecían en la Declaración de Independencia del Ciberespacio era el de crear una “civilización” más humana en una red al alcance de todos con el valor de la libre expresión, donde se reflejara la diversidad humana y la libertad cultural, con la perspectiva de crear una civilización colectiva universal.¹⁸

La Encuesta de Naciones Unidas sobre administración electrónica¹⁹ evidencia que, a pesar del progreso que han experimentado todas las regiones de los

¹⁶ Jürgen Maier y Berthold Rittberger, “Shifting Europe’s boundaries: Mass media, public opinion and the enlargement of the EU” en *European Union Politics*, vol. 9, núm. 2, 2008, pp. 243-267, DOI: 10.1177/1465116508089087

¹⁷ *Ibidem*, p. 262.

¹⁸ Sonia Valle de Frutos, *Cibercultura y civilización universal. Hacia un nuevo orden cultural*, Erasmus Ediciones, Barcelona, 2011.

¹⁹ Naciones Unidas, *Encuesta sobre E-Gobierno, 2020. Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3fzcbLB>

Estados miembros de esta organización en el campo de la administración electrónica, incluso en los países menos desarrollados, donde 22 por ciento de éstos ha mejorado su nivel de desarrollo,²⁰ la brecha digital persiste.

Por ello, y para lograr un equilibrio igualitario digital, es importante que las páginas *web* de las instituciones europeas, siendo la cara pública de éstas, consideren el gran potencial que generan sobre la imagen que proyectan hacia la ciudadanía europea: cómo ven los ciudadanos las instituciones, cómo pueden interactuar con sus representantes, cuáles son las oportunidades que brindan y cómo inciden en los procesos de democratización.

Los resultados del Eurobarómetro²¹ sobre el nivel de confianza en las instituciones y el sentimiento de identidad hacia la UE reflejan que, en el caso de España (en términos de confianza), la Comisión Europea es la única institución que alcanza un porcentaje favorable, pues 43 por ciento de los españoles confía en ella y 41 por ciento desconfía. En términos generales, en el año 2020, según los datos extraídos del Eurobarómetro, España fue el segundo país de la UE que proyectaba un mayor sentimiento de identidad, situándose por detrás de Luxemburgo (91 por ciento), en tanto que 69 por ciento de los españoles demostró tener un alto sentido de pertenencia a la UE y a Europa (72 por ciento).

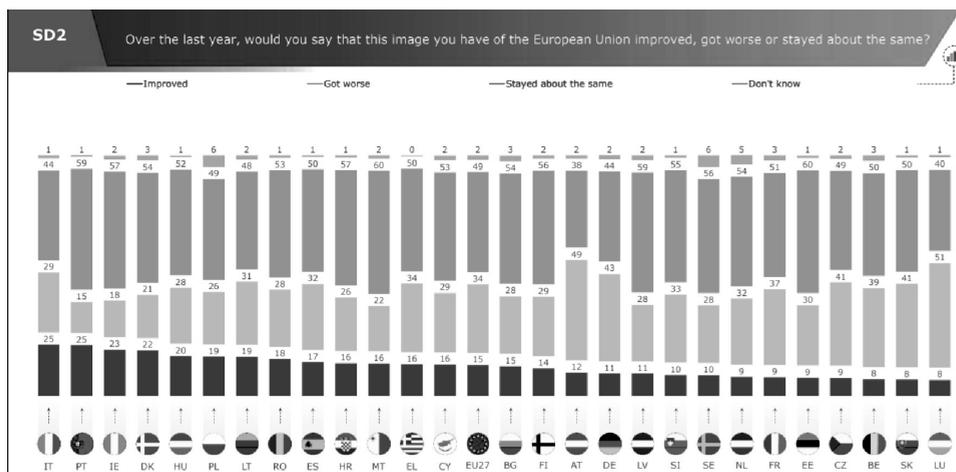
Teniendo en cuenta la imagen de la UE respecto a la identidad y desde el concepto de ciudadanía europea, los datos del Eurobarómetro²² muestran un aumento del porcentaje, pues 53 por ciento de los encuestados tiene una imagen positiva, 27 por ciento neutra y 19 por ciento negativa. La proporción de países que tiene una opinión favorable oscila entre 39 por ciento (Bélgica) y 41 por ciento (Austria y Chequia), hasta un máximo de 82 por ciento (Portugal). Los países en los que ha ido mejorando la imagen sobre la UE son Italia y Portugal, ambos con un porcentaje de 25 por ciento, mientras que en Luxemburgo y Austria la ciudadanía europea considera que ha empeorado, en 51 por ciento en el primer caso y en 49 por ciento en el segundo.

²⁰ Gobierno de España, *Publicada la Encuesta de Naciones Unidas sobre administración electrónica 2020*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3p58vLo>

²¹ Epdata.es, “El último eurobarómetro del Parlamento Europeo, estadística, datos y gráficos”, 2020, disponible en <https://bit.ly/3fw8I7c>

²² *Idem*.

Figura 1
La percepción de la ciudadanía europea sobre la imagen de la UE



Fuente: European Parliament, *Flash Eurobarometer State of the European Union*, DG Communication, 2021, disponible en <https://bit.ly/3oyb9Lr>

A tenor de los datos, pero también teniendo en cuenta la aparición, la existencia y el posterior desarrollo de una identidad europea, “los gobiernos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) sienten ciertos recelos respecto a una nueva identidad europea que pudiera perjudicar la identidad nacional de sus ciudadanos y, de este modo, la legitimidad de los gobiernos nacionales”.²³

A pesar de que la UE ha puesto en marcha múltiples iniciativas y planes de acción con el objetivo de desarrollar una nueva identidad para superar las barreras de legitimidad de sus instituciones, la toma de decisiones en su seno afecta, cada vez más, a la vida de la ciudadanía europea. Por ello, y según señalan Sojka y Vázquez, “dada la diversidad cultural [...] de la UE no parece probable el surgimiento de la identidad europea como una identidad fuerte basada en una historia y cultura compartidas, al igual que ocurre en el caso de las identidades nacionales”.²⁴

Desde la perspectiva de la participación ciudadana digital, la bibliografía científica se está ampliando, moldeándose y perfeccionándose a unos modelos ya

²³ Antonia María Ruiz Jiménez, “La identidad europea de los españoles: sentido pasado y presente de la identificación de Europa con España” en *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, núm. 61, 2004, disponible en <https://bit.ly/3BhXeN8>

²⁴ Aleksandra Sojka y Rafael Vázquez, “Identidad europea en el sur de Europa: un análisis comparado de las percepciones de las élites y opinión pública en España y Portugal” en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 36, 2014, pp. 89-114.

expuestos. Sin embargo, la complejidad reside en la cuantificación de la E-Participación, que, según Naciones Unidas,²⁵ se evalúa con base en la presencia de las herramientas de información y teniendo en cuenta las características de los portales *web* de E-Gobierno, las consultas públicas y la participación en línea de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Así pues, en esta investigación se llevará a cabo un análisis de la E-Participación en la UE a través de herramientas de análisis novedosas, como la usabilidad y la accesibilidad *web* de los portales *web* de la UE, teniendo como objeto de estudio el papel que desempeñan las instituciones europeas en el proceso democrático y de integración y seleccionando como muestra de análisis las páginas *web* del Parlamento Europeo, de la Comisión Europea, del Consejo Europeo y el Consejo de la UE, del Banco Central Europeo, del Tribunal de Cuentas de la UE y del Tribunal de Justicia Europeo.

El proceso democrático de la UE. Desde la iniciativa ciudadana europea hacia Europa 2020

Superar el déficit democrático, atajarlo, dotar a la Unión de una legitimidad democrática y lograr la articulación y configuración de la denominada “ciudadanía europea” han sido objetivos de la Unión desde que se creó como Comunidad Europea del Carbón y el Acero, con la firma del Tratado de París (18 de abril de 1951) y su posterior entrada en vigor (23 de julio de 1952). El proyecto europeo de los años cincuenta no podía quedarse en un mero sueño y tenía que materializarse a través de mecanismos, modificaciones de los tratados constitutivos y la puesta en práctica de múltiples medios para acercar a los ciudadanos a la vida pública europea y lograr una Unión más democrática.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (1 de diciembre de 2009), la aprobación de la iniciativa ciudadana europea,²⁶ en la que un millón de ciudadanos europeos podía presentar a la Comisión una iniciativa legislativa, ha constituido el primer instrumento de democracia participativa, la primera herramienta transnacional de participación directa en el marco de la UE, que ha apuntado a reformar su legitimidad democrática. Desde la aplicación de esta iniciativa, el Parlamento Europeo pidió una reforma del Reglamento N° 211/2011²⁷ con el objetivo de simplificar los procedimientos y racionalizar el derecho a presentar una iniciativa ciudadana.

²⁵ *Idem.*

²⁶ Parlamento Europeo, *La iniciativa ciudadana europea*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3p59eMC>

²⁷ Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (UE) N° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana*, 2011, disponible en <https://bit.ly/3v9ssUu>

Desde el 1 de enero de 2020, las nuevas normas sobre la iniciativa ciudadana europea aprobadas en el Reglamento (UE/2019/788),²⁸ consideradas como “una solicitud directa de creación de un instrumento jurídico concreto de la Unión que necesita ajustarse a unas normas específicas para poder ser admisible”,²⁹ han dejado ver que la participación ciudadana en la vida política de la UE va más allá de la propia regulación normativa.

A pesar de los diversos mecanismos que permiten la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la UE, resulta de gran interés que se facilite el uso y la accesibilidad de estos instrumentos, de modo que se pueda enriquecer la participación democrática.

Con la Estrategia de Lisboa, y como consecuencia del desarrollo de las TIC, la UE se planteó como objetivo acordar “un programa ambicioso de creación de infraestructuras del conocimiento, de aumento de la innovación y de la reforma económica y de modernización del bienestar social y de los sistemas educativos”.³⁰ Tras la puesta en marcha de la Agenda de Lisboa (2000) se ha dado un salto cualitativo en la construcción de un espacio europeo electrónico, a través de los programas eEurope-An Information Society for all (2002) y eEurope 2005-An Information Society for all (2005).³¹ Uno de los objetivos de la iniciativa eEurope-An Information Society for all (2002) era “convertir a la Unión Europea en la economía del conocimiento más dinámica y competitiva del mundo de aquí a 2010”³² y mejorar el acceso a la red de las personas con discapacidad.

En la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones-eEurope 2002: accesibilidad de los sitios *web* públicos y de su contenido, se establece fomentar la accesibilidad de la información en los sitios públicos de la *web*, afirmándose que “las páginas *web* del sector público y su contenido, en los Estados miembros y las instituciones europeas, deben diseñarse de manera que sean accesibles, a fin de que los ciudadanos con discapacidades puedan acceder a la información y aprovechar plenamente las posibilidades de la administración electrónica”.³³

²⁸ Véase Reglamento (UE) 2019/788 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 sobre la iniciativa ciudadana europea (texto pertinente a efectos del EEE), disponible en <https://bit.ly/3FICrVq>

²⁹ Parlamento Europeo, *La iniciativa ciudadana europea*, 2021, disponible en <https://bit.ly/3lydDHB>

³⁰ Para ampliar la información se puede consultar el informe Consejo Europeo de Lisboa. 23 y 24 de marzo 2000. *Conclusiones de la Presidencia*, disponible en <https://bit.ly/2R740U7>

³¹ Véase Diario Oficial de la UE, *eEurope-Una sociedad de la información para todos*, 2005, disponible en <https://bit.ly/3aECMtL>

³² EUR-Lex, *Resolución del Consejo de 25 de marzo de 2002 sobre el plan de acción e-Europa 2002: accesibilidad de los sitios web públicos y su contenido*, 2003, disponible en <https://bit.ly/34xrQeQ>

³³ EUR-Lex, *eEurope 2002*, 2001, disponible en <https://bit.ly/3vA3ZXO>

La Resolución del Consejo de 25 de marzo de 2002 sobre el plan de acción e-Europa 2002: accesibilidad de los sitios *web* públicos y su contenido (2002/C 86/02), marca las pautas de accesibilidad a seguir por los Estados miembros y las administraciones públicas, basándose en la iniciativa de accesibilidad a la red desarrollada por el W3C que “constituyen de hecho una norma mundialmente reconocida para la creación de sitios *webs* accesibles”.³⁴

Tras alcanzar parcialmente sus objetivos, la UE lanza el plan eEurope 2005: una sociedad de la información para todos,³⁵ con una iniciativa centrada en la “disponibilidad y la utilización generalizada de redes de banda ancha en toda la Unión antes de 2005, y el desarrollo del protocolo Internet IPv6 [...] y en la seguridad de las redes y de la información, la administración electrónica, el aprendizaje por medios electrónicos, la sanidad en línea y el comercio electrónico”.³⁶

A partir de ese año, la UE apuesta por impulsar las iniciativas de E-Gobierno y, dentro de este ámbito, la E-Administración y la E-Participación con el objetivo de reactivar el interés de la ciudadanía en la participación de las políticas de la UE, lanzando la Iniciativa Europea i2010 para la inclusión digital: “participar en la sociedad de la información”,³⁷ tras reconocer que hasta ese momento se habían logrado pocos avances y, sobre todo, como consecuencia de los datos de los eurobarómetros que evidenciaban que la ciudadanía se alejaba cada vez más de la política europea.

En términos de usabilidad y accesibilidad *web*, este plan de acción señala que “la facilidad de uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es una condición indispensable para que las personas con discapacidad (accesibilidad electrónica) y, cada vez más, los usuarios de la tercera edad de Europa puedan beneficiarse de la sociedad de la información”.³⁸

³⁴ EUR-Lex, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. eEurope 2002: accesibilidad de los sitios web públicos y de su contenido*, 2002, disponible en <https://bit.ly/34wzLLD>

³⁵ EUR-Lex, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. eEurope 2005: una sociedad de la información para todos*, 2005, disponible en <https://bit.ly/3fUQnQ3>

³⁶ *Idem*. Si se quiere profundizar en este aspecto en concreto, léase la *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la iniciativa eEurope 2005: una sociedad de la información para todos*, disponible en <https://bit.ly/3BEXwh1>

³⁷ EUR-Lex, *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión-Documento de acompañamiento de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones-Iniciativa Europea i2010 para la inclusión digital “Participar en la sociedad de la información”-Resumen de la evaluación de impacto [COM (2007) 694 final] [SEC (2007) 1469]. SEC/2007/1470 final*, 2007, disponible en <https://bit.ly/2SETHXF>

³⁸ *Idem*.

No fue sino hasta 2010 que se lanzó la iniciativa de la Estrategia Europa 2020 de la que forma parte la Agenda Digital de la Comisión Europea, que “apuesta por el desarrollo de la sociedad de la información como piedra angular de una sociedad inclusiva, inteligente y sostenible”.³⁹

La tendencia de cambio hacia una sociedad digital, la emergencia del espacio electrónico y su inclusión en la organización de los sistemas democráticos serán los impulsores para que la Comisión Europea aprobara la Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios *web* y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público,⁴⁰ a través de la cual se intentaba armonizar los requisitos de accesibilidad de los sitios *web* de los organismos del sector público.

En 2019 se publicó en el *Diario Oficial* de la UE la Directiva 2019/882 sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, *European Accessibility Act*,⁴¹ aplicable a productos y servicios nuevos (a partir de 2025) y a los introducidos en el mercado antes de esa fecha (a partir de 2030).

Sin duda, el acceso a los sitios *web* de los organismos repercute en la calidad de la democracia, una dimensión que se ha estudiado a partir del grado de satisfacción con la democracia en cada país de la UE, como puede observarse en la Figura 2. Los datos del Eurobarómetro (2020/2021)⁴² reflejan que los países que se sienten más satisfechos con la democracia son Dinamarca (93 por ciento), Luxemburgo (84 por ciento), Países Bajos (83 por ciento), Irlanda (82 por ciento) y Finlandia (81 por ciento), y los que menos satisfechos se muestran son Rumania (34 por ciento), Croacia (33 por ciento) y Grecia (32 por ciento). En el caso de España, 42 por ciento se muestra descontento, situándose de este modo por debajo de la media de la UE (56 por ciento). Sin embargo, 84 por ciento de la población española se siente ciudadana de la UE, 65 por ciento afirma que se siente unido a la UE y 66 por ciento a Europa. En esta categoría, 60 por ciento de la ciudadanía europea se siente unida a la UE, 38 por ciento no y dos por ciento no lo sabe.

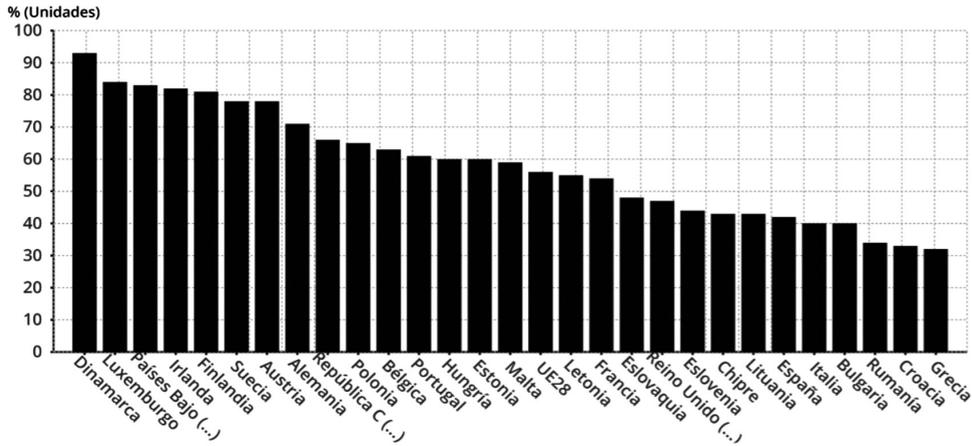
³⁹ Gobierno de España, *Planes estratégicos en el ámbito de la Unión Europea*, 2020, disponible en <https://bit.ly/30dYIXT>

⁴⁰ Official Journal of the European Union, *Directive (EU) 2016/2102 of the European Parliament and of the Council on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies*, 2016, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/2102/oj?locale=en>

⁴¹ *Idem.* PE/81/2018/REV/1: *Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios (texto pertinente a efectos del EEE)*, disponible en <https://bit.ly/3iXgTLf>

⁴² *Idem.*

Figura 2
Porcentajes de europeos satisfechos con la democracia
 España entre los países más insatisfechos



Fuente: Epdata.es, “El último eurobarómetro del Parlamento Europeo, estadística, datos y gráficos”, 2020, disponible en <https://bit.ly/3fw8l7c>

De la universalidad de *Internet* a la *E-Participación*

A nivel europeo, los proyectos y las iniciativas puestas en marcha por la UE abordan la usabilidad (facilidad de uso) y la accesibilidad *web* en su normativa, así como las WCAG diseñadas por la W3C (2020), siendo consideradas normas *de facto*. Sin embargo, tanto en la literatura académica y científica, así como dentro del marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se respalda la idea del acceso universal al contenido.

La usabilidad y la accesibilidad son conceptos fundamentales que se relacionan estrechamente entre sí y directamente con la E-Participación. Según Ferrer, Prieto y Sánchez, “la accesibilidad persigue que el mayor número de usuarios, con independencia de su condición física o tecnológica, pueda acceder al contenido en la *web*, mientras que la usabilidad está centrada en la satisfacción, a través de la facilidad de uso. Son condiciones íntimamente relacionadas que buscan mejorar la efectividad, eficiencia y satisfacción de la diversidad de usuarios que acceden a los sitios *web*”.⁴³

⁴³ María de los Ángeles Ferrer, Carmen María Prieto y José Ignacio Sánchez, “¿Una sociedad de la información en igualdad de condiciones? Evaluación al grado de inclusión social digital que ofrecen las TIC desde la perspectiva de la usabilidad y la accesibilidad” en *Quórum Académico*, vol. 8, núm. 2, 2011, pp. 247-267.

En este aspecto, para asegurar la accesibilidad de la administración electrónica, todos los países miembros del gremio europeo han ido implantando, desde 2003, normas legislativas a nivel nacional, promocionando el término de E-Accesibilidad, entendido como:

una característica necesaria de los productos, los entornos y los servicios que permite que cualquier persona pueda participar, acceder y usar los servicios y el contenido *web*, acorde a sus necesidades y siendo indiferente para ello las limitaciones propias del individuo. El objetivo es asegurar que todos los grupos sociales accedan a las tecnologías de la información y la comunicación de igual manera, en iguales condiciones, sin distinciones de clases sociales.⁴⁴

Siguiendo esta definición, tres palabras clave: “participar”, “acceder” y “usar” sin limitaciones de espacio, tiempo o personales, abren el camino a distintas actuaciones a favor del diseño universal que encamina hacia políticas de accesibilidad universal y, como consecuencia de ello, hacia la igualdad de condiciones, sin distinción de clases sociales.

Por otro lado, con el desarrollo y la implantación de las TIC, la accesibilidad ha tomado un nuevo significado, propiciado por la digitalización de la sociedad. En el ámbito de la UE, a pesar de los intentos de las instituciones europeas de hacer más accesibles sus sitios *web*, los estudios realizados han demostrado que las pautas o las normas adoptadas no han sido suficientes.

La investigación realizada por Basdekis, Klironomos, Metaxas y Stephanidis⁴⁵ sobre la accesibilidad *web* de los portales públicos en Grecia llevada a cabo por el Laboratorio de Interacción entre Computadoras y Humanos del Instituto de Ciencias de la Computación de FORTH, en su calidad de Centro Nacional de Contacto de Grecia de la Red Europea de Diseño para Todos e-Accesibilidad, demostró que 85 por ciento de los sitios *web* analizados no cumplía con los requisitos generales de accesibilidad *web*. Este mismo estudio, aplicado a 250 sitios *web* públicos en Grecia, puso de manifiesto que a pesar de que se ha apostado por la implementación de las TIC en el ámbito del desarrollo *web*, el estado general de la administración electrónica, en términos de accesibilidad, no sólo no ha mejorado, sino que ha ido

⁴⁴ María García Pérez e Isabel Ortega Sánchez, “Atención a la E-accesibilidad y usabilidad universal en el diseño formativo” en *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación*, núm. 36, 2010, pp. 89-99.

⁴⁵ Ioannis Basdekis, Iosif Klironomos, Ioannis Metaxas y Constantine Stephanidis, “An overview of web accessibility in Greece: a comparative study 2004-2008” en *Universal Access in the Information Society*, 9, 2009, pp. 185-190, disponible en <https://doi.org/10.1007/s10209-009-0166-z>.

empeorando sus niveles de accesibilidad, detectándose significativas barreras de acceso para las personas con discapacidad.

En esta misma línea, otra investigación llevada a cabo en Italia por Gambino, Pirrone y Di Giorgio⁴⁶ sobre la accesibilidad de las páginas *web* institucionales italianas, regulada por la Ley Stanca, sobre una muestra de 976 páginas pertenecientes a los sitios de las principales ciudades italianas, ha revelado que ninguno de los sitios analizados cumplía con la normativa, encontrándose errores de accesibilidad y sintaxis después del análisis realizado.

Por ello, es importante señalar que la accesibilidad para la *web* no debe entenderse como una exigencia aplicada a grupos minoritarios, con discapacidades o limitaciones, sino más bien como una disciplina capaz de aumentar la capacidad de los usuarios para acceder a los sitios *web*, proporcionando, de este modo, un cambio sustancial tanto a nivel social, así como también exigible a los creadores del contenido.

Abordar la accesibilidad *web* significa hacer referencia explícita a la usabilidad y a un acceso universal al contenido, puesto que al tener en cuenta la facilidad de uso de un sitio *web* se favorece su accesibilidad y, por tanto, mejora la E-Ciudadanía. Y si a esto se une la posibilidad de los contenidos informativos de estar disponibles para cualquier tipo de usuario y de acuerdo con las normas de aplicación y diseño, “la accesibilidad y la usabilidad podrían hacer posible la compensación de las barreras físicas a las que tienen que enfrentarse las personas con discapacidad en la sociedad actual, permitiendo su participación en igualdad de condiciones en una sociedad en continuos cambios y evolución, en la que estos aspectos le permitirían evolucionar hacia un medio donde todo es posible, solo así se estaría universalizando realmente el conocimiento”.⁴⁷

La universalidad de *Internet*, concepto aprobado por la UNESCO en 2015 por la Asamblea General de la UNESCO, se basa en cuatro principios, conocidos como D-A-A-M, considerados “fundamentales para el desarrollo de *Internet* en dirección al alcance de los ODS”.⁴⁸ El marco de los indicadores de la UNESCO sobre la universalidad de *Internet* se estructura en cinco categorías correspondientes a los cuatro principios D-A-A-M, en la categoría A tratándose el tema de la accesibilidad para todos. Dentro de esta categoría se establecen seis temas, a saber.

⁴⁶ Orazio Gambino, Roberto Pirrone y Fabrizio Di Giorgio, “Accessibility of the Italian institutional web pages: a survey on the compliance of the Italian public administration web pages to the Stanca Act and its 22 technical requirements for web accessibility” en *Universal Access in the Information Society*, 15, 2016, pp. 305-312, disponible en <https://doi.org/10.1007/s10209-014-0381-0>

⁴⁷ María de los Ángeles Ferrer, Carmen María Prieto y José Ignacio Sánchez, p. 265.

⁴⁸ UNESCO, *Indicadores de la UNESCO sobre la universalidad de Internet. Marco para la evaluación del desarrollo de Internet*, 2019, disponible en <https://bit.ly/3p2Jqk4>

En el Tema A, que se ocupa del marco regulatorio legal para el acceso universal, los indicadores de la UNESCO evidencian la existencia de un derecho de acceso a *Internet* con base legal y regulatoria, de una agencia legal o de regulación encargada del acceso universal, de la adopción de una estrategia de acceso universal y la existencia del despliegue eficaz de los recursos destinados al logro del acceso universal, entre otros.

En el Tema B, en el que se trata la conectividad técnica y geográfica, se señala que hay una cantidad de usuarios de *Internet* por cada 100 habitantes, en datos agregados y desagregados, por frecuencia de uso, y una cantidad de usuarios de redes sociales (redes sociales, *microblogs*, servicios de mensajería, videos creados por los usuarios) por cada 100 habitantes, en datos agregados y desagregados.

El mismo organismo señala que la conectividad no es suficiente para que las personas puedan acceder a *Internet* y utilicen de forma eficiente y eficaz la red, puesto que su uso depende de su asequibilidad. En este sentido, en el Tema C se señala que el costo de los dispositivos móviles con conexión a *Internet* accesible para todos depende del costo per cápita de un dispositivo móvil básico y de un *smartphone*, como porcentaje de la Renta Nacional Bruta (RNB). Por ello, y teniendo en cuenta el acceso a los servicios de banda ancha y su uso asequible para todos los sectores de la población, la UNESCO apunta que hay que tener en cuenta el costo mensual del servicio básico de banda ancha fija y de su uso, como porcentaje de la RNB, por habitante, el costo mensual del servicio básico de banda ancha móvil y de su uso, como porcentaje de la RNB por habitante y la existencia o no de acceso gratuito o de bajo costo.

Para el Tema D, en el que se tratan las cuestiones relativas al acceso equitativo, los indicadores de la UNESCO (2019) evidencian la existencia de significativas brechas digitales, sobre todo al interior de las poblaciones nacionales debido, en gran parte, a factores tales como la ubicación geográfica, el género, la edad, el grupo étnico y las situaciones de discapacidad. Así mismo, según la UNESCO, estos factores se asocian a las desigualdades estructurales que sufre la sociedad en su conjunto, un hecho que conlleva también a la existencia de múltiples diferencias en el nivel de acceso a otros bienes y servicios.

El Tema E se ocupa del contenido y la lengua. En este aspecto, la UNESCO señala la importancia de contenidos relevantes, centrándose sobre todo en aquellos producidos a nivel local, como consecuencia de la problemática de definir estos contenidos de diferentes maneras, los publicados en redes sociales pudiendo ser distintos de los que se difunden en otros sitios de *Internet*.

Para el Tema F, que se ocupa de las capacidades y las competencias, se señala la importancia de los medios de comunicación y de la alfabetización mediática para lograr este objetivo, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la Organización

de las Naciones Unidas (ONU) teniendo como objetivo el aumento del número de personas con competencias necesarias, sobre todo, en lo que concierne a las capacidades técnicas y profesionales y, como consecuencia de ello, para poder acceder al empleo y al emprendimiento.

En este mismo orden de consideraciones y según el Informe de la Secretaría General de la ONU, *Progress Towards the Sustainable Development Goals (2020)*,⁴⁹ en términos de infraestructura de comunicaciones, Europa (82.5 por ciento) es la segunda región del mundo con mayor penetración de usuarios de *Internet* después de Norteamérica (88.5 por ciento).

En esta misma línea, hay que destacar que el concepto de E-Participación está estrechamente ligado al de E-Gobierno y gira en torno al uso de las TIC, definición utilizada por Naciones Unidas en la Encuesta sobre E-Gobierno (2020), haciendo referencia a una actividad social, donde las TIC juegan un papel fundamental, ya que es la tecnología la que está mediando la interacción entre los ciudadanos, la administración pública y los políticos. El mismo organismo internacional señala en la encuesta que la E-Participación se analiza desde una perspectiva tecnológica y tiene como objetivos fundamentales fortalecer la legitimidad de los gobiernos, ampliando la confianza de las personas en las instituciones públicas.

El informe *United Nations E-Government Survey 2020* (ONU)⁵⁰ apunta que Europa mantiene el liderazgo en el desarrollo de la administración electrónica con un Índice del Desarrollo de E-Gobierno medio de 0.8170, España ocupando el puesto 17 en la lista global. Los datos del informe evidencian que ha habido un crecimiento en el uso de herramientas electrónicas para la consulta pública, la mayor concentración de funciones de E-Consulta en los portales gubernamentales encontrándose en Europa. Para ello, se han evaluado 43 países, de los cuales 36 cuentan con e-Herramientas de consulta o deliberación pública, y 30 tienen calendarios o anuncios de actividades de E-Participación, según la Encuesta sobre E-Gobierno de Naciones Unidas.

Asimismo, hay que recalcar que ha habido un incremento en el uso de los portales gubernamentales, teniendo en cuenta las posibilidades que tienen los usuarios de proporcionar comentarios sobre los sitios *web*. En este aspecto Europa se sitúa por detrás de Asia y América, pero por encima de Oceanía y África, según los datos que proporciona la ONU. Por otro lado, existe una tendencia en cuanto a la provisión de información en línea sobre el derecho de las personas para acceder a la información pública del gobierno, 95 por ciento (41 de 43) de portales públicos

⁴⁹ Véase Naciones Unidas, *op. cit.*

⁵⁰ United Nations, *UN-E-Government Survey*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3yBXG83>

o sitios *web* gubernamentales de Europa proporcionando esa información, tal y como queda reflejado en el mismo informe.

Sin embargo, los proyectos de E-Participación también pueden sufrir lo que la ONU denomina “análisis superficial de las partes interesadas”, destacando el papel que desempeñan los ciudadanos (partes interesadas centrales), en el éxito de las iniciativas de E-Participación dependiendo, en gran medida, del índice de alineación que se da entre las iniciativas y las expectativas o las necesidades y los incentivos de las partes interesadas.

En la Encuesta sobre E-Gobierno de Naciones Unidas el concepto de E-Participación aparece ligado al uso de las TIC y permite que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones públicas en el ámbito de la administración electrónica, la E-Participación siendo considerada por la ONU como parte del E-Gobierno.

Esta definición recoge la relación que se da entre los ciudadanos, la administración pública y los políticos, destacando la importancia de los tres actores en el proceso de participación ciudadana. Pero el mismo informe señala que la E-Participación, analizada desde el punto de vista de las TIC contribuye a mejorar la gobernanza digital y permite avanzar hacia sociedades digitales.

La metodología empleada por la Encuesta de la ONU (2020) se centra en el contenido de los portales nacionales de E-Gobierno y los sitios *web* de los departamentos gubernamentales. En este sentido, cabe destacar el aumento en la cantidad de portales gubernamentales que proporcionan a los usuarios opciones para comentar sobre el portal *web*, así como la posibilidad de presentar quejas sobre la prestación de servicios, entre otros. En este aspecto, los datos hechos públicos por la ONU en 2020 muestran que Europa se sitúa por detrás de Asia, donde más de 70 por ciento de los 47 países analizados presentan estas características.

Las consultas en línea (E-Consulta) también han aumentado. La opinión de las personas se ha ido incluyendo en la toma de decisiones, brindando esta oportunidad los sitios *web* a través de distintos mecanismos: publicación de resúmenes generales de los comentarios realizados por los ciudadanos, presentación pública de informes sobre las contribuciones de los ciudadanos o encuestas de opinión, consultas sobre borradores de políticas, presentación de quejas, etc. Todas estas acciones han sido realizadas a través de los portales *web* gubernamentales.

Estos resultados evidencian que hay una tendencia hacia el empleo de participación de plataformas multifuncionales, situándose Europa por encima de los demás continentes con un porcentaje que oscila entre 80 y 90 por ciento con consultas en línea en los últimos 12 meses de 2020.

Sin embargo, la encuesta de la ONU no capta todas las dimensiones de la E-Participación, entre los cuales cabe destacar el uso limitado de las oportunidades

que ésta brinda, los factores tecnológicos relacionados con la brecha digital y la falta de acceso a las TIC, las limitaciones tecnológicas que dificultan el fomento de la E-Participación, sobre todo en los países en desarrollo o la institucionalización de ésta, entre otros.

Tampoco la literatura científica define claramente cuál es la relación entre la E-Participación y el E-Gobierno, ya que no queda bien delimitada la interacción existente entre la E-Democracia y la E-Participación. Algunos autores, como Reddick y Norris,⁵¹ consideran que estos dos últimos conceptos son sinónimos; otros, en cambio, incorporan el voto electrónico en la democracia, pero no en la participación ciudadana.⁵²

La mayoría de los estudios sobre democracia electrónica tienden a basarse en el supuesto de que la democracia participativa tiene como objetivo enfatizar los efectos transformadores del uso de las TIC y los impactos políticos de la participación electrónica,⁵³ mientras que las investigaciones sobre la participación electrónica a menudo guardan silencio sobre el objetivo final y se centran, en gran medida, en los aspectos sociotécnicos de participación, como podrían ser la accesibilidad, la usabilidad, el diseño, etc.⁵⁴

A tenor de los datos y de las investigaciones realizadas, las perspectivas de los gobiernos sobre la E-Participación no pueden ser evaluadas de manera objetiva. Así pues, siempre ha habido y hay una brecha entre los discursos políticos y los intentos de aumentar el nivel de la participación ciudadana, lo cual varía en función de los países y a lo largo del tiempo.

En el caso de la UE se observa un cambio sustancial en los programas, las iniciativas, los proyectos y las políticas, de modo que desde el prisma del optimismo se intenta reactivar la democracia a través de los medios electrónicos, las instituciones europeas abogando por un enfoque más “defensivo”. La Estrategia Digital Europea se centra en el mercado único digital y no tanto en la E-Participación o la democracia electrónica.⁵⁵ Las primeras iniciativas de participación electrónica

⁵¹ Christopher Reddick y Donald F. Norris, “E-participation in local governments: An examination of political-managerial support and impacts” en *Transforming Government*, vol. 7, núm. 4, 2013, pp. 453-476, DOI: 10.1108/TG-02-2013-0008.

⁵² Ann Macintosh, *op. cit.*, pp. 5-8.

⁵³ David Le Blanc, “E-participation: a quick overview of recent qualitative trends” en *DESA Working Paper*, núm. 163, United Nations, 2020, disponible en <https://bit.ly/3mqE7Kp>

⁵⁴ Iryna Susha, Åke Grönlund, “eParticipation research: systematizing the field” en *Government Information Quarterly*, vol. 29, 2012, pp. 373-382.

⁵⁵ Elisa Lironi, *Harnessing Digital Tools to Revitalize European Democracy*, Carnegie Europe, 2018, disponible en <https://bit.ly/3lfrFRJ>

fueron llevadas a cabo por la UE.⁵⁶ Sin embargo, las propuestas recientes en el marco de la Estrategia Horizonte 2020 se centran más en la seguridad, en los límites de *Internet*, y no tanto en la participación electrónica.

Por ello, para complementar los estudios realizados y profundizar en este ámbito, se ha realizado un análisis de los portales *web* institucionales europeos desde el punto de vista de la usabilidad y la accesibilidad, con el objetivo de comprobar su alcance como recurso comunicativo para promover la E-Participación en la UE y, como consecuencia de ello, la democracia electrónica.

Análisis de los portales *web* de la UE

El estudio de caso de los portales *web* institucionales europeos se ha desarrollado en dos fases. En la primera se ha realizado una prueba heurística simplificada⁵⁷ siguiendo los principios que proponen Hassan Montero y Martín Fernández en la “Guía de evaluación heurística de sitios *web*”,⁵⁸ teniendo en cuenta los siguientes parámetros de análisis: aspectos de carácter genérico (¿cuáles son los objetivos generales del sitio *web*? ¿Qué nivel de actualización de contenidos tiene la página *web*?); identidad e información (todos aquellos elementos que tienen que ver con la autoría de los contenidos publicados en los sitios *web*, la identidad del portal y los datos proporcionados sobre el proveedor), lenguaje y redacción (¿tienen calidad los contenidos textuales? ¿El lenguaje que se emplea es inteligible para el usuario? ¿Los índices de error en lo que a la redacción de la información se refiere son altos?); rotulado, estructura y navegación (la arquitectura de la información juega un papel importante en este aspecto, junto a la navegación: ¿es idónea la arquitectura de la información?); *lay-out*, búsqueda (aspectos relacionados con la búsqueda interna de la página *web*), elementos multimedia (¿cuál es el grado de adaptación de los elementos multimedia al portal *web*?), ayuda (elementos de ayuda contextual y documentación que puedan apoyar al usuario a la hora de navegar por el sitio *web*), accesibilidad (concepto ligado estrechamente a la usabilidad: ¿cumplen los portales *web* las directrices de accesibilidad?), control y retroalimentación (libertad del usuario en lo que a la navegación se refiere). Para determinar los niveles de usabilidad

⁵⁶ Eleni Panopoulou, Efthimios Tambouris y Konstantinos Tarabanis, “EParticipation initiatives in Europe: Learning from practitioners” en Efthimios Tambouris, Ann Macintosh y Olivier Glassey (eds.), *Electronic Participation, Lecture Notes in Computer Science*, Springer Berlin Heidelberg, 2010, pp. 54-65.

⁵⁷ La evaluación heurística es un método por inspección que fue propuesto en 1990 por Molich y Nielsen. Se basa en principios heurísticos previamente establecidos. Véase Yusef Hassan Montero y Francisco José Martín Fernández, “Guía de evaluación heurística de sitios *web*” en *No Sólo Usabilidad*, núm. 2, 2003, disponible en <https://bit.ly/1oCp91R> Las heurísticas que se proponen son normas que debe cumplir el diseño de una página *web*.

⁵⁸ Yusef Hassan Montero y Francisco José Martín Fernández, *op. cit.*

de las páginas *web* institucionales europeas se ha aplicado el sistema de valoración que proponen los autores, asignándose a cada criterio los valores binarios “Sí” o “No”, a lo que se ha añadido un tercero, denominado “Parcial”, con el objetivo de llevar a cabo una valoración más matizada, sin tener la necesidad de una escala más amplia que podría resultar más subjetiva en el proceso de análisis. A cada valor binario se le ha asignado un valor numérico en la escala 0-2, de modo que, el valor 0 corresponde a los heurísticos evaluados negativamente, 1 a los principios que se cumplen de manera parcial y 2 a los criterios que se valoran en términos positivos.

En esta primera etapa se ha averiguado también si las páginas *web* de las instituciones europeas cumplen con los estándares marcados por el W3C, al tratarse de la primera base sobre la que se sustenta un portal *web* para evitar problemas de usabilidad y accesibilidad, empleándose los validadores de gramáticas HTML y CSS⁵⁹ proporcionados por dicho organismo.

En la segunda fase se ha abogado por la aplicación de la metodología Sirius, un sistema de evaluación de la usabilidad *web* que permite obtener datos cuantitativos, ponderando los criterios analizados en función de su no cumplimiento y estableciendo niveles de relevancia asociados a su equivalencia numérica. Para el análisis de la accesibilidad *web* se han utilizado los validadores automáticos para las WCAG,⁶⁰ AccesMonitor, desarrollado por Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología y Examinator, dos aplicaciones que clasifican los niveles de conformidad siguiendo los requisitos de adecuación de la WCAG 2.0, adjudicando una puntuación en la escala 0-10 y proporcionando un informe detallado tras las pruebas realizadas.

Para la elección de la muestra de análisis de los siete portales *web* de la UE se ha tenido en cuenta la importancia que adquiere el acceso a *Internet* y la interacción de los individuos con las administraciones públicas en el ámbito europeo.

Por un lado, se han seleccionado estos *sites* en función del grado de uso de la red de *Internet* a nivel europeo. En este sentido, los datos proporcionados por la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) muestran que “en 2019 el

⁵⁹ CSS es un lenguaje de desarrollo *web* que separa, dentro de una página *web*, la presentación de su contenido mediante CSS (hojas de estilo). Su objetivo primordial es controlar la presentación de un sitio *web*, contribuyendo de forma considerable a la mejora de la usabilidad y la accesibilidad de una página *web*.

⁶⁰ Las principales Pautas de Accesibilidad al Contenido en la *Web* (WCAG) son: la perceptibilidad: los usuarios deben percibir de manera óptima y eficaz los elementos que incorpora una página *web* (componentes de la interfaz, contenido); la operabilidad: una página *web* debe ser operable, especial relevancia adquiriendo los sistemas de navegación junto a los elementos característicos de la interfaz; la comprensibilidad: el usuario debe manejar con facilidad la interfaz y entender el contenido que proporciona una página *web*; la robustez: se refiere a la acción por parte de varios agentes de poder interpretar adecuadamente la información que se incorpora en una página *web*.

porcentaje de hogares de la EU-28 con acceso a *Internet* había aumentado al 90 por ciento, unos 26 puntos porcentuales más que en el 2009 (64 por ciento)”.⁶¹ En el informe sobre Estadísticas sobre sociedad y economía digital-Hogares y particulares se recoge que “el porcentaje de particulares que utilizaron algún sitio *web* o alguna aplicación para concertar un servicio de transporte en 2019 alcanzó el máximo en Estonia (2019) [...] esta situación se observó en dieciocho Estados miembros”.⁶²

Por otro lado, se ha tenido en cuenta la legislación europea, concretamente el Tratado de la UE, una norma que refuerza la legitimidad democrática de las instituciones europeas y donde se enumeran los siete organismos que tienen rango de institución. En el Título III, artículo 13 (Disposiciones sobre las instituciones) del Tratado de la UE se estipula que “las instituciones de la Unión son: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea (denominada en los sucesivos ‘Comisión’), el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo, el Tribunal de Cuentas”.⁶³

Los resultados finales de la evaluación heurística basada en los principios heurísticos de Montero y Martín (2003) reflejan que la página *web* que mejor índice de usabilidad presenta es la del Consejo Europeo y el Consejo de la UE (con tres valores negativos, cinco parciales y 14 positivos), en contraposición con los portales *web* del Parlamento Europeo (11 valores positivos, seis parciales y cinco negativos) y del Banco Central Europeo (nueve valores positivos, seis parciales y siete negativos), siendo los *sites* que mayores problemas y/o debilidades de usabilidad han mostrado.

Tabla 1
Resultados finales totales de la prueba heurística simplificada

<i>Portales web europeos analizados</i>	<i>Valores totales</i>		
	<i>Sí (2)</i>	<i>Parcial (1)</i>	<i>No (0)</i>
I. Parlamento Europeo	11	6	5
II. Consejo Europeo y Consejo de la UE	14	5	3
III. Comisión Europea	12	6	4
IV. Banco Central Europeo	9	6	7
V. Tribunal de Cuentas Europeo	12	5	5
VI. Tribunal de Justicia Europeo	14	2	6

Fuente: elaboración propia.

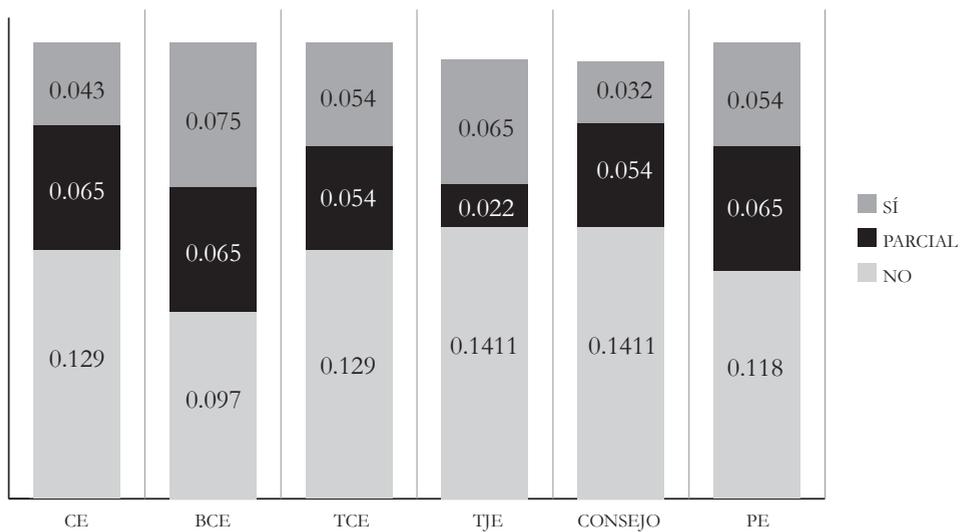
⁶¹ Eurostat, *Digital economy and society statistics-households and individuals*, 2019, disponible en <https://bit.ly/33DbgcI>.

⁶² *Idem*.

⁶³ Boletín Oficial del Estado, *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*, 2010, disponible en <https://bit.ly/2RKnxqO>

En la Tabla 1 se puede observar que se ha evaluado un total de 22 ítems, en segunda posición situándose la página *web* de la Comisión Europea con cuatro valores negativos, dos menos que el portal *web* del Tribunal de Justicia Europeo. Los sitios *web* del Tribunal de Cuentas Europeo y del Tribunal de Justicia Europeo lograron una valoración que les sitúa casi en la misma posición, siendo las diferencias entre ambas de dos valores positivos menos para el Tribunal de Cuentas Europeo (12 frente a 14), tres parciales más (cinco frente a dos) y uno negativo menos (cinco frente a seis). La prueba heurística simplificada aplicada a las páginas *web* de las instituciones europeas evidencia que los mayores problemas de usabilidad detectados están relacionados con los objetivos del *site* y el uso de un lenguaje complejo, como fue el caso de los portales *web* de la Comisión Europea, del Tribunal de Cuentas Europeo y del Tribunal de Justicia Europeo. En este mismo orden de consideraciones, hay que apuntar que se han observado problemas de usabilidad relacionados con la comprensión de la información, la navegación de arriba-abajo a través de las páginas y la ayuda que deberían –aunque no es así–, proporcionar las páginas *web* de la UE a los usuarios para reconocer, diagnosticar y recuperarse de los errores.

Figura 3
Cálculo porcentual de la prueba heurística simplificada



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en la Figura 3, el cálculo porcentual de la prueba heurística simplificada según Hassan Montero y Martín Fernández refleja que la página *web* con mejor índice de usabilidad es la del Consejo Europeo y el Consejo de la UE (11 por ciento valores positivos, cuatro por ciento parciales y dos por ciento negativos), seguida del portal *web* de la Comisión Europea (nueve por ciento valores positivos, cinco por ciento parciales y dos por ciento negativos). Detrás de estos *sites* se sitúan las páginas *web* del Tribunal de Justicia de la UE (11 por ciento valores positivos, cuatro por ciento parciales y cuatro por ciento negativos) y del Tribunal de Cuentas Europeo (nueve por ciento valores positivos y cuatro por ciento parciales y negativos), los portales *web* con peor índice de usabilidad siendo los del Parlamento Europeo (ocho por ciento valores positivos, cinco por ciento parciales y cuatro por ciento negativos) y del Banco Central Europeo (siete por ciento valores positivos y cinco por ciento parciales y negativos).

A través de los validadores de gramáticas HTML⁶⁴ y CSS que la W3C pone a disposición de los usuarios para averiguar el cumplimiento o no de los estándares marcados en cuanto a la usabilidad y la accesibilidad de una página *web* se refiere, se ha detectado, tras las pruebas realizadas y los resultados obtenidos de manera automática, que el sitio *web* de la Comisión Europea es el que menos inexactitudes presenta, mostrando un total de dos errores y 13 advertencias para los patrones característicos a la gramática HTML, así como cuatro errores y 429 advertencias para la validación de la hoja de estilo CSS incrustada en un documento (X) HTML.

Teniendo en cuenta los mismos patrones, en segunda posición se sitúa el sitio *web* del Banco Central Europeo con tres errores y 13 advertencias para la gramática HTML. Sin embargo, los resultados del validador CSS revelan un total de 10 errores y 154 advertencias, seis más que el *site* de la Comisión Europea y 275 observaciones menos. Validando la URL de la página *web* del Tribunal de Cuentas Europeo, las pruebas realizadas para las gramáticas HTML y CSS evidencian un total de 43 errores y 59 advertencias (HTML), así como 20 errores y 778 advertencias (CSS), situándose por encima del *site* del Consejo Europeo y el Consejo de la UE (43 errores para la gramática HTML y 20 para CSS) pero por debajo de las páginas *web* de la Comisión Europea (dos errores para la gramática HTML y 4 para CSS), del Banco Central Europeo (tres errores para la gramática HTML y 10 para CSS) y del Parlamento Europeo (41 errores para la gramática HTML y 13 para CSS).

En el caso del sitio *web* del Tribunal de Justicia de la UE el validador de gramática HTML refleja un total de 27 errores y 18 recomendaciones (HTML) y 61 errores y 410 advertencias (CSS) posicionándose, de este modo, por encima de las páginas

⁶⁴ HTML es un lenguaje de etiquetado (marcas de hipertexto) que determina el contenido de una página *web* y su representación visual.

web del Parlamento Europeo, del Consejo Europeo y el Consejo de la UE y del Tribunal de Cuentas Europeo en cuanto a los patrones marcados para la gramática HTML se refiere, y en la última posición en lo relativo a la gramática CSS.

Tras la aplicación de la metodología Sirius, y tal y como queda reflejado en la Tabla 2, se observa que la página *web* con mayor porcentaje de usabilidad alcanzado es la del Tribunal de Justicia Europeo (68.27 por ciento), en contraposición con los portales *web* del Parlamento Europeo (60.64 por ciento) y del Consejo Europeo y el Consejo de la UE (60.58 por ciento), estas dos siendo consideradas las menos usables. El cálculo porcentual proporcionado por la aplicación demuestra que todos los sitios *web* institucionales europeos han conseguido un nivel de usabilidad superior a 60 por ciento; en tercera posición se sitúa la página *web* del Tribunal de Cuentas Europeo (63.75 por ciento) y en la cuarta el *site* del Banco Central Europeo (61.92 por ciento).

Tabla 2
Porcentaje de usabilidad alcanzado por las páginas
***web* institucionales europeas**

<i>Página web analizada</i>	<i>Porcentaje de usabilidad</i>
1. Parlamento Europeo	60.64
2. Consejo Europeo y Consejo de la UE	60.58
3. Comisión Europea	67.56
4. Banco Central Europeo	61.92
5. Tribunal de Cuentas Europeo	63.75
6. Tribunal de Justicia Europeo	68.27

Fuente: elaboración propia.

Los resultados generales de la prueba de accesibilidad evidencian que el portal *web* con mayor puntuación en la escala 0-10 y, por lo tanto, el más accesible, es el del Tribunal de Justicia Europeo (7.3 puntos), seguido del sitio *web* del Consejo Europeo y el Consejo de la UE (7.0 puntos) y la página *web* de la Comisión Europea (6.7 puntos). En la Tabla 3 se percibe que los tres sitios *web* con menor valoración son los del Tribunal de Cuentas Europeo (5.7 puntos), del Banco Central Europeo (5.2 puntos), con una diferencia de 0.5 puntos respecto al anterior, y del Parlamento Europeo (4.7 puntos), siendo este último el portal *web* menos accesible, con una estimación inferior a la media.

De este modo, se observa que los portales *web* de la UE cumplen con los requisitos mínimos tenidos en cuenta para una óptima usabilidad en el diseño *web*.

Todos ellos han alcanzado un porcentaje superior a 60 por ciento tras la evaluación realizada a través de la metodología Sirius.

En cuanto a la accesibilidad y tras las pruebas realizadas a través de los validadores automáticos se observa que los sitios *web* institucionales europeos cumplen con la normativa básica de accesibilidad *web* de la W3C, pero los niveles alcanzados reflejan que no todos los *sites* son accesibles, ya que el portal *web* del Parlamento Europeo no logra superar la media (cinco) en la escala 0-10, como puede observarse en la Tabla 3.

Tabla 3
Resultados generales de la prueba de accesibilidad

<i>Página web analizada</i>	<i>Puntuación final de la prueba de accesibilidad</i>
1. Tribunal de Justicia Europeo	7.3. (<i>AccesMonitor</i>)
2. Consejo Europeo y Consejo de la UE	7.0 (<i>Examinator</i>)
3. Comisión Europea	6.7 (<i>Examinator</i>)
4. Tribunal de Cuentas Europeo	5.7. (<i>AccesMonitor</i>)
5. Banco Central Europeo	5.2 (<i>Examinator</i>)
6. Parlamento Europeo	4.7 (<i>Examinator</i>)

Fuente: elaboración propia.

En el caso de la usabilidad *web* los resultados alcanzados por los portales *web* de la UE a través de la evaluación heurística se han comparado con los datos obtenidos tras la aplicación de la metodología Sirius, puesto que el método por inspección plantea problemas puntuales de usabilidad que, en realidad, puede que no se trate de errores relacionados con esta disciplina. De este modo, mientras que en el caso de cinco páginas *web* los datos extraídos no presentan diferencias sustanciales, a través de la evaluación heurística basada en los principios heurísticos de Montero y Fernández, el *site* del Consejo Europeo y el Consejo de la UE ha alcanzado el mejor índice de usabilidad. Sin embargo, en contraposición con los resultados logrados a través de la metodología Sirius, este portal *web* es el menos usable de la muestra. A pesar de que no hay mucha variación en la obtención de resultados en cinco de las seis páginas *web* analizadas, siendo mínimos los márgenes de error, la anterior circunstancia demuestra que la existencia de múltiples técnicas y herramientas de medición de la usabilidad *web* no conllevan a una homogeneización metodológica, al no ser generalmente aceptadas por la comunidad académica. Por ello, se considera necesario solventar estos errores durante la evaluación de un sitio *web* desde el punto de vista de la usabilidad, mediante la aplicación de un modelo

común capaz de integrar bajo una misma propuesta metodológica las técnicas de medición de la usabilidad *web*. Este modelo, en el que se englobarían los atributos, las métricas y los criterios aplicables a cualquier tipo de página *web*, contribuiría a reducir de forma sustancial los niveles de abstracción durante la evaluación de la usabilidad de un portal *web*.

En este mismo orden de consideraciones cabe señalar que, para poder construir un esquema analítico de los sitios *web* institucionales europeos, son necesarios más y mejores mecanismos de usabilidad *web*, todo ello para mejorar el nivel de interactividad de la ciudadanía en la comunidad europea, la transmisión efectiva del mensaje europeo y una óptima satisfacción de las necesidades de los usuarios que demandan sus servicios a través de estas páginas *web*. Todo ello contribuiría a una E-Participación más efectiva, las personas teniendo la capacidad de involucrarse activamente en las decisiones políticas, un hecho que favorecería, a su vez, a la democracia electrónica.

Para un mejor desempeño en el ejercicio de sus funciones, los sitios *web* de la UE, como recurso comunicativo para promover la E-Participación en dicho bloque, deberían proporcionar un grado de interactividad con sus usuarios, un índice de interacción que pueda ser medido y evaluado y del que carecen todos los *sites* analizados.

Conclusiones

La usabilidad para la *web* es una disciplina en continuo crecimiento que adquiere cada vez mayor importancia en el entorno del diseño *web*, de modo que, a nivel europeo, las instituciones se comunican con su público a través de sus páginas *web*. El grado de interacción que se da entre la ciudadanía europea y los portales *web* de la UE debe ser medido y evaluado con el objetivo de poder ser mejorado y alineado con los objetivos de cada sitio. En este aspecto, cabe señalar que, tras el análisis realizado y a pesar de los intentos de la UE por acercarse a los ciudadanos para una comunicación óptima a través de las páginas *web* institucionales europeas, la escasa capacidad de interactividad detectada evidencia que hay una potencial crisis comunicacional que requiere de más y mejores mecanismos.

Las estrategias de comunicación, los proyectos y las iniciativas puestas en marcha por la UE no son suficientes para resolver los problemas comunicacionales que se han observado a través de los portales *web* y también para potenciar el acceso universal a la *web* para cualquier tipo de usuario.

Las iniciativas que potencian la digitalización como un proceso que engloba dimensiones como la conectividad como parte del DESI de la Comisión Europea o la dimensión digital por diseño como parte del Índice de Gobierno Digital de la OCDE, permiten detectar y poner énfasis sobre la importancia de llevar a cabo

estudios que resalten la interactividad como motor de la ciudadanía europea digital con el uso de las plataformas institucionales, en cuanto usuarios de estas plataformas.

Siendo la creación de un Espacio Europeo Electrónico el objetivo principal de la Agenda Digital de la Comisión Europea, establecida a partir de la Estrategia Europa 2020, se han aprobado directivas por parte del Parlamento Europeo sobre la accesibilidad de los sitios *web* haciendo referencia a la inclusividad y a la sostenibilidad como piedras angulares de la ciudadanía digital. Los aspectos respaldados por el concepto de la universalidad de *Internet*, creado desde la UNESCO, permiten favorecer la participación digital ciudadana con todas sus implicaciones.

El posicionamiento *web* obedece a una estrategia de comunicación institucional en la UE y, a pesar de que en los sitios *web* analizados se ha percibido la inclusión de formularios de contacto y otros mecanismos para acercarse a la ciudadanía europea, la efectividad de transmisión del mensaje europeo queda mermada y se configura sólo como un intento de clarificación y transparencia, razón por la cual se puede percibir la existencia de una tendencia hacia una crisis comunicacional como parte del contexto de una crisis internacional.⁶⁵

Por ello, cabe señalar que el papel que adquieren los portales *web* institucionales, a través de los cuales los gobiernos y las instituciones de la UE intentan legitimar sus acciones y ofrecer una imagen de apertura del sistema político y la E-Participación va más allá de la normativa de la UE. El concepto de E-Participación se centra en el uso de las TIC para involucrar a las personas en procesos tan cruciales como la toma de decisiones públicas, la administración y la prestación de servicios.

Como parte del proceso de digitalización europeo, el uso de las TIC, a través de los portales *web* de las instituciones europeas, constituye una parte fundamental para que los ciudadanos puedan mejorar su ciudadanía a través de su accesibilidad y usabilidad. La accesibilidad para la *web* no debe entenderse como una exigencia aplicada a grupos minoritarios, con discapacidades o limitaciones, sino más bien como una disciplina capaz de aumentar la capacidad de los usuarios para acceder a los sitios *web*, proporcionando de este modo un cambio sustancial tanto a nivel social como también exigible a los creadores del contenido de la *web*.

Abordar la accesibilidad *web* significa hacer referencia explícita a la usabilidad y a un acceso universal al contenido, puesto que al tener en cuenta la facilidad de uso de un sitio *web* se favorece su accesibilidad y por tanto mejora la E-Ciudadanía.

⁶⁵ Véase el capítulo “Dilemas políticos y retos estratégicos en Europa” realizado por el catedrático Rafael Calduch Cervera, disponible en el libro *Panorama estratégico*, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2020, pp. 237-276.

El hecho de que hay una tendencia hacia el empleo de plataformas multifuncionales, situándose Europa por encima de los demás continentes, puede generar un impulso para mejorar la calidad de los portales *web* institucionales. La imagen de los sitios *web* como regeneradores de una opinión pública favorable hacia las instituciones europeas constituye una fortaleza para impulsar iniciativas de mejora de los sitios *web*.

Tras realizar un análisis de los sitios *web* institucionales europeos, se concluye que cumplen con la normativa básica de accesibilidad *web* de la W3C, pero los niveles alcanzados reflejan que no todos los *sites* son accesibles, lo cual puede impedir la mejora de la participación ciudadana. Hay que tener en cuenta este aspecto dado que el acceso a los sitios *web* de los organismos repercute en la calidad de la democracia y, por tanto, en la interacción entre los ciudadanos, la administración pública y los políticos. En definitiva, el nivel de confianza en las instituciones y el sentimiento de identidad hacia la UE está condicionado por la calidad que ofrezcan los portales *web* institucionales.

Fuentes consultadas

- Basdekis, Ioannis, Iosif Klironomos, Ioannis Metaxas y Constantine Stephanidis, “An overview of web accessibility in Greece: a comparative study 2004-2008” en *Universal Access in the Information Society*, 9, 2009, disponible en <https://doi.org/10.1007/s10209-009-0166-z>
- Boletín Oficial del Estado, *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*, 2010, disponible en <https://bit.ly/2RKnqxO>
- Comisión Europea, *Unión de la igualdad: la Comisión Europea presenta la Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad 2021-2030*, 2021, disponible en <https://bit.ly/3fzAj7B>
- Calduch Cervera, Rafael, “Dilemas políticos y retos estratégicos en Europa” en *Panorama estratégico*, Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2020.
- Cunill Grau, Nuria, *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, CLAD, Venezuela, 1991.
- Desmet, Pieterjan, Joost Van Spanje y Claes De Vreese, “Discussing the democratic deficit: Effects of media and interpersonal communication on satisfaction with democracy in the European Union” en *International Journal of Communication*, vol. 9, 2015.
- Diario Oficial de la UE, *Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, por el que se establece una pasarela digital única para proporcionar acceso a la información, a los procedimientos y a los servicios de asistencia y*

- resolución de problemas y que modifica el Reglamento (UE) no 1024/2012*, 2018, disponible en <https://bit.ly/3vZ4sm8>
- Diario Oficial de la UE, *Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público*, 2016, disponible en <https://bit.ly/2SCAx4B>
- Diario Oficial de la UE, *eEurope-Una sociedad de la información para todos*, 2005, disponible en <https://bit.ly/3aECMtL>
- Diario Oficial de la UE, *eEurope-Una sociedad de la información para todos. Informe de avance para el Consejo Europeo extraordinario sobre empleo, reforma económica y cohesión social-Hacia una Europa basada en la innovación y el conocimiento*, 2000, disponible en <https://bit.ly/3hvhkMX>
- Epdata.es, “El último eurobarómetro del Parlamento Europeo, estadística, datos y gráficos”, 2020, disponible en <https://bit.ly/3fw8I7c>
- EUR-Lex, *Regulation (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU) N° 1024/2012*, 2018, disponible en <https://bit.ly/3vZ4sm8>
- EUR-Lex, *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión-Documento de acompañamiento de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones-Iniciativa Europea i2010 para la inclusión digital “Participar en la sociedad de la información”-Resumen de la evaluación de impacto [COM (2007) 694 final] [SEC (2007) 1469]. SEC/2007/1470 final*, 2007, disponible en <https://bit.ly/2SETHXF>
- EUR-Lex, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. eEurope 2005: una sociedad de la información para todos*, 2005, disponible en <https://bit.ly/3fUQnQ3>
- EUR-Lex, *Resolución del Consejo de 25 de marzo de 2002 sobre el plan de acción e-Europa 2002: accesibilidad de los sitios web públicos y su contenido*, 2003, disponible en <https://bit.ly/34xrQeQ>
- EUR-Lex, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. eEurope 2002: accesibilidad de los sitios web públicos y de su contenido*, 2002, disponible en <https://bit.ly/34wgzLD>
- EUR-Lex, *eEurope 2002*, 2001, disponible en <https://bit.ly/3vA3ZXO>
- European Commission, *International Digital Economy and Society Index*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3i4HEha>
- European Parliament, *Flash Eurobarometer State of the European Union*, DG Communication, 2021, disponible en <https://bit.ly/3oyb9Lr>

- Eurostat, *Digital economy and society statistics-households and individuals*, 2019, disponible en <https://bit.ly/33DbgcI>
- Ferrer, María de los Ángeles, Carmen María Prieto y José Ignacio Sánchez, “¿Una sociedad de la información en igualdad de condiciones? Evaluación al grado de inclusión social digital que ofrecen las TIC desde la perspectiva de la usabilidad y la accesibilidad” en *Quórum Académico*, vol. 8, núm. 2, 2011.
- Gambino, Orazio, Roberto Pirrone y Fabrizio Di Giorgio, “Accessibility of the Italian institutional web pages: a survey on the compliance of the Italian public administration web pages to the Stanca Act and its 22 technical requirements for web accessibility” en *Universal Access in the Information Society*, 15, 2016, disponible en <https://doi.org/10.1007/s10209-014-0381-0>
- García Pérez, María e Isabel Ortega Sánchez, “Atención a la E-accesibilidad y usabilidad universal en el diseño formativo” en *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación*, núm. 36, 2010.
- Gobierno de España, *Planes estratégicos en el ámbito de la Unión Europea*, 2020, disponible en <https://bit.ly/30dYIXT>
- Gobierno de España, *Publicada la Encuesta de Naciones Unidas sobre administración electrónica 2020*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3p58vLo>
- Gobierno de Cantabria, *Resultados Eurobarómetro: España, país con mayor sentimiento de identidad hacia la UE tras Luxemburgo*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3arhuQJ>
- Guillen, Amalia, Karla Sáenz, Mohammad Badii y Jorge Castillo, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana” en *International Journal of Good Conscience*, vol. 4, núm. 1, 2009, disponible en <https://bit.ly/3Fm3y8J>
- Hassan Montero, Yusef y Francisco José Martín Fernández, “Guía de evaluación heurística de sitios web” en *No Sólo Usabilidad*, núm. 2, 2003, disponible en <https://bit.ly/1oCp91R>
- Le Blanc, David, “E-participation: a quick overview of recent qualitative trends” en *DESA Working Paper*, núm. 163, United Nations, 2020, disponible en <https://bit.ly/3mqE7Kp>
- Lironi, Elisa, *Harnessing Digital Tools to Revitalize European Democracy*, Carnegie Europe, 2018, disponible en <https://bit.ly/3lfkFRJ>
- Macintosh, Ann, “Characterizing e-participation in policymaking” en *37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, IEEE, 2004.
- Maier, Jürgen y Berthold Rittberger, “Shifting Europe’s boundaries: Mass media, public opinion and the enlargement of the EU” en *European Union Politics*, vol. 9, núm. 2, 2008, DOI: 10.1177/1465116508089087.
- Medaglia, Rony, “eParticipation research: Moving characterization forward (2006-2011)” en *Government Information Quarterly*, vol. 29, 2012.

- Naciones Unidas, *Encuesta sobre E-Gobierno, 2020. Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3fzcb1B>
- Official Journal of the European Union, *Directive (EU) 2016/2102 of the European Parliament and of the Council on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies*, 2016, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/2102/oj?locale=en>
- Panopoulou, Eleni, Efthimios Tambouris y Konstantinos Tarabanis, “EParticipation initiatives in Europe: Learning from practitioners” en Efthimios Tambouris, Ann Macintosh y Olivier Glassey (eds.), *Electronic Participation, Lecture Notes in Computer Science*, Springer Berlin Heidelberg, 2010.
- Parlamento Europeo, *La iniciativa ciudadana europea*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3p59eMC>
- Parlamento Europeo, *Eurobárometro*, 2020, disponible en <https://bit.ly/34D-9YyV>
- Parlamento Europeo, *Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000. Conclusiones de la Presidencia*, 2000, disponible en <https://bit.ly/2R740U7>
- Reddick, Christopher y Donald F. Norris, “E-participation in local governments: An examination of political-managerial support and impacts” en *Transforming Government*, vol. 7, núm. 4, 2013, DOI: 10.1108/TG-02-2013-0008.
- Ruiz Jiménez, Antonia María, “La identidad europea de los españoles: sentido pasado y presente de la identificación de Europa con España” en *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, núm. 61, 2004, disponible en <https://bit.ly/3BhXeN8>
- Sojka, Aleksandra y Rafael Vázquez, “Identidad europea en el sur de Europa: un análisis comparado de las percepciones de las élites y opinión pública en España y Portugal” en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 36, 2014.
- Sæbø, Øystein, Jeremy Rose y Leif Skiftenes Flak, “The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area” en *Government Information Quarterly*, vol. 25, 2008.
- Susha, Iryna, Åke Grönlund, “Eparticipation research: systematizing the field” en *Government Information Quarterly*, vol. 29, 2012.
- OCDE, *Índice de Gobierno Digital*, 2019, disponible en <https://bit.ly/3B3T-n5m>
- United Nations, *UN-E-Government Survey*, 2020, disponible en <https://bit.ly/3yBXG83>
- UNESCO, *Indicadores de la UNESCO sobre la universalidad de Internet. Marco para la evaluación del desarrollo de Internet*, 2019, disponible en <https://bit.ly/3p2Jqk4>
- Valle de Frutos, Sonia, *Cibercultura y civilización universal. Hacia un nuevo orden cultural*, Erasmus Ediciones, Barcelona, 2011.

¿A quién benefició la privatización en México? Internacionalización del sector energético

Who benefited from privatization in Mexico? Internationalization of the energy sector

Hugo José Regalado Jacobo*
Eduardo Elías Gutiérrez López**

Resumen

El proceso de privatización como instrumento de política económica en la etapa neoliberal configuró una coyuntura histórica que detonó múltiples efectos en los escenarios político, económico y social. Esta investigación profundiza en los fenómenos que relacionan el proceso de liberalización de la década de los años noventa con la conformación de una élite híbrida político-empresarial que se benefició del proceso de privatización en México, cabildó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, encabezó las licitaciones por el sector energético en 2014 y negoció la contrarreforma energética en 2022. La metodología utilizada en este artículo es el análisis de coyuntura debido a que proporciona los instrumentos para profundizar en los acontecimientos, escenarios, actores y relaciones de poder por sexenio desde el análisis histórico-político.

Palabras clave: neoliberalismo, privatización, sector energético, élites, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, relaciones internacionales.

*Licenciado en Sociología y maestro en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana y doctor en Estudios del Desarrollo Global por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de esta última institución. Correo electrónico: hugo.regalado@uabc.edu.mx

**Licenciado en Derecho y maestro en Ciencias Jurídicas por la UABC y doctor en Estudios de Migración por El Colegio de la Frontera Norte. Profesor-investigador de la Facultad de Derecho de la UABC. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel candidato. Presidente de la Academia de Filosofía del Derecho y miembro del Cuerpo Académico “Derecho Constitucional en Baja California” de la UABC. Correo electrónico: elias.gutierrez@uabc.edu.mx

Abstract

The privatization process as an instrument of economic policy in the neoliberal stage configured a historical situation that triggered multiple effects in the political, economic and social scenarios. This research delves into the phenomena that relate the liberalization process of the nineties with the formation of a hybrid political-business elite that benefited from the privatization process in Mexico, lobbied the North American Free Trade Agreement, led the tenders for the energy sector in 2014 and negotiated the energy counter-reform in 2022. The methodology used in this article is the analysis of the situation because it provides the instruments to deepen the events, scenarios, actors and power relations for six years since historical-political analysis.

Key words: neoliberalism, privatization, energy sector, elites, North America Free Trade Agreement, international relations.

Introducción

Uno de los debates más importantes sobre el proceso de privatización en México que tiene su génesis en la década de los años noventa radica en cómo actores públicos y privados aprovecharon la liberalización económica como instrumento para la adquisición de empresas estatales. Durante la mayor parte de los sexenios presidenciales se han elaborado instrumentos para modificar la economía interna con miras a cumplir con los objetivos recomendados por el Consenso de Washington y, consecutivamente, por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en un proceso que lleva 40 años de reformas económicas constantes.

Esta investigación aborda el proceso de privatización de empresas como proyecto político-normativo desde una visión crítica, en donde se analiza que el exceso de la clase política de la década de los años ochenta finiquitó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

El exceso en el gasto público y el mantenimiento de empresas paraestatales no estratégicas ocasionaron gastos que hicieron deficitarias compañías que no lo eran. La recomendación de organismos externos fue la instauración de un nuevo modelo económico fundamentado en la economía abierta, proceso de transición que incluyó ajustes en la política económica y la desregulación de infraestructura básica.

El resultado no fue el esperado: las empresas pasaron a manos de políticos que trabajaron en contubernio con empresas nacionales y extranjeras beneficiándose del proceso, teniendo un papel fundamental como cabilderos de la privatización, la firma del TLCAN de los años noventa, la reforma energética de 2014 y la contrarreforma en 2022.

En ese sentido, las negociaciones por la compra y venta de empresas estatales construyeron un espacio óptimo para la hibridación y conformación de un grupo

de poder que utilizó la fusión de poderes públicos y privados como estrategia para la adquisición de las empresas en licitación.

La investigación profundiza en la asociación de empresarios y políticos que se benefició del proceso de privatización de la década de los años noventa y se reconfiguró en cada sexenio presidencial hasta 2022, con el objetivo de explorar el vínculo entre partidos políticos y élites que se entrelazan en cada coyuntura para mantener el poder y la lucha por sectores denominados estratégicos, lo que ha llevado a homologar proyectos con beneficios incalculables.

El artículo se sitúa en cuatro apartados principales: el primero construye un andamiaje introductorio que agrega el mito de la modernización y su relación con el TLCAN para la incorporación de la economía nacional en el sistema mundial, la internacionalización de la élite político-empresarial formada en la década de los años noventa como resultado del proceso de desincorporación de empresas estatales en los ochenta, las estrategias utilizadas para la privatización paulatina del sector energético y, por último, el análisis de una élite de magnates empresariales con presencia política que profundiza en los beneficiarios directos del proceso de privatización. La segunda sección tiene su génesis durante la segunda oleada de desregulación de empresas públicas que parte del año 2000 con la llegada a la presidencia del Partido Acción Nacional (PAN), encabezado por Vicente Fox, denominada como la llegada de un gobierno gerencial. En tercer lugar se analiza el gobierno de Felipe Calderón y las políticas encaminadas a dar seguimiento a las actuales reformas estructurales ligadas al Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y la seguridad energética norteamericana. En un cuarto momento se profundiza en el fenómeno denominado como tercera oleada de privatización, que no alcanzó a consolidarse tras el término del gobierno de Enrique Peña Nieto y abre un debate vigente: la contrarreforma de 2022, que no cumple con los acuerdos pactados en el TLCAN en términos de desregulación del sector energético, lo cual permitirá observar a la élite político-empresarial participando activamente en el debate en torno a los recursos estratégicos.

El mito de la modernización. El proceso de privatización post TLCAN

La instauración del programa de modernización estatal ha pasado por seis sexenios beneficiando a oligopolios nacionales por medio de procesos de desregulación y reformas estructurales. Esta acción generó un discurso fundamentado en la idea de cooperación, modernización e inclusión del país a la economía internacional.

Con la finalidad de seguir con el proyecto neoliberal fincado sobre las recomendaciones del Consenso de Washington, el Estado mexicano ha construido de manera gradual distintas formas de intervención para la inclusión total del país a

una economía abierta y hacer frente a la crisis utilizando este modelo como estrategia “para reconvertir empresas y enfocarlas hacia el mercado externo”.¹

El desenlace de la privatización no fue el crecimiento económico: este fenómeno sumó factores como la legitimación de la élite político-empresarial recién conformada que se benefició de la elaboración de políticas económicas al adquirir infraestructura prioritaria; posterior a esto, uno de los efectos más importantes de la primera etapa del TLCAN es que actuó como catapulta para la internacionalización de las empresas privatizadas con anterioridad.

Durante la negociación del TLCAN, los gestores mexicanos decidieron mantener el sector energético fuera de las negociaciones. Los espacios estratégicos de México con las actividades que se restringieron en la negociación del tratado se vieron empañados años después al dar a conocer la apertura en 10 años al 100 por ciento en las licitaciones de las compras gubernamentales del sector energético (Petróleos Mexicanos –PEMEX– y Comisión Federal de Electricidad –CFE–), como el mejor negocio que entonces pudieron haber conseguido los empresarios norteamericanos.²

La desregulación de la infraestructura mexicana significó un abanico de oportunidades para los empresarios nacionales e internacionales debido a que los intereses de las élites canadienses, estadounidenses y mexicanas consideraron la existencia de obstáculos para la competitividad en la región; por lo tanto, en cada uno de los sexenios se dio seguimiento al proyecto de privatización paulatina, sin importar la alternancia política.

Con el advenimiento de Vicente Fox a la presidencia de México en el año 2000, diferentes sectores de la población especularon sobre un posible cambio de sistema económico, debido al cambio entre una élite política postrevolucionaria representada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) a una élite conservadora empresarial encarnada por el PAN. La antítesis es que el cambio esperado no llegó, el seguimiento fue la misma política económica de corte neoliberal que incluyó la dirección de un gobierno con tintes empresariales “*businessman*”.³

A partir del año 2000, la relación México-Estados Unidos se intensificó con la creación de un espacio de interdependencia potencializado desde el TLCAN, acuerdo que se ajustó en pos de la desregulación del sector energético y la estimulación

¹ Arturo Guillén, “El tratado de libre comercio de América del Norte y su impacto en el sistema productivo de México” en Delia Montero Contreras y María Antonia Correa (coords.), *América del Norte. Una integración excluyente*, Plaza y Valdés Editores/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007.

² Rosío Vargas, “La reforma energética: a 20 años del TLCAN” en *Problemas del Desarrollo*, vol. 46, núm. 180, México, enero-marzo 2015, pp. 106, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362015000100006 fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

³ Se denomina “*businessman*” a un empresario. Su significado en español es “hombre de negocios”.

de inversión extranjera directa, aunque los efectos en la población no arrojaban desarrollo real.

Esta serie de fenómenos es el resultado del proceso de transición entre modelos que data de finales de los años ochenta y principios de los noventa, en donde se observó un fenómeno internacional que acompañaba las coyunturas de desregulación sistémica de las empresas nacionales. Políticos que se convirtieron en empresarios y empresarios que se convirtieron en políticos: a esta fusión se le denomina élite político-empresarial.

Durante el proceso de profundización de las reglas del TLCAN y durante la realización de la agenda binacional de 2009 los inversionistas extranjeros y empresas multinacionales presionaron a las autoridades mexicanas para que ampliaran la desregulación pactada en el tratado.

Las áreas prioritarias de inversión norteamericana estaban puestas en sectores como petroquímica básica, energía eléctrica, gas natural y petróleo, y también en sectores relacionados con la infraestructura, como aeropuertos, puertos, ferrocarriles, telecomunicaciones, satélites y el sector financiero. A decir de los propios inversionistas norteamericanos, el gobierno mexicano ha facilitado la realización de *joint-ventures* o alianzas estratégicas.⁴

La internacionalización de la élite política-empresarial. Estrategias para la privatización del sector energético

La internacionalización del capitalismo nacional ayudó a configurar una élite híbrida conformada por la élite política y la empresarial durante la década de los años noventa, la cual se encontraba distanciada históricamente en México; no obstante, los primeros acercamientos de políticos y empresarios en la arena política fue visible en la nacionalización de la banca de 1982, impulsada por José López Portillo.

La estrategia utilizada por las cámaras empresariales para presionar al Estado durante esta etapa fueron las manifestaciones pacíficas aparejadas con estrategias como la fuga de capitales para forzar al gobierno en transición. Esta acción fue fundamental para la reprivatización de la banca, que para entonces mostraba una apertura total que incluía a la banca para infraestructura y las casas de bolsa.

Las negociaciones entre la élite política y la empresarial llevaron a un espacio de interacción que incluía una nueva clase política más cercana al pensamiento empresarial, cuya educación se realizaba en universidades particulares y sus características permitieron la inclusión de empresarios a los partidos políticos.

⁴Jorge Alfonso Calderón Salazar, *20 años de TLCAN. Su impacto en la balanza de pagos, agricultura y vulnerabilidad externa de la economía mexicana*, Porrúa, México, 2015, p. 250.

Grupos conglomerados como Carso, BAL y Grupo México se beneficiaron directamente del proceso de privatización en la década de los años noventa, se fortalecieron para internacionalizarse, construyeron imperios que incluyen a las personas más ricas del país y volvieron a tener un papel fundamental en torno a la reforma energética impulsada por Enrique Peña Nieto.

Un año antes de la reforma energética en México, la élite política y la empresarial en Estados Unidos deliberaron ante el Congreso la importancia del sector energético nacional. En diciembre de 2012 la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos reconoció que el objetivo de su país era el petróleo y el gas de México.

Como vecino confiable, próximo y amistoso, las importaciones de petróleo de México apoyan la seguridad energética de Estados Unidos. El documento elaborado por el Comité estadounidense precisa que “la seguridad energética es un asunto vital para la política exterior y crecimiento económico de los Estados Unidos”.⁵

Las estrategias de los grupos empresariales mexicanos empataron rápidamente con la de sus similares norteamericanos: en 2012, el candidato republicano Mitt Romney, quien fungiera como vocero de Rex Tillerson, presidente de Exxon-Mobil, buscó facilitar la entrada de Exxon a México junto con otras petroleras estadounidenses. La propuesta energética de Romney buscó mayor injerencia en PEMEX.⁶

La estrategia empresarial para la obtención de mayores ganancias en el sector energético se dio mediante la fusión y adquisición; sin embargo, existen casos de empresas que debido a la infraestructura y el capital acumulado durante las décadas de las reformas anteriores no se fusionaron, sino que crearon nuevas empresas. Esto caso puede observarse en algunas empresas privadas que ya se encontraban adheridas a las paraestatales PEMEX o CFE como prestadoras de servicios.

Los micromonopolios al interior de las paraestatales generaron impactos diversos, como la paulatina eliminación o disminución de sindicatos, gastos excesivos y corrupción. En ese contexto, la diversificación de empresas en pugna por el sector energético se construyó con el argumento de competitividad y obtención de mayores ganancias en los sectores más rentables, como el petróleo, el gas natural y la electricidad.

Existe un debate importante en torno a que las transnacionales se aprovecharon de la privatización de las empresas, pero la realidad rebasa la ficción: en el caso mexicano, la oligarquía nacional fue la que se benefició de los sectores más importantes. En ese sentido, surgieron muchas irregularidades en los procesos y los resultados no fueron los esperados.

⁵ Rosío Vargas, *op. cit.*, p. 105.

⁶ *Ibidem*, p. 104.

Esto debe tomarse en cuenta antes de promover nuevas privatizaciones. El sector que los apólogos de la privatización tienen ahora en su mira es el energético: PEMEX, CFE y la Compañía de Luz. Argumentando la necesidad de modernización de estas entidades es que se pide su privatización o la entrada, bajo una forma u otra, de capital privado en sus actividades. La experiencia raramente exitosa en dos décadas de privatizaciones debería ser razón suficiente para no emprender estos nuevos procesos.⁷

Una élite de magnates empresariales con presencia política

Alberto Baillères ostentaba el título del segundo hombre más rico de México, detrás de Carlos Slim. Su negocio principal radicaba en la minería a través de Peñoles y Fresnillo. Este actor buscó la diversificación: su emporio incluye las tiendas Palacio de Hierro y la aseguradora Grupo Nacional Provincial, entre otras empresas que conforman Grupo BAL. Anterior a la reforma energética propuesta por Enrique Peña Nieto, Baillères había preparado la creación de PetroBal, una empresa destinada a la exploración y producción de hidrocarburos en México.⁸

El mismo fenómeno se suscitó con Germán Larrea Mota, actual propietario de Grupo México, quien aprovechó la reforma energética para sacar a flote a la empresa Perforadora México (Pemsa), propiedad de su familia. “Grupo México ha acumulado experiencia en la formación de geólogos y tiene el *chip* empresarial para industrias como la petrolera. “Como en la minería, en la industria petrolera inviertes hoy y el primer barril sale muchos años después Su pendiente es asociarse con una compañía que sepa producir petróleo, adquiera el *know how* y comparta riesgos”.⁹

A partir del año 2000 y hasta 2016 en cada sexenio se habían propuesto reformas de carácter estructural, dando seguimiento a las recomendaciones de Estados Unidos mediante el Consenso de Washington, con la finalidad de que las empresas globales pudieran invertir mediante inversión extranjera directa; sin embargo, la

⁷ Emilio Sacristán Roy, “Las privatizaciones en México” en *Economía UNAM*, vol. 3, núm. 9, Facultad de Economía-UNAM, México, septiembre-diciembre 2006, pp. 54-64, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2006000300004&lng=es&nrm=iso fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

⁸ David Ordaz, “PetroBal, la apuesta del segundo hombre más rico de México” en *Economía Hoy*, 2015, disponible en <http://www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/6472220/02/15/PetroBal-la-apuesta-del-segundo-hombre-mas-rico-de-Mexico.html#Kku8mWXdJCvNeqU> fecha de consulta: 19 de mayo de 2022.

⁹ Zacarías Ramírez Tamayo, “El segundo hombre más rico de México también buscará petróleo” en *Forbes México*, 2015, disponible en <https://www.forbes.com.mx/el-segundo-hombre-mas-rico-de-mexico-tambien-buscara-petroleo/> fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

élite político-empresarial es la que ha sido beneficiada mayoritariamente durante este proceso, incrementando de gran manera sus ganancias.

En el caso de CEMEX, su diversificación empresarial se ha dado en torno a la energía, con la ayuda de la reforma energética, por lo cual se creó una rama de la empresa llamada CEMEX Energía. Fernando González Olivieri, actual director general de CEMEX, anunció que estima que será capaz de competir con CFE gracias a que producirá electricidad con una mezcla de combustibles más inclinada hacia el gas y las energías renovables, a diferencia de la empresa gubernamental que se recarga todavía con base en combustóleo.¹⁰

Empresas que en otro tiempo ya habían sido beneficiadas por procesos de desregulación de empresas estatales volvieron al escenario durante el sexenio de Peña Nieto, pero ahora el interés eran los recursos naturales o, mejor dicho, por el petróleo.

“Slim es un conocedor y protagonista del mercado petrolero internacional”, dijo Miguel Galuccio, presidente de YPF. El adjetivo es apenas una descripción somera. En México, su empresa Carso Infraestructura y Construcción es un proveedor importante de PEMEX, a través de Servicios Integrales GSM y Swecomex, uno de los mayores constructores de plataformas marinas. La semana pasada ganó un contrato de Petróleos Mexicanos valorado en 205 millones de dólares para la construcción de plataformas.¹¹

Las actuales reformas políticas son el resultado de negociaciones que tienen su génesis en las recomendaciones del Consenso de Washington, TLCAN y ASPAN que se encuentran encaminadas a la integración energética; sin embargo, éstas también se convierten en una oportunidad para la generación de ganancia de los grupos de poder ya diversificados. A estos actores se les ha denominado élite político-empresarial. En este contexto, se desarrolla la idea prospectiva sobre un Estado sin infraestructura y sus repercusiones *a posteriori* observando los beneficios y la posible crisis a la que se puede enfrentar.

Vicente Fox: la llegada de un gobierno gerencial

Tras la mala aplicación del decálogo del Consenso Washington se gestó una serie de descontentos que llegarían al Banco Mundial con la llegada de Joseph Stiglitz a la presidencia. Este debate tuvo su punto máximo en 2002 con la publicación del

¹⁰ Jonathan Ruiz, “Cemex apuesta ahora a la energía... y a mejorar costos de CFE” en *El Financiero*, México, 5 de mayo de 2006, p. 50, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/cemex-apuesta-ahora-a-la-energia/> 1

¹¹ Luis Miguel González, “Carlos Slim ahora es magnate petrolero” en *El Economista*, México, 15 de junio de 2012, p. 50, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Carlos-Slim-ahora-es-magnate-petrolero-20120615-0001.html> fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

libro *Globalization and its Discontents*, en el cual se hace comparación de éxitos y fracasos en la conducción de políticas de estabilización y reformas orientadas al mercado y cómo es que países que no aplicaron la receta al pie estaban teniendo un gran crecimiento; aun así, en México la aplicación de estas normativas sigue en marcha y ha tenido a bien apoyarse de instrumentos de integración como el TLCAN.

La línea de conexión de cada una de las coyunturas políticas propiciadas por el cambio de modelo económico se ha enfocado en mantener el crecimiento económico de la élite político-empresarial gestada a principios de los años noventa, manteniendo a la oligarquía nacional en los sectores estratégicos a privatizar.

La llegada de un gobierno gerencial significó para los grupos de poder mayores ganancias y la apertura de sectores que se mantenían protegidos, como el caso del sector energético. Al principio de las negociaciones del TLCAN, México señaló que el tema petrolero no estaría en la mesa; a cambio de ello, Estados Unidos, que tenía interés en las fuentes energéticas mexicanas, hizo excluir el tema migratorio.¹²

Para fines de esta investigación, la segunda ola de privatizaciones en México tuvo su génesis con la llegada de Vicente Fox Quezada, ex gerente de Coca-Cola México, a la presidencia el primero de julio del año 2000. Es en ese escenario que habría que ubicar la construcción y el lanzamiento de la figura de Vicente Fox, desde mediados del salinismo, como una alternativa de fracciones de la élite en el poder a presidenciables surgidos de las filas del partido de Estado. Hay una variable: el director general del Grupo Fox (un conjunto de compañías familiares dedicadas a la ganadería, la agricultura y la manufactura de botas) y ex presidente de la transnacional Coca-Cola Inc. en México y Centroamérica, conjugaría su posición económica con la política y asumiría la representación directa de los hombres del dinero en la cima del poder presidencial y sin mediaciones.¹³

El discurso de liberalización total del mercado tuvo eco en empresas estatales como PEMEX y Luz y Fuerza del Centro, las relaciones con empresarios extranjeros y nacionales fueron el primer paso para dar inicio hacia la transición de privatización del sector eléctrico y la industria petroquímica, hecho que había quedado plasmado en 1994 en el TLCAN referente a energía y petroquímica básica.

El Capítulo VI de TLCAN, en el artículo 601 que se refiere a Principios, menciona que:

¹² Antonio Gazol Sánchez, “Bloques económicos” en *Economía UNAM*, vol. 5, núm. 15, Facultad de Economía-UNAM, México, 2008.

¹³ Carlos Fazio, “Vicente Fox y el poder real”, México, 24 de febrero de 2014, disponible en <https://carlosfaziolarealidadlatinoamericana.wordpress.com/2010/02/24/vicente-fox-y-el-poder-real/> fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

1. Las Partes confirman su pleno respeto a sus Constituciones.
2. Las Partes reconocen que es deseable fortalecer el importante papel que el comercio de los bienes energéticos y petroquímicos básicos desempeña en la zona de libre comercio, y acrecentarlo a través de su liberalización gradual y sostenida.
3. Las Partes reconocen la importancia de contar con sectores energéticos y petroquímicos viables y competitivos a nivel internacional para promover sus respectivos intereses nacionales.¹⁴

La negociación para la liberalización de la energía y el petróleo generó un debate arduo en los círculos político y académico, formando posiciones diferenciadas del fenómeno; no obstante, ya se había anunciado formalmente ante empresarios nacionales y extranjeros esta acción y el dilema permitió observar la contradicción entre la campaña y el gobierno (fines y medios). Fox justificó la necesidad de privatizar la electricidad y el 51 por ciento de la petroquímica que se encontraba aun en manos del Estado. El discurso fue parecido al del sexenio pasado de Zedillo, quien utilizó el discurso de la falta de recursos, inversión, modernización y tecnología para seguir legitimando el proceso de privatización paulatina.

“En el extranjero, precisamente en Canadá y frente a empresarios canadienses Vicente Fox propuso ¿prometió? una apertura completa para la inversión privada en el sector eléctrico y en la industria petroquímica, o sea, su privatización total. Porque, según dijo, esto es un instrumento necesario, ¿urgente? para modernizar esos sectores productivos y cumplir las metas de crecimiento económico”.¹⁵

Aunque el discurso prometía mucho, sólo dejó el antecedente, pues en este sexenio no se implementó ninguna reforma estructural exitosa. Las relaciones de poder entre políticos y empresarios que se gestaron con mayor fuerza a principio de los años noventa dieron fruto debido a que empresarios fungieron como asesores políticos, diputados y servidores públicos con alto perfil dentro del Estado mexicano.

La complicidad político-empresarial fue rotunda en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y lo mencionaba ante la revista estadounidense *Business Week* en julio de 1991: “Está bien claro que el presidente mexicano no propone destruir a la élite del poder en México, es parte de ella, hijo de un aspirante a la presidencia

¹⁴ Sistema de Información sobre Comercio Exterior, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Organización de los Estados Americanos, disponible en http://www.sice.oas.org/Trade/nafta_s/CAP06.asp fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

¹⁵ Hilario Barcelata Chávez, *La economía mexicana. Crisis y reforma estructural. 1984-2006*, Universidad de Málaga, Málaga, 2008, disponible en <https://www.uv.mx/ofp/files/2014/05/Economiamexicana-Crisisyreforma-estructural.pdf> fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

en otro tiempo, montó a caballo y estudió con los vástagos de las familias más ricas del país”.¹⁶

El apoyo de los líderes empresariales hacia el Estado mexicano en el proceso de privatización y desregulación de empresas estatales fue muy importante. Los diferentes sectores tenían que empezar a ser reorganizados estructuralmente por medio de reformas en la política económica del país, dando la oportunidad a los empresarios nacionales de apostar por la concesión del gran negocio que es privatizar una empresa estatal. No es novedad que la llegada del PAN a la presidencia de México estuviera asociada con los empresarios nacionales, es decir, el partido representó el poder de las empresas en la política nacional debido a que dentro de sus filas se encontraba una gran fila de gerentes de empresas.

La llegada de Vicente Fox a la presidencia en el año 2000 conformó una serie de debates en el posible cambio político. No obstante, su declaración en televisión abierta dejó claro el derrotero de su gobierno: “antes de ser presidente pues soy empresario”. Su política se destinó a la formulación de un gobierno gerencial fundamentado en el modelo neoliberal. En ese sentido, los pilares de las estructuras de poder tradicionales y las resultantes condiciones de desigualdad siguieron intactos.

Fox llevó a cabo la segunda generación de reformas formuladas por el programa económico internacional de corte neoliberal elaborado en 1990 por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Congreso de Estados Unidos y la Reserva Federal, conocido como “Consenso de Washington”: (la primera la realizaron Salinas y Zedillo). Así, siguiendo esas “sabias” y “maduras” recomendaciones, lo que queda del patrimonio nacional pasará a manos privadas: electricidad, petróleo, educación, protección social, etcétera.¹⁷

Las relaciones de poder como hombre de negocios agruparon a los magnates del empresariado mexicano, lo que creó una serie de canchales que ayudó en el proceso acumulativo empresarial. Ejemplo de ello fue la falta de cobro de impuestos a las grandes empresas.

No sólo la falta de pagos de la deuda fiscal por empresa ayudó a la acumulación de ganancias de los grandes imperios como Grupo Carso, que quintuplicó sus ganancias de manera considerable en los primeros años de la adquisición de Telmex y mantuvo ganancias por encima de los otros grupos debido al apoyo estatal.

Cuando la población relacionó el cambio de modelo económico con el canje de partido político, la relación entre el PRI y el PAN sólo tuvo un trasfondo de enmascaramiento de actores (élites por oligarquía y fusión de ambos). Los factores

¹⁶ Elías Chávez, “Funcionarios, políticos y empresarios en tiempos de Salinas: complicidad entre ‘cuates’” en *Proceso*, 1996.

¹⁷ Hilario Barcelata Chávez, *op. cit.*

que determinaron la pugna interna y externa por el sector energético se dieron al interior de la estructura de poder, los cuales aprovecharon la falta de una política energética nacional acompañado por la baja en los precios del petróleo; empero, esta interacción entre factores endógenos tampoco permitió la totalidad de la aplicación de políticas estructurales, efecto que dejó al Estado mexicano en la participación en el ASPAN en 2005, lo que quedaría marcado en el sexenio siguiente en torno a una cruenta guerra.

Guerra contra el narcotráfico y reformas estructurales en el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012)

Durante el sexenio de Felipe Calderón, el seguimiento de la política económica de corte neoliberal promovida en sexenios anteriores siguió con el apoyo del Estado hacia el empresariado que se dio en dos direcciones: la primera en relación con las reformas estructurales, principalmente en el sector energético, y la segunda tuvo su origen en la falta de cobros de impuestos a los corporativos. Ambas características estimularon la acumulación de ganancias para la élite político-empresarial.

Felipe Calderón se encargó de consolidar las reformas estructurales que en el sexenio de Fox sólo quedaron en el discurso: aunque el gobierno de Vicente Fox (2001-2006) no logró poner en práctica ninguna nueva reforma, el de Calderón consolidó cinco en el terreno económico, no todas trascendentales: la fiscal (2007), la del sistema público de pensiones (2007), la energética (2008), la de competencia (2010) y la laboral (2012).¹⁸

En pleno sexenio calderonista, una de las políticas de Estado más eficaces sobre la desregulación de algunos sectores estratégicos se dio en el sector energético, con el desmantelamiento de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, hecho que actuó como coyuntura política para la implementación de proyectos que llevarían a la consumación de una privatización mixta y de manera paulatina en el sector energético.

La extinción de la compañía fue un golpe directo contra el Sindicato Mexicano de Electricistas, que se había distinguido por su lucha contra el neoliberalismo y la privatización del sector eléctrico. Desde las 11 de la noche del sábado 10 de octubre de 2009, cientos de elementos de la Policía Federal Preventiva ocuparon

¹⁸ Roberto Gutiérrez Rodríguez, "Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética" en *Economía UNAM*, vol. 11, núm. 32, Facultad de Economía-UNAM, México, mayo-agosto 2014.

las instalaciones de Luz y Fuerza en la Ciudad de México y otros estados del centro del país.¹⁹

Las reformas estructurales planeadas desde el salinato surtieron efecto de manera gradual en nombre del Estado:

“Los representantes del gobierno de México afirmaban que un desafío constitucional contra la instrumentación de regulaciones para los nuevos contratos no retrasaría el proceso, pero las compañías podían estar menos interesadas en presentar ofertas teniendo en cuenta las incertidumbres jurídicas. Expertos en energía y el sector privado están en general de acuerdo en que la disminución en la producción de crudo forzaría a México a llevar a cabo reformas para abrir los sectores de petróleo y gas a la inversión privada”, explicó Pascual, quien desde mayo de 2011 tomó el lugar de David Goldwin como enviado especial y coordinador de asuntos energéticos internacionales del Departamento de Estado.²⁰

La secretaria de Energía del gobierno de Calderón, Georgina Kessel,²¹ declaró que alrededor de 70 por ciento de las actividades de PEMEX en exploración y producción eran realizadas por empresas de capital privado y lo único que procuraba la “reforma” es que se aprobara por el Congreso para facilitar y erradicar el esquema extremadamente rígido, así como ordenar un mayor acceso al 30 por ciento restante a sus bienes, a los cuales están impedidos constitucionalmente de intervenir en la industria petrolera nacional. Esta es una confesión de que la reforma petrolera recientemente aprobada tuvo como objetivo legalizar la privatización de la industria petrolera.²²

Las ganancias que originarían un crecimiento en el sexenio de Calderón en función del Producto Interno Bruto quedaron en una carta de buenos deseos, según datos arrojados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

¹⁹ Indymedia México, “Gancho al hígado al SME: Calderón desaparece Luz y Fuerza del Centro, México, 11 de octubre de 2009, disponible en <http://mexico.indymedia.org/spip.php?article1004> fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

²⁰ G. Canseco, “Calderón buscó sin éxito privatizar el sector energético: Wikileaks” en *Proceso*, 2013.

²¹ Georgina Kessel, ex secretaria de Energía y ex directora de Banobras durante el sexenio de Felipe Calderón, percibió una remuneración de 35 mil euros, equivalentes a unos 600 mil pesos (al tipo de cambio vigente) sólo en el segundo trimestre de 2013 como retribución a su cargo de consejera externa de Iberdrola, multinacional energética de origen español y una de las beneficiarias de la apertura del sector eléctrico a la iniciativa privada en México.

²² Luis Sandoval Ramírez, “La reforma energética y la inversión extranjera directa en el petróleo mexicano, 1948-2008” en *Dimensión Económica*, vol. 1, núm. 0, México, mayo-agosto 2009, disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rde/article/view/19313> fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

en 2012: el crecimiento anual de dicho indicador permitió observar que durante el sexenio de Calderón el crecimiento económico apenas alcanzó 1.66 por ciento, quizás el más bajo de los últimos sexenios.

El sexenio de Calderón se vio marcado por diferentes factores, como violencia, deslegitimación estatal, falta de crecimiento económico y falta de cobro de impuestos a los corporativos mexicanos y extranjeros, así como una absurda lucha contra el terrorismo que dejó millones de muertos y un endeble tejido social. Tan sólo en lo correspondiente a impuestos, algunos corporativos debían más que lo que se destina a distintos sectores, como el educativo.

De acuerdo con sus propios balances financieros, al cierre del tercer trimestre de este agitado año, 60 corporativos que cotizaban en la Bolsa Mexicana de Valores reportaron impuestos diferidos (causados, pero no enterados) por 232 mil millones de pesos, un monto superior al presupuesto asignado a la educación pública en el país o, si se prefiere, casi seis veces mayor al subsidio que se canalizaba a Luz y Fuerza del Centro y que motivó a Felipe Calderón a decretar la extinción de esa paraestatal y dejar en la calle a 45 mil trabajadores.²³

En tan sólo 12 años de sexenios panistas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público devolvió a la élite empresarial cantidades astronómicas de capital, fenómeno que permite observar quiénes se beneficiaron durante la apertura del mercado. Es importante mencionar que la élite político-empresarial son actores que aparecen una y otra vez en la deslegitimación de las paraestatales para después concursar por la licitación.

La Secretaría de Hacienda ha devuelto empresas que facturan más de 500 millones de pesos anuales, impuestos por una cantidad difícil de asimilar para un ciudadano común: un billón 641 mil 473 millones de pesos. Y lo ha hecho en un tiempo muy corto: los 12 años incluidos en el periodo 2000-2011. Esta cifra está sustentada en los reportes entregados por las autoridades del Sistema de Administración Tributaria a la Auditoría Superior de la Federación, y serviría para construir al menos 1 040 hospitales como el Regional de Alta Especialización de Ixtapaluca, considerado el más grande del país y obra emblemática del sexenio de Felipe Calderón.²⁴

Durante la segunda oleada de privatización, del año 2000 a 2012, el gobierno mexicano implementó distintas reformas estructurales que establecieron perspectivas híbridas de negocios para la élite político-empresarial, la cual mediante esta

²³ Carlos Fernández-Vega, "Corporativos deben al fisco 8 veces más de lo que se obtendrá por aumento del IVA" en *La Jornada*, 3 de noviembre de 2009, p. 50, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2009/11/03/opinion/026o1eco> fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

²⁴ Zorayda Gallegos, "Lo que hacienda devolvió a los empresarios: \$1,641,473,000,000" en *El mañana*, Tamaulipas, México, 2013, disponible en <https://www.elmanana.com/lo-que-hacienda-devolvio-a-los-empresarios-1641473000000/2027420> fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

coyuntura diversificó las actividades de sus conglomerados empresariales como estrategia empresarial para ingresar a nuevos mercados. Este ciclo actuó también como proceso de incubación de nuevas empresas privadas de origen nacional, enfocado hacia el sector energético, lo cual representó un gran negocio en el sector de la petroquímica básica.

La tercera ola de privatización (2012-2015)

El voto de castigo por parte de los ciudadanos tras el derrumbe del PAN en el gobierno federal propició el cambio de partido; no obstante, este hecho no funcionó como un cambio. El regreso del PRI a la Presidencia de México no significó grandes cambios en la política económica del país, y sólo fue visto como el seguimiento del mismo proyecto que tiene su génesis en los años ochenta. Ahora bien, el enfoque de estas políticas fue dirigido a la desregulación de los sectores que se encontraban pendientes de liberar, ejecutando las últimas reformas que faltaban para incluir al país en una economía de mercado.

En junio pasado, Luis Videgaray Caso, exsecretario de Hacienda y Crédito Público de México, dijo en Madrid que el reto para México es “lograr un crecimiento mayor al promedio de los últimos 30 años” (2.4 por ciento), y que “al final de este gobierno”, con las reformas estructurales, se “tiene la oportunidad de elevar su tasa, que debería estar en 5 por ciento anual, el doble del incremento que hemos tenido en promedio en los últimos años”, lo que ayudará a “vencer la pobreza”. Las reformas, un mayor gasto público y “un entorno internacional mejor perfilado permitirá un crecimiento sostenido en los próximos años y décadas.”²⁵

El crecimiento esperado, originario del modelo neoclásico, quedó en la alegoría mítica de la modernización. Más allá de esta perspectiva, las reformas han acrecentado la pugna por las licitaciones públicas del sector energético por parte de las principales empresas nacionales e internacionales. La realidad es la creación de una desigualdad sistémica sin precedentes derivada de la acumulación de capital en pocas manos.

En 2012 México asombró al mundo con su paquete de reformas estructurales, principalmente con la reforma energética, la cual significó la apertura de este sector; sin embargo, después de haber aprobado los cambios estructurales, la llegada al sexenio dorado no se dio, sino que sucedió todo lo contrario durante esta coyuntura político-social. Se pudo observar que durante el sexenio de Peña Nieto el resultado de las reformas estructurales fue raquítico y distó mucho de erradicar

²⁵ Marcos Chávez, “México 2015: del estancamiento a la crisis” en *Contralínea*, México, 2014, disponible en <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2014/12/21/mexico-2015-del-estancamiento-la-crisis/> fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

los indicadores para tener una economía sostenible. Durante este sexenio se puede observar a la élite político-empresarial en las negociaciones de las reformas para volver a ser beneficiarios directos de este proceso coyuntural.

Los grupos beneficiarios de la etapa del neoliberalismo son una fusión, pertenecen a la estructura de poder que ha acompañado el proceso histórico de las regiones, los partidos sólo sirven para legitimar actores, la relación dialéctica entre funcionarios y empresarios va más allá de un modelo político y de los colores partidistas o la relación entre izquierda o derecha. Son intereses, es la pugna por el monopolio de las acciones de Estado.

Diversificaciones empresariales durante esta etapa agregan nuevos horizontes con los mismos actores. En ese sentido el seguimiento realizado a lo largo de esta investigación permite ubicar empresas como CEMEX diversificando sus actividades para licitar por el sector eléctrico: CEMEX Energía es una ramificación de lo que conocemos como CEMEX o Cementos Mexicanos. La nueva dimensión de esta empresa pretende tener inversión por más de 30 millones de dólares con un enfoque en la generación de energía eléctrica renovable.

Luis Farías, titular de CEMEX, informó para *El Financiero* que

CEMEX Energía, la nueva división de la cementera mexicana, desarrollará, junto con su socio Pattern Development, por lo menos 10 proyectos de generación eléctrica renovable en los siguientes cinco años, por lo que ya analizan terrenos en el centro y noreste de México, además de Baja California. La inversión será de 30 millones de dólares en los siguientes cinco años para generar mil mega watts de energía renovable, pues su principal aportación será de experiencia.²⁶

En otra esfera, pero en el mismo sector energético, encontramos a PetroBal, que surge como una ramificación del Grupo BAL, la cual pretende encargarse de la exploración y explotación de hidrocarburos. Ésta se encontraba encabezada por Alberto Baillères, el tercer hombre más rico de México y dueño del Instituto Tecnológico Autónomo de México, actor que se relaciona de manera directa con Pedro Aspe, clave en la primera etapa de privatización.

Como podemos observar a PetroBal, creado bajo la coyuntura de las reformas estructurales de este sexenio, pareciera que la apertura del sector energético está vinculada directamente con las estrategias del gobierno en contubernio con las nuevas empresas mexicanas que llevan la batuta en la exploración y explotación del petróleo.

²⁶ Sonia Coronado, “CEMEX Energía va por 10 proyectos de energía renovable” en *El Financiero*, México, 20 de febrero de 2015, p. 60, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/cemex-energia-va-por-10-proyectos-renovables> fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

Otra empresa que aplicó tras el anuncio de la apertura del sector energético fue Pemsá, que nace en las entrañas de Grupo México en 1959 y que actúa como conglomerado, pues diversifica sus actividades en diferentes sectores: minero, transportista y de infraestructura, además de tener presencia en diferentes países. El propietario de esta empresa es Germán Larrea Mota, catalogado como el segundo hombre más rico de México.

A pesar de la polémica que este grupo ha causado en torno al impacto ambiental,²⁷ la transnacional mexicana cuenta ahora con una fuerte solvencia económica para laborar en el campo del petróleo. Es importante denotar que Grupo México ha sido uno de los conglomerados más favorecidos con la privatización de empresas estatales, pues tiene en su poder una de las minas de cobre más grandes del mundo: la mina de Cananea, ubicada en Sonora, que es una concesión a Grupo México por parte del gobierno mexicano en la época de la mexicanización de las minas, a la cual también se le suman Ferromex, Ferrosur e Intermodal México.

El siguiente cuadro muestra la diversificación empresarial. Es importante observar que sólo dos empresas utilizaron la fusión como estrategia para licitar por el sector energético.

Cuadro 1

<i>Estrategia/ Empresa</i>	<i>Apoyo estatal</i>	<i>Fusión</i>	<i>Diversificación</i>
Telmex	Privatización	Carso infraestructura, Condumex	Carso Oil & Gas
Peñoles	Privatización	No Fusiona	PetroBal
Grupo México	Privatización	No Fusiona	Pemsá
CEMEX	Internacionalización	Pattern Development	CEMEX Energía

Fuente: elaboración propia.

Una nueva visión estructural

La llegada a la presidencia de México de Andrés Manuel López Obrador en 2018 rompió con una línea paralela de reformas aparejadas a la liberalización de sectores estratégicos. Esto ha significado un viraje importante, que puede verse reflejado en la propuesta de una reforma energética que incorpora de manera paulatina una propuesta de un nuevo modelo económico con tintes mixtos.

²⁷ El Grupo México tiene una demanda en México por la contaminación de los ríos Bacanuchi y Sonora, ocasionado por el derrame de tóxicos de la minera Buena Vista del Cobre, causando daño ambiental irreparable en la zona, afectando la salud y la economía de miles de habitantes.

La reforma energética propuesta por López Obrador radica en fortalecer a CFE y convertirla en un organismo con personalidad jurídica propia. Ésta será la única que se encargará de la distribución y la administración de la energía eléctrica, rubro importante debido a que propone la generación del 54 por ciento de la electricidad nacional y 46 por ciento de participación de capital privado en una propuesta mixta.

Por otra parte, este proyecto propone al litio y otros minerales como estratégicos, lo cual recupera la lógica de protegerlos. Esta propuesta puede abrir a mediano plazo un gran debate en torno a la ruptura con la élite que se vio beneficiada por la concesión de minas en otras décadas, principalmente en los años noventa, aunque la propuesta específica que serán respetadas.

El debate sobre la reforma energética despierta los ánimos e intereses de una élite político-empresarial que sigue teniendo una fuerte posición en lo público y en lo privado. Los movimientos en contra de la nueva reforma energética han dividido la base de los partidos políticos, un espacio muy marcado en el desconocimiento geopolítico de los recursos estratégicos.

Consideraciones finales (perspectiva de un Estado sin infraestructura)

Los resultados arrojados por el análisis de coyuntura muestra una relación sistémica en torno al proceso de privatización en dos puntos fundamentales: el primero se da en torno a la elaboración de una política económica que tiene su génesis durante la década de los años noventa y el segundo durante el proceso realizado en el marco de reformas estructurales en tres sexenios específicamente, direccionando la última etapa en la desregulación del sector energético y en la diversificación de la élite político-empresarial mexicana.

La finalidad de las reformas constitucionales para desregular el sector energético fue la competencia internacional, pero el resultado fue la diversificación de la élite, que tuvo como objetivo licitar durante la apertura del sector energético los conglomerados de CEMEX, Grupo Carso, Grupo Peñoles y Grupo México, que fueron beneficiados en la primera y segunda oleada de desregulación y privatización empresarial y que son los mismos que aparecen en la disputa en este sector.

Los conflictos y estrategias que surgieron como resultado de esta fenomenología en primera instancia son: 1) las relaciones de poder Estado-empresas, lo que ha ocasionado el acaparamiento de sectores estratégicos, acción que genera ganancias y privilegios a los corporativos que han logrado diversificar sus actividades; 2) la desregulación de sectores estratégicos que ocasionan menor ganancia al Estado que mediante la figura de concesión se ve encadenado a las rentas de la infraestructura o en concesiones de poco valor; 3) la desregulación de sectores estratégicos, como el energético, ocasionaría ganancias astronómicas para las empresas

privadas, pero no al Estado, que seguiría con un cuadro de rentas, y 4) las ganancias de estos corporativos estimulará la concentración del capital en un pequeño grupo.

Después del proceso de privatización y conformación de una clase transnacional beneficiada durante el proceso de privatización de los años noventa, la estrecha relación entre Estado y élites han seguido buscando aprovechar los últimos espacios del proceso de privatización el cual quedo pausado tras el término del gobierno de Enrique Peña Nieto. Durante este sexenio el Estado se encargó de negociar la última parte de los sectores estratégicos que se encuentran en manos del Estado.

Los resultados anteriores dan respuesta a la pregunta rectora: ¿quiénes se beneficiaron realmente del proceso de desregulación del sector energético? La respuesta se ha dado de manera multifactorial y en distintas temporalidades; sin embargo, podemos observar que después del anuncio de la apertura energética las grandes transnacionales mexicanas diversificaron sus actividades, utilizando la estrategia de fusión de empresas con compañías extranjeras especializadas en el sector energético.

Uno de los problemas más complejos en torno a la crisis que vive México en la actualidad se encuentra en la relación clientelar entre políticos y empresarios, que históricamente ha configurado una serie de beneficios para una elite en específico, la cual ha sabido diversificar sus actividades conforme las necesidades del sistema internacional; sin embargo, la última ola de privatización ha sido pausada con la llegada de un nuevo gobierno, que ha cambiado las reglas de juego en torno a los procesos y reformas con propuesta que avanzan en la reconfiguración de sectores estatales prioritarios como el energético, hecho que desatará una serie de debates de la mano de propuestas de un nuevo modelo económico normativo con una visión nacional de las acciones globales.

Fuentes de consulta

- Barcelata Chávez, Hilario, *La economía mexicana. Crisis y reforma estructural. 1984-2006*, Universidad de Málaga, Málaga, 2008, disponible en <https://www.uv.mx/ofp/files/2014/05/EconomiamexicanaCrisisyreforma-estructural.pdf>
- Calderón Salazar, Jorge Alfonso, *20 años de TLCAN. Su impacto en la balanza de pagos, agricultura y vulnerabilidad externa de la economía mexicana*, Porrúa, México, 2015.
- Canseco, G., “Calderón buscó sin éxito privatizar el sector energético: Wikileaks” en *Proceso*, 2013.
- Chávez, Elías, “Funcionarios, políticos y empresarios en tiempos de Salinas: complicidad entre ‘cuates’” en *Proceso*, 1996.

- Chávez, Marcos, “México 2015: del estancamiento a la crisis” en *Contralínea*, México, 2014, disponible en <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2014/12/21/mexico-2015-del-estancamiento-la-crisis/>
- COPARMEX, “Hacia una era de transformaciones”, México, 3 de diciembre de 2012, disponible en <https://coparmex.org.mx/llamado-al-presidente-de-la-republica-cumpla-con-la-nacion/>
- Coronado, Sonia, “CEMEX Energía va por 10 proyectos de energía renovable” en *El Financiero*, México, 20 de febrero de 2015, p. 60, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/cemex-energia-va-por-10-proyectos-renovables>
- Correa, María Antonia, “Del tratado de libre comercio a la alianza de seguridad y protección” en *Producción Económica*, 2010, disponible en https://www.researchgate.net/publication/309788942_DEL_TRATADO_DE_LIBRE_COMERCIO_A_LA_ALIANZA_DE_SEGURIDAD_Y_PROTECCION_PARA_AMERICA_DEL_NORTE
- Council, N. A., *Construyendo una América del Norte*, 2007.
- Fazio, Carlos, “Vicente Fox y el poder real”, México, 24 de febrero de 2014, disponible en <https://carlosfaziolarealidadlatinoamericana.wordpress.com/2010/02/24/vicente-fox-y-el-poder-real/>
- Fernández-Vega, Carlos, “Corporativos deben al fisco 8 veces más de lo que se obtendrá por aumento del IVA” en *La Jornada*, 3 de noviembre de 2009, p. 50, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2009/11/03/opinion/026o1eco>
- Gallegos, Zorayda, “Lo que hacienda devolvió a los empresarios: \$1,641,473,000,000” en *El mañana*, Tamaulipas, México, 2013, disponible en <https://www.elmanana.com/lo-que-hacienda-devolvio-a-los-empresarios-1641473000000/2027420>
- Gazol Sánchez, Antonio, “Bloques económicos” en *Economía UNAM*, vol. 5, núm. 15, Facultad de Economía-UNAM, México, 2008.
- Gestión, “<http://gestion.pe/empresas/magnate-oro-crea-petrobal-primera-petrolera-privada-mexicana-2123523>”, 16 de febrero de 2015, disponible en <http://gestion.pe/empresas/magnate-oro-crea-petrobal-primera-petrolera-privada-mexicana-2123523>
- González, Luis Miguel, “Carlos Slim ahora es magnate petrolero” en *El Economista*, México, 15 de junio de 2012, p. 50, disponible en <https://www.economista.com.mx/opinion/Carlos-Slim-ahora-es-magnate-petrolero-20120615-0001.html>
- González, Marco, “Crecimiento socioeconómico, estabilidad macroeconómica y política económica” en *El Cotidiano*, 2016, disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32543454007.pdf>

- Grupo México, *Grupo México*, 1 de enero de 2015, disponible en <http://www.gmexico.com.mx/companias/pemsa.php>
- Guillén, Arturo, “El tratado de libre comercio de América del Norte y su impacto en el sistema productivo de México” en Delia Montero Contreras y María Antonia Correa (coords.), *América del Norte. Una integración excluyente*, Plaza y Valdés Editores/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2007.
- Gutiérrez Rodríguez, Roberto, “Reformas estructurales de México en el sexenio de Felipe Calderón: la energética” en *Economía UNAM*, vol. 11, núm. 32, Facultad de Economía-UNAM, México, mayo-agosto 2014.
- Indymedia México, “Gancho al hígado al SME: Calderón desaparece Luz y Fuerza del Centro”, México, 11 de octubre de 2009, disponible en <http://mexico.indymedia.org/spip.php?article1004> fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.
- Morales, C., “rhpanews”, 13 de febrero de 2015, disponible en <https://www.rhpanews.com/petrobal-primer-petrolera-privada-mexicana/>
- Ordaz, David, “PetroBal, la apuesta del segundo hombre más rico de México” en *Economía Hoy*, 2015, disponible en <http://www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/6472220/02/15/PetroBal-la-apuesta-del-segundo-hombre-mas-rico-de-Mexico.html#.Kku8mWXDJCvNeqU>
- Ramírez Tamayo, Zacarías, “El segundo hombre más rico de México también buscará petróleo” en *Forbes México*, 2015, disponible en <https://www.forbes.com.mx/el-segundo-hombre-mas-rico-de-mexico-tambien-buscar-petroleo/>
- Rivera, F., “Petrobal, Carso y CEMEX, ¿ganarán con apertura energética?” en *CNN Expansión*, 2015, disponible en <https://expansion.mx/economia/2015/02/20/condiciones-y-experiencia-claves-para-energeticas-mexicanas>
- Rodríguez, I., “En el sexenio de Calderón, el menor crecimiento en 24 años, según Inegi” en *La Jornada*, 12 de noviembre de 2012.
- Ruiz, Jonathan, “Cemex apuesta ahora a la energía... y a mejorar costos de CFE” en *El Financiero*, México, 5 de mayo de 2006, p. 50, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/cemex-apuesta-ahora-a-la-energia/>
- Sacristán Roy, Emilio, “Las privatizaciones en México” en *Economía UNAM*, vol. 3, núm. 9, Facultad de Economía-UNAM, México, septiembre-diciembre 2006, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2006000300004&lng=es&nrm=iso
- Sandoval Ramírez, Luis, “La reforma energética y la inversión extranjera directa en el petróleo mexicano, 1948-2008” en *Dimensión Económica*, vol. 1, núm. 0, México, mayo-agosto 2009, disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rde/article/view/19313>

- Sistema de Información sobre Comercio Exterior, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Organización de los Estados Americanos, 2015, disponible en http://www.sice.oas.org/Trade/nafta_s/CAP06.asp fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.
- Taniguchi, H., *CNN Expansión*, 18 de noviembre de 2014, disponible en <http://www.cnnexpansion.com/expansion/2014/11/13/grupo-mexico-bajo-mayor-rigor-si-decide-ir-por-petroleo>
- El Universal, “[eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx)”, 14 de abril de 2015, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2015/slim-grupo-carso-nueva-empresa-1092333.html>
- Vargas, Rosío, “La reforma energética: a 20 años del TLCAN” en *Problemas del Desarrollo*, vol. 46, núm. 180, México, enero-marzo 2015, pp. 106, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362015000100006

Turismo sexual: el municipio mexicano de Tenancingo en Tlaxcala, acciones federales para su combate

Sexual tourism: the Mexican municipality of Tenancingo in Tlaxcala, federal actions to fight it

Valeria Olvera Alvarado*
Abdiel Hernández Mendoza**

Resumen

Al pensar en “turismo” frecuentemente llegan a la mente imágenes del sol, la playa y la arena porque es el gran estereotipo que se ha vendido desde hace muchas décadas y que corresponde a una de sus primeras modalidades, es decir, el turismo de masas. No obstante, en este siglo se ha vislumbrado que, además de ser una de las industrias más importantes a nivel internacional por los ingresos que de éste emanan, se le debe reconocer por satisfacer una necesidad fundamental: la recreación. En esta tesitura, aparecen “nuevos” turismos, entre ellos el sexual; sin embargo, el poco conocimiento que se tiene del mismo y la falta de reglamentación en países considerados como del Sur generan estragos en sus sociedades. México, por ejemplo, posee infinidad de sitios que, por sus características, podrían responder al mismo; empero, es relevante identificar dónde se produce y dónde se consume. Para ello se ha tomado como caso de estudio el municipio de Tenancingo en Tlaxcala, un espacio que demuestra la relevancia de

* Doctorante en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM, maestra en Administración de Negocios Internacionales y licenciada en Relaciones Internacionales por la misma universidad. Actualmente es profesora de asignatura en la UNAM y en la Universidad Iberoamericana. Correo electrónico: valovera@politicas.unam.mx

** Doctor en Estudios Latinoamericanos y licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM, y maestro en Geociencias y Administración de Recursos Naturales con orientación en Administración del Petróleo por el Instituto Politécnico Nacional. Profesor de tiempo completo en la Escuela Nacional de Estudios Superiores, unidad Juriquilla, de la UNAM. Correo electrónico: abdielhernandez@comunidad.unam.mx

implementar acciones de erradicación desde el núcleo, así como fortalecer lazos entre las comunidades receptoras y las autoridades.

Palabras clave: turismo sexual, turismo en México, Tlaxcala, espacio, relaciones internacionales.

Abstract

When thinking about “tourism” images of the sun, the beach and the sand often come to mind because it is the great stereotype that has been sold for many decades and that corresponds to one of its first modalities, that is, mass tourism. However, in this century it has been seen that in addition to being one of the most important industries at an international level due to the income that emanates from it, it must be recognized for satisfying a fundamental need: recreation. In this situation, “new” passenger cars appear, including the sexual one; nevertheless, the little knowledge of it and the lack of regulation in countries considered to be of the South creates havoc in their societies. Mexico, for example, has an infinite number of sites that, due to their characteristics, could respond to it; but it is relevant to identify where it is produced and where it is consumed. For this, the municipality of Tenancingo in Tlaxcala has been taken as a case study, a space that demonstrates the relevance of implementing eradication actions from the nucleus, as well as strengthening ties between the host communities and the authorities.

Keywords: sex tourism, tourism in Mexico, Tlaxcala, space, international relations.

Introducción

El turismo representa una industria de carácter mundial que responde a diferentes intereses y que se retroalimenta y reconfigura de manera sistémica. Entre los elementos que contribuyen a esto se encuentran las innovaciones tecnológicas, las tendencias en políticas mundiales —como las presentadas acorde a los Objetivos del Desarrollo Sustentable de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)—, los riesgos sanitarios y las epidemias derivadas de éstos, entre otros, en los que destaca la actividad humana que es capaz de desarrollar actos ilícitos o no éticos.

En este sentido, el turismo representa un subsistema de la economía mexicana que ha cobrado mayor relevancia para el país dentro y fuera de sus fronteras desde hace varios años. Lo anterior se observa, sobre todo, en la década de los años sesenta del siglo pasado, momento en el que recibió un fuerte impulso gubernamental vía los programas de fomento;¹ no obstante, es menester señalar que en las primeras décadas del siglo XXI se ha fortalecido por considerarse un polo

¹Jorge Navarrete, “El fomento del turismo y el estrangulamiento del desarrollo de México” en *Investigación Económica*, vol. 29, núm. 116, UNAM, México, octubre-diciembre 1969, pp. 619-633.

importante de atracción de divisas, hecho que lo posiciona como una de las más importantes fuentes de ingreso y de intercambio cultural, en palabras de Alejandro Palafox:

El turismo se ha consolidado como una de las actividades más importantes para la economía mundial contemporánea en las últimas décadas, principalmente por su poder de atracción de capitales de flujo globalizado y la generación de inversiones en actividades diversificadas, además de ser una importante fuente de ingreso de divisas para los países capitalistas emergentes.²

En la región latinoamericana, México es el país que cada año, hasta antes del gran confinamiento de 2020 derivado de la pandemia por la enfermedad SARS-CoV-2, recibía un mayor número de turistas internacionales. Durante 2019 tuvo una afluencia de 8.4 millones de visitantes internacionales, quienes contribuyeron a la macroeconomía nacional con 2 282 millones de dólares estadounidenses.³ Si bien es cierto que esta actividad conlleva múltiples beneficios en términos económicos, también es esencial comentar que propicia cambios drásticos en las dinámicas sociales y ambientales en cualquier parte del mundo que se presente, siendo una de sus consecuencias más graves el turismo sexual.

En la actualidad existen pocos estudios académicos enfocados a enlazar la industria del turismo con la del sexo, en especial dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales, por lo que este trabajo tiene un doble objetivo. Al tiempo que se pretende avanzar en los estudios del turismo sexual, se propone analizar desde una perspectiva internacionalista las relaciones creadas en torno al turismo sexual en el municipio mexicano de Tenancingo, Tlaxcala, para ubicar las acciones implementadas por el gobierno federal a fin de combatirlo y proponer medidas que refuercen la mitigación de dicha forma de turismo.

Para tales efectos, se utiliza una metodología hipotético-deductiva que posibilita analizar el turismo sexual en América Latina bajo un ciclo de producción, tránsito y destino, el cual se complejiza con otros elementos, como el jurídico. A partir de esto se explica el funcionamiento de una red del ocio carente de toda ética. Se está ante la cosificación del cuerpo humano puesto al usufructo en un espacio producido para tales fines, el cual sirve como polo de atracción a los consumidores y los motiva al desplazamiento.

² Alejandro Palafox, "Turismo e imperialismo ecológico: el capital y su dinámica de expansión. Prefacio para su análisis" en *Ecología política*, núm. 52, Icaria Editorial, México, 2016, pp. 18-25.

³ Sectur, *Resultados de la actividad turística*, Gobierno de México, México, 2020, disponible en [https://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2020-01\(ES\).pdf](https://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2020-01(ES).pdf) fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

Las fuentes consultadas para la elaboración de la presente investigación tienen como base el estudio presentado en 2004 por Óscar Arturo Castro Soto *et al.*, *Un grito silencioso. Tráfico de mujeres en México (caso Tlaxcala)*; la tesis de maestría presentada por él sobre el trabajo de Alexandra Olmos Pérez, *La trata de personas con fines de explotación sexual en Centroamérica desde una perspectiva de género* y los más recientes de Alma Cossette Guadarrama Muñoz, “La trata de personas, aproximación jurídica a propósito de: Búsqueda implacable”, y de Simón Izcarra Palacios, “Migración y trata en América del Norte”. Estas investigaciones abordan de manera directa el tema de la trata de seres humanos. La aportación que merece el artículo que presentamos radica en la profundización del vínculo entre turismo sexual y acciones jurídicas mexicanas para su combate.

La producción espacial y simbólica del turismo sexual

El turismo sexual es una de las representaciones más acabadas de la mercantilización de la vida y del cuerpo humano como tal. A esta actividad se suma el tráfico de personas con distintos fines, a saber, trata, esclavitud, prostitución, trasplante de órganos, pornografía, tráfico de estupefacientes, violación, entre otros asociados a la “violencia, coerción y abuso de poder”.⁴ Como es de observarse, el fenómeno no está aislado, al acompañarse de más actividades ilegales que se exacerban. Esto favorece la creación de un contexto propicio para la apropiación y explotación de los cuerpos con fines de valorización; dichas acciones confirman un clima de decadencia propio de la modernidad contemporánea, aludida por Bolívar Echeverría a manera de una tendencia en el “proceso de deterioro del conjunto de la vida económica, social y política en el último medio siglo [que] es un proceso que sigue la línea de desarrollo definido por una de las múltiples versiones de la modernidad capitalista”.⁵ Este marco de deterioro civilizatorio se confirma en la dicotomía centro-periferia, en la cual las consecuencias son insoslayables a dicha modernidad en otros (macro) espacios del llamado Sur histórico; sus sujetos se presentan como los no privilegiados en la división espacial del trabajo.

A manera de ejemplo, en el Cono Sur de América se aprecia una constante experimentación progresiva de la destrucción del tejido social asociada a una aguda violencia interna. A su resultado se adjetivizó hace décadas como centroamericanización,⁶ un proceso espacial visible que homogeniza la precariedad laboral, la

⁴ Ann Brooks y Vanessa Healslip, “Sex trafficking and sex tourism in a globalised world” en *Tourism Review*, vol. 74, núm. 5, 2019, pp. 1104-1115 disponible en <https://doi.org/10.1108/TR-02-2017-0017> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

⁵ Bolívar Echeverría, *La americanización de la modernidad*, CISAN-UNAM/Era, México, 2008, p. 17.

⁶ Marc Edelman, “Recent literature on Costa Rica’s economic crisis” en *Latin American Research Review*, vol. 18, núm. 2, 1983, p. 167.

extensión de la pobreza, la desigualdad, el aumento de la corrupción, la desaparición de la clase media, los desplazamientos sociales, por distinguir algunos.⁷ Bajo una connotación a todas luces racista-clasista, estos factores contribuyen a la expansión y proliferación del turismo sexual, el cual se recrudece al momento que invisibiliza y permite —actuar en el marco de una espacialidad delictiva— a proxenetas y traficantes actuar con toda libertad.

Si bien el fenómeno que se analiza tiene diferentes orígenes, mantiene intrínseca una característica lineal y permanente: la cosificación y violencia del ser humano, en específico de las distintas representaciones de lo femenino. Se está entonces ante la impunidad de unos que garantizan la satisfacción del deseo de otros; estos últimos se desplazan a espacios donde saben que encontrarán un ocio específico que retiene y apropia una corporalidad ajena, ocio convertido en demanda específica del turismo sexual y de las relaciones que de éste se desprenden como —de nuevo— la cosificación de los cuerpos valorizados en el mercado sexual y clandestino que da paso a un círculo vicioso; en otras palabras, a problemas de mayor envergadura como la trata de personas, la prostitución infantil, formas de trabajo forzado o esclavitud en pleno siglo XXI, entre otros ya plasmados.

Al respecto, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) existen en América Latina 20 millones de niños, niñas y adolescentes menores de 15 años que trabajan, lo que significa que uno de cada cinco de ellos y ellas es económicamente activos, resultado de las grandes problemáticas que enfrenta el continente y de los cuales, tan sólo en el año 2000 —mismas cifras de la OIT—, existían más de 1.8 millones de niños explotados en el comercio sexual y la pornografía.⁸ El fenómeno tomó una relevancia dramática en México durante la pandemia, provocada por el Síndrome Respiratorio Agudo Grave causante del Coronavirus tipo 2 (SARS-CoV-2 o COVID-19), al ser expuesto como el país que más difunde pornografía infantil por *Internet*.⁹

Este flagelo confirma los diferentes grados de vulnerabilidad de quienes lo padecen. En un estudio realizado por la Cámara de Diputados de México se deduce que:

⁷ Mario Pecheny y Sonia Corrêa, *SexPolitics: Trends & Tensions in the 21st Century-Contextual Undercurrents*. *Sexuality Policy Watch*, Brasil, 2019.

⁸ Laura Aguilar, *La explotación sexual comercial infantil en el turismo. Análisis del problema y propuestas para su abordaje*, Departamento de Psicología, Universidad de Oviedo, España, 2015, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=76784> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

⁹ Senado de la República, “Denuncian aumento de pornografía infantil vía internet”, Coordinación de Comunicación Social, México, 2020, disponible en <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/comisionpermanente/boletinespermanente/48307-denuncian-aumento-de-pornografia-infantil-via-internet.html> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

Las estimaciones demográficas más recientes señalan que la población mundial supera hoy los seis mil quinientos millones de personas, y que el estrato de población de entre cero y 19 años rebasa los 2 mil 415 millones (37% del total de población). He aquí el segmento poblacional de los niños y las niñas del mundo, el que, en opinión de los especialistas, es más vulnerable y representa un riesgo mayor a la comisión de prácticas violatorias de los derechos humanos. Y he aquí dentro de este segmento que se sitúan los aproximadamente 300 millones de infantes que, a decir de UNICEF, por sus condiciones socioeconómicas y sociolaborales se encuentran expuestos a las peores condiciones de trato y a sufrir todo tipo de vejaciones y maltrato, incluyendo la prestación forzosa de los servicios sexuales y el uso pornográfico de su cuerpo.¹⁰

A pesar de lo antes mencionado, son más los problemas asociados al turismo sexual. Su complejidad deviene de la articulación de los factores que promueven su existencia. Es posible entenderlo en un contexto mayor de actividades organizadas que posibilitan la explotación corporal humana; por lo tanto, la reducción/eliminación de los derechos sociales de quienes son mercantilizados. Y esto va más allá de un tema de oferta y demanda; es indispensable destacar que su existencia también se relaciona con el entrecruzamiento de toda una red que se vale de las condiciones jurídicas propias del espacio en que se realiza.

Sin embargo, no son las únicas condiciones de posibilidad del turismo sexual: éstas se asocian con la aceptación social al normalizarlo, la implementación de políticas públicas de gobierno, la migración asociada a esta práctica (la persona que consume y la que es consumida interactúan en esta relación), la existencia de un ocio atractivo al turismo obscuro, entre otras, fundamentales para comprender la producción de este espacio y también del tiempo-acción de sus productores: personas cosificadas, traficantes de personas, proxenetas, autoridades coludidas, en fin.

Al respecto, vale decir que este fenómeno no es exclusivo de algún país. El turismo que promueve la prostitución, aunque legal, tiene sus vicisitudes, como sucedió en la década de los años noventa del siglo xx en Países Bajos y Tailandia, cuando se les asoció con la crisis de la pandemia por causa del Virus de Inmunodeficiencia Humana, la prostitución infantil, la adicción a drogas, etcétera,¹¹ situaciones que etiquetaron a dichas naciones como “los espacios de tolerancia a ese

¹⁰ CEAMEG, “Análisis de la situación legislativa del delito de turismo sexual infantil a nivel federal e internacional a fin de aportar propuestas legislativas para su combate”, LXII Legislatura-Cámara de Diputados, México, 2015, disponible en <http://www3.diputados.gob.mx> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

¹¹ Erin Sanders-McDonagh, *Women and Sex Tourism Landscapes*, Routledge, Londres, 2016, p. 180.

nuevo turismo de masas”. Con ello se comenzó a asociar al turismo con los fines sexuales, sean regulados o no, pero también se impulsó de manera más fuerte a esta actividad económica para atraer más divisas, por ejemplo en América Latina.

El turismo se convirtió en la fuente de ingresos de algunos países, como México, donde el aporte al Producto Interno Bruto (PIB) en 2019 representó el 16 del 13 por ciento del total de empleos, mientras que para Belice el número fue mucho mayor: 37 y 39 por ciento en el mismo orden.¹² El impacto durante la pandemia (2020-2021) es significativo, sobre todo en la región caribeña, en donde la contribución total de viajes y turismo respecto al PIB y al empleo es de vital importancia en estos países, siendo en casos como Antigua y Barbuda su principal fuente de ingresos y empleo. La situación de pobreza que esto deja es alarmante.

Al ser el turismo una de las fuentes de ingreso principales, las zonas turísticas cercanas a las comunidades más pobres tienden a verse más afectadas por la explotación sexual vinculada al arribo de viajes procedentes del extranjero, tal es caso de Cartagena, en Colombia; Punta Cana, en República Dominicana, y Acapulco, en México.¹³

Según la ONU, citada por Ana Moreno en *Le monde diplomatique*, en 2002 “unos dos millones de niñas, de entre cinco y quince años, son introducidas anualmente en el comercio sexual en todo el mundo, [...] aunque el fenómeno de la explotación sexual tiene su auge en Asia, en los últimos años ha experimentado un notable crecimiento en América Latina”.¹⁴ Estas condiciones se mantienen a pesar de que en 2020 se ratificó de manera universal el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, “—que pretende asegurar la libertad e impedir que los niños sean ocupados en las ‘peores formas de trabajo—’”¹⁵ de nueva cuenta, en medio del gran confinamiento 2020 parece debilitarse en la región latinoamericana.¹⁶

Ante este panorama, es innegable la existencia de políticas gubernamentales —nacionales e internacionales—, así como la creación de distintas organizaciones

¹² CEPAL, *Evaluación de los efectos e impactos de la pandemia de COVID-19 sobre el turismo en América Latina y el Caribe: aplicación de la metodología para la evaluación de desastres (DaLA)*, CEPAL, 2021, disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46551> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

¹³ Macià Blázquez y Ernest Cañada, *Turismo placebo. Nueva colonización turística: del Mediterráneo a Mesoamérica y el Caribe. Lógicas espaciales del capital turístico*, Edisa, Nicaragua, 2011, p. 410.

¹⁴ Ana Moreno, “La explotación sexual infantil en América Latina” en *El Diplo*, 2002, disponible en <https://www.insumisos.com/diplo/NODE/3017.HTM> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

¹⁵ ILO, *Convenio C182-Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil*, 1999, disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:31237 fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

¹⁶ News UN, “La crisis económica del COVID-19 empujará a millones de niños al trabajo infantil” en *Noticias ONU*, 2020, disponible en <https://news.un.org/es/story/2020/06/1475912> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

públicas y privadas que tienen por objetivo frenar la prostitución en sus diferentes formas, en especial las que conciernen a la infantil y las asociadas con el turismo internacional;¹⁷ aun así, los esfuerzos resultan insuficientes, debido a que la industria y la “expansión del mercado sexual”,¹⁸ legal o ilegal, se mantienen a pesar de la pandemia.¹⁹

¿Cómo explicar que el mercado sexual de alcance internacional sigue siendo tan lucrativo? Insistimos en que la respuesta tiene que ir más allá de una relación oferta-demanda; se requiere contextualizar la situación socioeconómica en la que se encuentran las poblaciones que presentan el fenómeno del turismo sexual y sus consecuencias más visibles anotadas líneas arriba. También hay que comprender dentro de este panorama la formación de un espacio en el que las relaciones entretreídas permiten diferenciar origen-tránsito-destino no sólo de las personas que acuden al servicio, sino también de las que se ven obligadas a ejercerlo. Se está ante la creación de espacios destinados a la compra-venta de humanos desujetizados, ofertados en mercados negros, con normas jurídicas aún escuetas o inaplicables, mercados encubiertos bajo la manta del turismo, que es una actividad económica de importancia significativa para las arcas de los Estados.

En este caso, México resulta ser un país de origen-tránsito-destino de trata de personas: “La Coalición Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y El Caribe ha estimado que en esta nación hay 1 200 000 personas en situación de trata, lo que coloca a México en el quinto lugar de las naciones en América Latina que padecen este problema”.²⁰ Dentro del país, un caso grave se localiza en Tlaxcala, entidad federativa en la que no existe un estimado de cuántas mujeres han sido y son explotadas sexualmente.

Lo mencionado hasta aquí permite abrir una veta de análisis que pensamos es fundamental para Relaciones Internacionales: se trata de la espacialidad del turismo sexual. Dicha espacialidad surge de las relaciones sociales y, por lo tanto, de poder, existentes en esta actividad. A partir de lo ilícito es posible ver su producción

¹⁷ German Santillán Delgado, *El turismo sexual infantil y su tipificación en el Estado de México*, UAEM, México, 2014, disponible en <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/21612> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

¹⁸ Marta Lamas, “Feminismo y prostitución: la persistencia de una amarga disputa” en *Debate feminista*, vol. 51, Centro de Investigaciones y Estudios de Género-UNAM, México, 2016, disponible en <https://doi.org/10.1016/j.df.2016.04.001> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

¹⁹ Deutsche Welle, “Reabrirán burdeles en cinco estados de Alemania tras pausa por COVID-19”, 2020, disponible en <https://doi.org/10.13047> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

²⁰ María Martínez de Ita y Regina I. Hernández, “Trata de mujeres con fines de explotación sexual en Tlaxcala” en *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 14, México, 2014, disponible en <https://doi.org/10.17141/urvio.14.2014.1346> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

en diferentes sentidos, los lugares de retención de la víctima, los de resguardo, los de intercambio y los de la ejecución del delito, por mencionar una línea. Pero, en el otro lado, hay otras relaciones espaciales también desarrolladas que van desde la búsqueda de la víctima, el espacio de denuncia, las redes de apoyo y las cartografías que trazan el turismo sexual.

Es posible delimitar la espacialidad del turismo en un tiempo concreto. Es decir, en aquel en donde se conjuntan diferentes fenómenos que acompañan su desarrollo. La precariedad económica, la corrupción, la existencia de células del crimen organizado e incluso una historia de desigualdad y explotación, entre otras.

Tlaxcala, paraíso del turismo sexual en México

Tlaxcala conjunta en su espacio una suma de recursos físicos con una gran riqueza histórica. Es una de las 32 entidades que conforman la República Mexicana; está localizada al sureste del país, sus colindancias al norte, oriente y sur son con Puebla, Hidalgo al noreste y con el Estado de México al oeste. Según los datos proporcionados por el Servicio Geológico Mexicano, tiene una extensión de 3997 km² y presenta una “pobre historia minera” entre la que destacan minerales no metálicos como: tierras Fuller, diatomita, tezontle, arena, grava y arcilla.²¹

¿En qué consiste esta riqueza histórica de Tlaxcala? Sin duda alguna se sustenta en las relaciones sociales establecidas bajo ese espacio. Quienes allí crean su cotidianidad han trascendido una geografía de difícil acceso, la cual no les impidió construir vías de comunicación terrestre, aéreas, alámbricas e inalámbricas, para una población de más de 1 millón 200 mil habitantes, según el más reciente censo realizado en 2015 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De la misma manera, es posible explicar las relaciones sociales establecidas en este espacio desde un análisis de sobrevivencia, desaparición y advenimiento de formas de sociabilidad que se han visto afectadas por los desplazamientos humanos de salida y llegada. ¿Quiénes son los sobrevivientes y quiénes los desaparecidos? Se sabe que tres de cada 100 habitantes hablan una lengua originaria, náhuatl y otomí, son las más representativas; sin embargo, Tlaxcala experimenta desde hace años la extinción de sus pueblos y con ello de las formas tradicionales de ser y estar en el mundo, así como de pensarlo. Es suficiente con ver en el *Atlas de los pueblos indígenas de México*²² la desaparición de 2010 a 2015 del pueblo cho’l y la reducción casi a la mitad del chinanteco.

²¹ Véase Servicio Geológico Mexicano, *Panorama minero del estado de Tlaxcala*, Servicio Geológico Mexicano, 2018, disponible en <http://www.sgm.gob.mx/pdfs/TLAXCALA.pdf> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

²² CDI, *Atlas de los pueblos indígenas de México*, Tlaxcala, INPI, 2018, disponible en http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=7251 fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

Por otro lado, este proceso de desaparición y reducción de poblaciones da paso a la existencia de nuevas formas de representación de las relaciones sociales, eventos como la Huamantlada (corrida de toros asemejada a la Feria de San Fermín, España), así como los asentamientos de actividades secundarias, en específico maquiladoras, transformaron de manera radical el espacio, a la vez que permitieron el establecimiento de otras relaciones económico-productivas para satisfacer al turismo y a las empresas establecidas en las últimas tres décadas.

Para realizar el análisis, se contempló imprescindible primero ubicar el tema jurídico, correspondiente a cómo se interrelacionan el tema del tráfico y trata de personas con el turismo sexual para que, en un segundo momento, ubiquemos en la espacialidad de la República Mexicana la concentración de estos flagelos en dos sentidos: la producción del turismo sexual y su ejecución, haciendo énfasis en el municipio de Tenancingo.

Marco jurídico internacional y mexicano

México ha logrado consolidar una de las economías más fuertes de América Latina; a pesar de ello, la pobreza y la desigualdad son factores que siguen afectando a millones de ciudadanos cada año, siendo la población infantil la más vulnerable. Tan sólo “entre el tercer trimestre de 2019 y el tercer trimestre de 2020, el coeficiente de Gini aumentó de 0.49 a 0.54”,²³ lo cual deja entrever un aumento en la desigualdad.

Es también uno de los países en donde el turismo se ha convertido en una fuente clave de captación de divisas hasta 2019. Esta actividad se ha desarrollado de forma más planificada y organizada en lo que respecta a los atractivos culturales y naturales que posee. Empero, la actividad turística sigue asociada a la proliferación de su vertiente sexual. Entre las causas ya mencionadas, es preciso destacar la complicidad existente alrededor de esta industria, incentivada por la comunidad receptora y la corrupción de las instituciones encargadas de evitarla, prevenirla y erradicarla.

En este contexto, el turismo sexual constituye una grave problemática en diferentes zonas de la República, en específico al norte y sur del país, donde se ofertan mayores atractivos turísticos. Es aquí cuando comenzamos a notar la distinción espacial de esta especie de turismo a la que volveremos más adelante: el espacio de consumo-ejercicio turístico no es de manera necesaria el de su producción.

²³ CONEVAL, “El CONEVAL presenta información referente al Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza y la Pobreza Laboral al tercer trimestre de 2020”, comunicado núm. 32, CONEVAL, 2020, disponible en https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/COMUNICADO_32_ITLP_3er_TRIMESTRE_2020.pdf?platform=hootsuite fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

Al respecto, algunos países han tomado medidas específicas para penalizar a los turistas que busquen este tipo de industria, las cuales están basadas en el primer instrumento occidental de 1904, firmado en París, conocido como el Convenio sobre la trata de blancas, el cual casi medio siglo después se actualizó a Convenio para la represión de la trata de personas y explotación de la prostitución ajena, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de México en 1936 y más reciente el Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, uno de los tres protocolos de Palermo (ver Tabla 1).²⁴

A nivel internacional, vale acotar que Suecia “[es un] caso pionero, prohíbe la compra de servicios sexuales desde 1999; Noruega prohíbe a los funcionarios comprar servicios sexuales en el extranjero desde 2002; Filipinas, desde 2003, penaliza a los clientes que usan a una persona víctima de la trata; y Corea del Sur, desde 2004, penaliza la compra de servicios sexuales, la cual había sido estimulada primero por la presencia militar japonesa y después por los militares norteamericanos”.²⁵

Si bien, como se observa en la Tabla 1, en México se han creado diferentes instrumentos jurídicos para regular la prostitución de personas, no obstante, a nivel nacional existen numerosas ciudades que cuentan con zonas rojas que no tienen ningún tipo de control aparente, por lo que se estima que actualmente alrededor de 30 mil menores de edad son víctimas de la prostitución y el abuso sexual infantil.²⁶

Tabla 1
Instrumentos jurídicos nacionales e internacionales
para combatir el tráfico de personas

<i>Instrumentos internacionales</i>	<i>Instrumentos nacionales</i>
<i>Convenciones ONU</i>	<i>Constitución Política de México</i>
Convención Internacional para la represión de la trata de mujeres y menores. Publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> : 25 de enero de 1936	Artículo 4º: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”

²⁴ ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, UNODC, Viena, 2004, disponible en <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

²⁵ Laura Aguilar, *op. cit.*

²⁶ CEAMEG, *op. cit.*

Tabla 1
Instrumentos jurídicos nacionales e internacionales
para combatir el tráfico de personas (continuación)

<i>Instrumentos internacionales</i>	<i>Instrumentos nacionales</i>
Convención internacional relativa a la represión de la trata de mujeres mayores de edad Entrada en vigor en México: 2 de julio de 1938.	<i>Código Penal Federal</i>
Convenio para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena Entrada en vigor en México: 21 de mayo de 1956.	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer Entrada en vigor en México: 3 de septiembre de 1981	Artículos: 200, 201
Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional Entrada en vigor en México: 29 de septiembre de 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Pornografía de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo
Convención sobre los derechos del niño.	Artículo: 202
	<ul style="list-style-type: none"> • Turismo sexual en contra de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo
<i>Protocolos ONU</i>	Artículo: 203.
Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer Entrada en vigor en México: 15 de junio de 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Lenocinio de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada, “Protocolo de Palermo” y su complemento “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire” Entrada en vigor en México: 25 de diciembre de 2003	Artículo: 204
	<ul style="list-style-type: none"> • Trata de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo
<i>Pactos ONU</i>	Artículo: 205
Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales Entrada en vigor en México: 22 de junio de 1981	<ul style="list-style-type: none"> • Lenocinio y trata de personas
Pacto internacional de derechos civiles y políticos. Entrada en vigor general: 23 de marzo de 1976	Artículo: 206
	<ul style="list-style-type: none"> • Provocación de un delito y apología de éste o de algún vicio y de la omisión de impedir un delito que atente contra el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana o la integridad física o mental
<i>Convenios OIT</i>	Artículos: 208 y 209
Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999. Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación Entrada en vigor en México: 30 de junio de 2001	<i>Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos</i> Publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 14 de junio de 2012 Artículos: 2, 7, 10, 13-20

Tabla 1
Instrumentos jurídicos nacionales e internacionales
para combatir el tráfico de personas (continuación)

<i>Instrumentos internacionales</i>	<i>Instrumentos nacionales</i>
<i>Convenciones OEA</i>	<i>Ley para la protección de niñas, niños y adolescentes</i>
Convención americana sobre derechos humanos “Pacto de San José de Costa Rica” Entrada en vigor general: 18 de julio de 1978	Artículos: 3, 11, 13, 21
Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará” Entrada en vigor general: 5 de marzo de 1995	<i>Ley federal de radio y televisión</i> Artículos: 4, 5 y 10
	<i>Ley de asistencia social</i> Artículo 4
	<i>Ley federal contra la delincuencia organizada</i> Artículo 2
	<i>Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia</i> Artículos: 5 y 49
	<i>Ley general de educación</i> Artículo 69

Fuente: elaboración propia, 2021.

En el estudio de estas leyes es preciso identificar la relación entre el tráfico de personas (contra el Estado), trata de personas (contra la persona) y el turismo sexual como un elemento que está ligado, pese a mantener diferencias como en la movilidad y extracción de la persona que es mercantilizada y que tras el anonimato encubre el desplazamiento de consumidores del servicio sexual ilegal, bajo todas sus formas y en franca asociación entre autoridades, traficantes de personas, lenones, proxenetes, restauranteros, hoteleros, dueños de antros y clubes, entre otros.²⁷

El concepto de tráfico de personas es entendido, según el artículo 3, inciso A, del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire como: “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.²⁸

²⁷ Véase Celeste Jiménez *et al.*, *Investigación conceptual sobre turismo sexual, investigación y ciencia*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2018, p. 75.

²⁸ ONU, *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*, Viena, 2003, disponible en <http://www.>

Mientras que el delito de trata de personas, según el artículo 3, inciso A, del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, se entiende como:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.²⁹

Por su parte, la tipificación del turismo sexual, la Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos, da a entender en su artículo 18 que esta actividad se refiere a quien:

promueva, publicite, invite, facilite o gestione por cualquier medio a que una o más personas viajen al interior o exterior del territorio nacional con la finalidad de que realicen cualquier tipo de actos sexuales, reales o simulados, con una o varias personas menores de dieciocho años de edad, o con una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o con una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo, y se beneficie económicamente de ello.³⁰

Es la explotación sexual el eje que articula el ciclo del turismo sexual en específico en el que refiere a la trata-turismo sexual. Si bien el tráfico posibilita en algunas ocasiones la trata, es más directa la relación de ésta con el turismo sexual. En éste intervienen los enganchadores, que suelen estar en suelo nacional³¹ y desde ahí preparan el traslado de las personas a explotar al espacio donde se ejecuta esta actividad.

oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_cont_tr%C3%A1f_1%C3%ADci_migra_tierra_mar_aire_comple_conve_nu_cont_delin_orga_transn.pdf fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

²⁹ ONU, *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños*, OHCHR, Viena, 2003, disponible en https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

³⁰ Cámara de Diputados, *Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos*. Senado, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2012, disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/LGPSEDMTP.pdf, fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

³¹ Óscar Arturo Castro Soto *et al.*, *Un grito silencioso. Tráfico de mujeres en México (caso Tlaxcala)*, CHS DER, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2004, p. 94.

Se observa, entonces, que ello lleva al consumo de la persona a manera de objeto. En el espacio de la explotación es posible entender que el turismo sexual también se compone por el desplazamiento de personas que buscan satisfacer una necesidad de sexo, mediante vías ilegales que incluyen el intercambio de dinero u otra forma de pago o extorsión con fines de satisfacer ese deseo en un espacio que no es el de residencia y que está cubierto por el anonimato garantizado por todos los involucrados en el ciclo.

Ante este panorama, las cifras que se presentan sobre la explotación sexual en México son alarmantes (Tabla 2), más si se tiene presente que “alrededor de 17 mil menores son explotados sexualmente en México, según el DIF nacional, delito que involucra a por lo menos 22 estados de la República. El organismo de servicio social de México informa que más de 16 000 niños y niñas están atrapados en la prostitución, la mayor parte en los destinos turísticos”.³²

Tabla 2
Adolescentes víctimas de explotación sexual por la industria turística

<i>Tipo de ciudades</i>	<i>N° de niñas, niños adolescentes víctimas de la explotación sexual por la industria turística</i>
Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Guadalajara, Tapachula y Tijuana	4 600
Zona metropolitana de la Ciudad de México	2 500
Otras zonas urbanas importantes: Monterrey, Puebla y León	1 500
Otras zonas turísticas importantes: Puerto Vallarta, Cozumel, Playa del Carmen, Mazatlán, Veracruz, Los Cabos, La Paz, Manzanillo, Ixtapa y Huatulco	700
Otras zonas fronterizas importantes: Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo, Agua Prieta y Nogales	600
Ciudades de alrededor de 500 mil habitantes: Aguascalientes, Mexicali, Saltillo, Torreón, Chihuahua, Durango, Toluca, Morelia, San Luis Potosí, Culiacán, Hermosillo y Mérida	700
Ciudades de alrededor de 200 mil habitantes: Jalapa, Coahuila, Colima, Campeche, Zacatecas, Tuxtla Gutiérrez, Guanajuato, Irapuato, Chilpancingo, Pachuca, Uruapan, Cuernavaca, Tepic, Oaxaca, Villahermosa, Tampico, Ciudad Victoria y Minatitlán	700
Resto del país	4 400
Total	16 000

Fuente: elaboración propia con base en información de Elena Azaola en el estudio *Infancia robada*, UNICEF, México, 2000.

³²CEAMEG, *op. cit.*

Como se apuntó, son múltiples los factores que propician este delito. Los datos presentados en la Tabla 2 sirven de base para comprender el impacto del flagelo de la explotación sexual sobre la industria turística en los años recientes; en ese sentido, el informe presentado por UNICEF-México, titulado *Informe anual México 2018*,³³ señala que:

- a) 63 por ciento de niños y niñas de entre uno y 14 años de edad han sufrido algún tipo de violencia;³⁴
- b) 51 por ciento vive en situación de pobreza;
- c) ocho de cada 10 agresiones contra niños y adolescentes entre 10 y 17 años ocurre en la escuela, vía pública y el hogar;
- d) seis de cada 10 mujeres adolescentes entre 15 y 17 años ha sufrido al menos un incidente de violencia ya sea emocional, sexual, física o económica;
- e) en 2017 al menos 20 por ciento de desapariciones a nivel nacional fueron niños, niñas y adolescentes, y
- f) entre 2010 y 2017 ocurrieron 10 547 defunciones por homicidio de niños, niñas y adolescentes, en donde el grupo más vulnerable fue el de las y los adolescentes entre 12 y 17 años.

Por otra parte, ONU Mujeres³⁵ apunta que durante ese año:

- a) 19.2 millones de mujeres fueron sometidas en algún momento de su vida a algún tipo de intimidación, hostigamiento, acoso o abuso sexual;
- b) por cada nueve delitos sexuales cometidos contra mujeres hay un delito sexual cometido contra hombres;
- c) en 2018 40 303 mujeres en México sufrieron una violación sexual, y
- d) aproximadamente 32.8 por ciento de las adolescentes de entre 15 y 17 años ha sufrido alguna forma de violencia sexual en el ámbito comunitario.

Es importante subrayar que el turismo sexual se trata hoy en día de un negocio muy lucrativo a escala mundial: se estima que de los delitos de trata de perso-

³³ UNICEF, *Informe anual México 2018*, UNICEF, 2019, disponible en <https://www.unicef.org/mexico/media/1781/file/Informe%20anual%202018.pdf> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

³⁴ Según la UNICEF se entiende por violencia toda forma de daño o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual.

³⁵ ONU Mujeres, *ONU México hace un llamado a eliminar todas las formas de violencia sexual contra las mujeres y las niñas*, ONU Mujeres, México, 2019, disponible en <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/11/llamado-25n> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

nas más de 70 por ciento están relacionados con la explotación sexual,³⁶ bajo la cual se encuentra el turismo sexual y que, en algunos casos, ha alcanzado altos niveles de sofisticación y en el cual intervienen poderosas redes delictivas en los niveles local, nacional e internacional, como se anotará más adelante.

Ante el grave flagelo que representan los delitos de explotación sexual, el derecho internacional se ha manifestado, expresando en diferentes instrumentos su repudio y rechazo contra vulneración de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas víctimas de explotación sexual, invitando a los países a incluir en su legislación doméstica instrumentos para su combate y erradicación, así como recomendaciones para incluir de políticas públicas de atención y prevención de este delito.

La Organización Mundial del Turismo (OMT), por ejemplo, como principal organización internacional en el ámbito turístico, aboga por un turismo que contribuya al crecimiento económico, a un desarrollo incluyente y a la sostenibilidad ambiental, ofrece liderazgo y apoyo al sector para expandir por el mundo sus conocimientos y políticas turísticas.

El Estado mexicano forma parte de esta organización desde 1975. La OMT defiende la aplicación del Código ético mundial para el turismo para maximizar la contribución socioeconómica del sector, minimizando a la vez sus posibles impactos negativos, y se ha comprometido a promover el turismo como instrumento para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030).

Por ello, dicha organización comenzó a visibilizar el fenómeno del turismo sexual desde 1995, planteando su declaración sobre la prevención de éste que señala: “son viajes organizados en el sector del turismo, o al exterior del mismo, pero utilizando sus estructuras o sus redes, con el propósito principal de facilitar a los turistas la práctica de relaciones sexuales comerciales con diferentes residentes del lugar de destino”.³⁷

Por su parte, la Asamblea General de dicho organismo, llevada a cabo del 27 de diciembre al 1° de octubre de 1999 en Santiago de Chile, mediante la Resolución A/RES/406(XIII) condena y denuncia al turismo sexual al considerarlo como una violación grave a los derechos de los niños y las mujeres.

³⁶ CNDH, *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*, CNDH, México, 2019, disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/201908/DIAGNOSTICO_SITUACION_TDP_2019.pdf fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

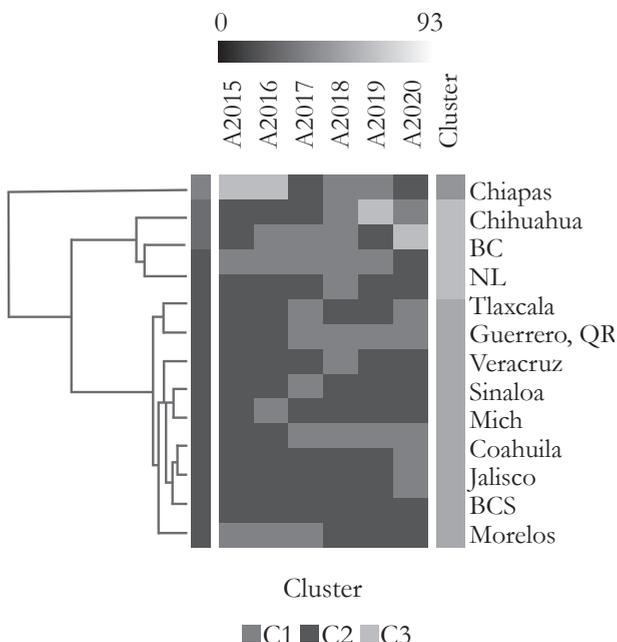
³⁷ María Martínez de Ita y Regina I. Hernández, *op. cit.*

El caso de Tenancingo

En 2019 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de México dio a conocer que entre las entidades federativas en las que se infririó la existencia de turismo sexual destacaron: Baja California (BC), Baja California Sur (BCS), Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Michoacán (Mich), Morelos, Nuevo León (NL), Quintana Roo (QR), Sinaloa y Veracruz.³⁸ Como es de notar, Tlaxcala no figura entre las notas, hecho que se confirma al momento de hacer un ejercicio de *clustering* que comprende a los estados mencionados cuando se observaron las cifras de incidencia delictiva entre 2015 y 2020, en específico en el delito de trata de personas (véase *Heat map 1*).

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 145, enero-abril 2023, pp. 161-187

Heat map 1
Incidencia delictiva en México 2020. Casos relacionados con la trata en entidades relacionadas con el turismo sexual según la CNDH

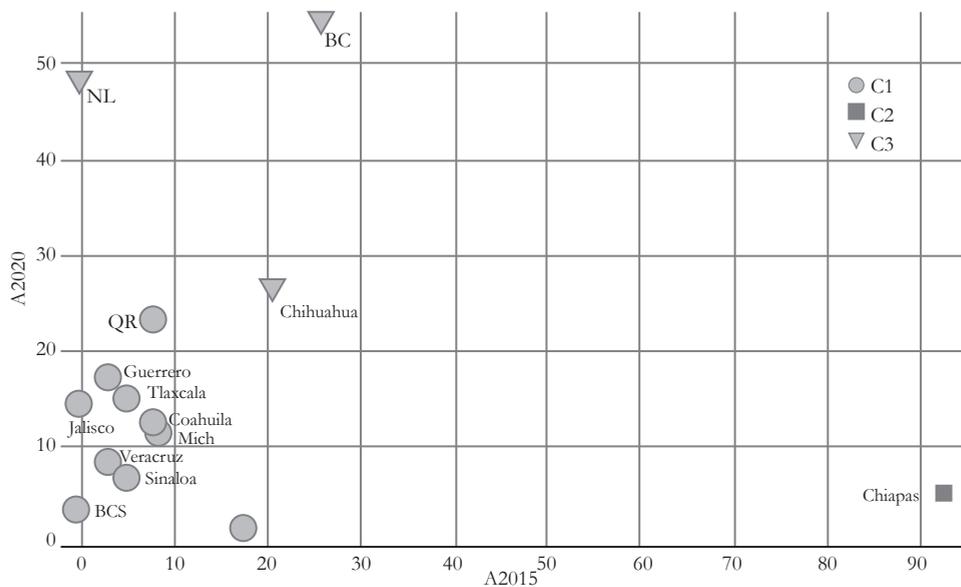


Fuente: elaboración propia, con base en los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp#2697>

³⁸ CNDH, *op. cit.*

Mediante este ejercicio de *clustering* fue posible jerarquizar tres grupos: 1) Tlaxcala, Guerrero, Quintana Roo, Veracruz, Sinaloa, Michoacán, Coahuila, Jalisco, Baja California Sur y Morelos; 2) Chihuahua, Baja California y Nuevo León; y 3) Chiapas. En este último, *cluster* 3, se destaca que la incidencia delictiva muestra una tendencia descendente, la cual se explica por la presencia de la Guardia Nacional en ese estado. De la misma manera, es posible observar la concentración del delito de trata en el *cluster* 2, estados asociados con la franja fronteriza norte del país, los cuales concentran la actividad de explotación sexual. En lo referente al *cluster* 1, existe menos concentración de dicha incidencia (gráficos 1 y 2). Por lo tanto, es posible acentuar que el delito es menos denunciado y atendido en las instancias legales que denunciado por otros medios como los periodísticos.³⁹

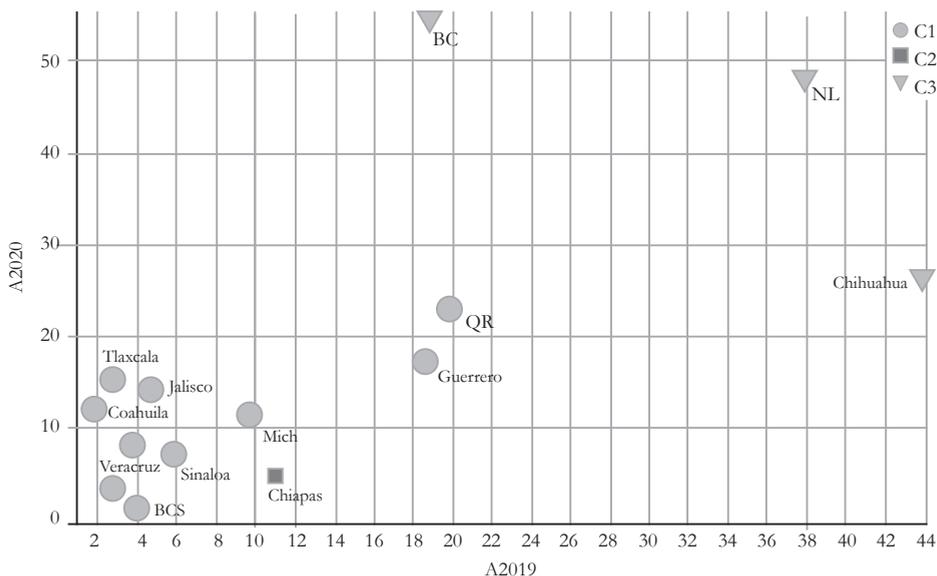
Gráfico 1
Comportamiento del delito de trata en entidades relacionadas con el turismo sexual según la CNDH de 2015 a 2020



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp#2697>

³⁹ *Idem.*

Gráfico 2
Comportamiento del delito de trata
en entidades relacionadas con el turismo sexual según la CNDH de 2019 a 2020



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021, disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp#2697>

En los gráficos 1 y 2 es posible apreciar que la incidencia delictiva que presenta Tlaxcala en cuanto al delito de trata que, como se vio en el apartado anterior, está asociado al turismo sexual, no representa una cifra significativa. La explotación se realizó en 2019 en las zonas fronterizas del norte. Hecho que contrasta con la investigación cualitativa realizada en los trabajos de Castro Soto *et al.*,⁴⁰ hecho que para nada desmiente la participación de Tenancingo, Tlaxcala, en las actividades del turismo sexual.

Cuando se trata de la delincuencia organizada, uno de los elementos que consideramos indispensable tener bajo análisis es la producción del espacio. Si bien se vislumbra que la incidencia se da en estados fronterizos, se puede destacar que éstos son los espacios de consumo y ejecución del turismo sexual, mientras que, tomando como base las entrevistas realizadas por Óscar Arturo Castro Soto,⁴¹ que han

⁴⁰ Óscar Arturo Castro Soto *et al.*, *op. cit.*

⁴¹ *Idem.*

tenido continuidad en trabajos como el de Óscar Balderas⁴² desde el periodismo, del trabajo de las instituciones como el de la CNDH, así como las investigaciones que alertan sobre la modernización de esta actividad, vía la digitalización como la elaborada por Corral,⁴³ es posible inferir que Tenancingo, Tlaxcala, es un espacio de producción del turismo sexual, que sirve de base para los enganchadores y que es punto de traslado.⁴⁴

¿Cómo funcionan las relaciones en este espacio utilizado para la producción del turismo sexual? En el artículo intitulado “Trata de mujeres con fines de explotación sexual en Tlaxcala”, las autoras señalan que este flagelo desarrollado en el estado destaca “porque de aquí han emergido redes que explotan mujeres en todo el país y fuera del mismo, siendo la modalidad de explotación sexual la más común”.⁴⁵ De esta forma, el capitalismo, apoyado en un orden patriarcal, son los dos ejes que permiten plantear que su interacción ha establecido condiciones estructurales que han colocado a las mujeres en una situación de riesgo, siendo la trata con fines de explotación sexual una de sus máximas expresiones.

La zona sur de Tlaxcala es una de las regiones donde esta problemática ha cobrado mayor peso, y el estudio referido aborda un tema que ejemplifica cómo se lleva a cabo el negocio familiar criminal, conocido como “caso Carreto” por el apellido de la familia. Los integrantes se encargaban del enganchamiento-reclutamiento de mujeres de entre 14 y 19 años de edad para trasladarlas a otro estado de la República para que de ahí se determinara el lugar de Estados Unidos donde serían mercantilizadas, siendo Nueva York el caso más constante.⁴⁶

Otros casos similares suceden en el espacio de 60 km que unen al municipio de Tenancingo con el de Huamantla. Por ejemplo, lo sucedido en el bar “La tuza”, donde la concurrencia de los habitantes, los obreros y extranjeros que trabajan en las maquiladoras en municipios aledaños como el de San José Chiapa, acuden para la oferta y adquisición de servicios sexuales.⁴⁷

⁴² Óscar Balderas, *El paraíso del turismo sexual en Tlaxcala*, México, 2017, disponible en <https://lasilla-rotta.com/especiales/sr/el-paraiso-del-turismo-sexual-en-tlaxcala-tlaxcala-procuraduriageneral-de-la-republica-puebla-la-silla-rotta-huamantla-oceano-atlantico-la-tuza/192756> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

⁴³ Rubí A. Corral, Maryam Hussein y Mehnil Zia, “Cyber-trafficking in Mexico” en *The International Affairs Review*, 2019, disponible en <https://iar-gwu.org/print-archive/cyber-trafficking-in-mexico> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

⁴⁴ Alma Cossette Guadarrama Muñoz, “La trata de personas, aproximación jurídica a propósito de: Búsqueda implacable”, 2018, disponible en <https://repositorio.lasalle.mx/handle/lasalle/707> fecha de consulta: 13 de agosto de 2022.

⁴⁵ María Martínez de Ita y Regina I. Hernández, *op. cit.*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Óscar Balderas, *op. cit.*

La explotación sexual tiene un inicio, una producción. En ésta se comienzan a desarrollar las interconexiones con los lugares de destino y tránsito. Funciona por el fuerte vínculo existente entre los habitantes y la industria del sexo clandestino-ilegal-forzado. A su vez, esto se refuerza por la complicidad de las autoridades al momento de ejercer la Ley y escudarse en la imposibilidad de acción cuando los reportes se realizan los actos se cometen con completa impunidad.

A los enganchadores, tratantes y a sus familias se les da el mismo peso que a los grandes capos del narcotráfico. Las donaciones, sobornos,⁴⁸ gastos o regalos que se hacen a las autoridades, sirven de aliciente para la continuidad de esta actividad. Son estos hechos los que permiten no sólo su continuidad, sino también su expansión e incluso la implementación de estrategias para su ordenamiento y disciplinamiento.

Reflexiones finales

Aunque se han creado mecanismos jurídicos internacionales encargados de regular y mitigar el turismo sexual, es imprescindible reconocer que dichos instrumentos globales no se han traducido en medidas concretas ni en los países de origen ni en los países de destino de los turistas. Además de que no existen medidas vinculantes que obliguen a los extranjeros receptores a realizar viajes responsables.

Las dinámicas capitalistas en su fase neoliberal han propiciado la expansión de los negocios lícitos e ilícitos dadas las demandas económicas, políticas, sociales y culturales que demanden los individuos durante el nuevo siglo. Así, el proceso globalizador que sólo enmascara paradigmas de desarrollo y progreso ha invisibilizado grandes problemáticas, como la desigualdad, la violencia generalizada, la pobreza, las enfermedades y la marginación.⁴⁹

De esta forma la tecnología y los medios de comunicación masivos han jugado un papel trascendental en esta concepción de mundo y han sido utilizados para expandir actividades ilícitas como la trata de mujeres y niños con fines de explotación sexual.

En este proceso de acumulación por desposesión,⁵⁰ típicos del sistema capitalista, la depredación, el fraude y el engaño son instrumentos de los que hace uso la industria de los servicios sexuales, siendo el Estado el único capaz de jugar un papel activo que pugne por el bienestar de los integrantes de la sociedad.

⁴⁸ Simón Izcara, "Migración y trata en América del Norte" en *Revista de Estudios Sociales*, 2019, p. 95.

⁴⁹ Patricia Ordoñez, "La trata de personas con fines de explotación sexual en Centroamérica desde una perspectiva de género" en *Perfiles de las Ciencias Sociales*, 2015, p. 6.

⁵⁰ David Harvey, *El "nuevo" imperialismo" acumulación por desposesión*, CLACSO, 2004, pp. 99-129.

Es indispensable que a nivel federal y local México logre implementar políticas públicas de prevención del delito, mediante la coordinación gubernamental entre estados para atender de manera integral a las víctimas directas e indirectas del tráfico y explotación sexual en todo el territorio. De esta manera se volvería pertinente y vital que la tipificación de actividades ilícitas, como el turismo sexual, se codifique en los marcos jurídicos de cada estado.

Por otra parte, es esencial reconocer que el gobierno mexicano debe recurrir a nuevos instrumentos de cooperación internacional, más allá de suscribir convenios y tratados internacionales, mediante la ayuda de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en la que los gobiernos locales que experimenten este tipo de fenómenos puedan hacer uso de la cooperación técnica y científica, académica y financiera o de mecanismos de hermanamiento entre ciudades a fin de compartir experiencia en torno a la problemática del turismo sexual con otras naciones.

Estudiar Tlaxcala, uno de los estados más olvidados de la Federación, fue vital para comprender cómo se interrelacionan el tema del tráfico y trata de personas con el turismo sexual y, sobre todo, para demostrar que el espacio en este tipo de estudios es un elemento que no puede dejarse de lado; al ser éste no sólo algo físico, sino también una cuestión simbólica en la que hay vínculos económicos, políticos, sociales, culturales, por subrayar algunos.

Ahora bien, el turismo sexual no se ejerce en Tenancingo, allí se produce; esto no minimiza el problema, en realidad sólo remite a que este espacio requiere de una mayor atención por parte de las autoridades, para evitar el traslado a los estados fronterizos y por lo tanto su explotación.

Finalmente, ello nos lleva a repensar que uno de los grandes dilemas a los que se enfrenta Tenancingo, en particular, y Tlaxcala, en general, es que al ser considerados sitios con pocos habitantes y con una mínima participación del PIB nacional, no son puestos como prioridad en las instituciones que supervisan y dan seguimiento a lo referente al turismo sexual. Dicho de otro modo, es imprescindible que, así como la comunicación y la tecnología se han ocupado como nodos para el crimen organizado; se utilicen también por las comunidades receptoras y sus autoridades para resolver los problemas estructurales y no sólo los paliativos.

Fuentes consultadas

Agencia Matriz del Sur, “Crisis económica aumenta consumo de drogas en los Estados Unidos”, Estados Unidos, 7 de diciembre de 2013, disponible en <http://matrizur.org/2013/12/crisis-economica-aumenta-consumo-de-drogas-en-los-estados-unidos/>

- Aguilar, Laura, *La explotación sexual comercial infantil en el turismo. Análisis del problema y propuestas para su abordaje*, Departamento de Psicología, Universidad de Oviedo, España, 2015, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=76784>
- Balderas, Óscar, *El paraíso del turismo sexual en Tlaxcala*, México, 2017, disponible en <https://lasillarota.com/especialeslstr/elparaisodelturismosexualentlaxcala-tlaxcalaprocuraduriageneralde-la-republica-puebla-la-silla-rota-huamantla-oceano-atlantico-la-tuza/192756>
- Blázquez, Macià y Ernest Cañada, *Turismo placebo. Nueva colonización turística: del Mediterráneo a Mesoamérica y el Caribe. Lógicas espaciales del capital turístico*, Edisa, Nicaragua, 2011.
- Brooks, Ann y Vanessa Heaslip, “Sex trafficking and sex tourism in a globalised world” en *Tourism Review*, vol. 74, núm. 5, 2019, disponible en <https://doi.org/10.1108/TR-02-2017-0017>
- Cámara de Diputados, *Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos*. Senado, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2012, disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/LGPSEDMTP.pdf
- Castro Soto, Óscar Arturo, *La iniciativa popular en Tlaxcala. Acciones colectivas para la incidencia pública en el combate a la trata de personas*, tesis de maestría, Universidad Iberoamericana, 2008.
- Castro Soto, Óscar Arturo *et al.*, *Un grito silencioso. Tráfico de mujeres en México (caso Tlaxcala)*, CIIS DER, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2004.
- CDI, *Atlas de los pueblos indígenas de México*, Tlaxcala, INPI, 2018, disponible en http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=7251
- CEAMEG, “Análisis de la situación legislativa del delito de turismo sexual infantil a nivel federal e internacional a fin de aportar propuestas legislativas para su combate”, LXII Legislatura-Cámara de Diputados, México, 2015, disponible en <http://www3.diputados.gob.mx>
- CEPAL, *Evaluación de los efectos e impactos de la pandemia de COVID-19 sobre el turismo en América Latina y el Caribe: aplicación de la metodología para la evaluación de desastres (DaLA)*, 2021, disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46551>
- CNDH, *Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México*, CNDH, 2019, disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/201908/DIAGNOSTICO_SITUACION_TDP_2019.pdf
- CONEVAL, “El CONEVAL presenta información referente al Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza y la Pobreza Laboral al tercer trimestre de 2020”,

- comunicado núm. 32, CONEVAL, 2020, disponible en https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/COMUNICADO_32_ITLP_3er_TRIMESTRE_2020.pdf?platform=hootsuite
- Corral, Rubí A., Maryam Hussein y Mehnil Zia, “Cyber-trafficking in Mexico” en *The International Affairs Review*, 2019, disponible en <https://iar-gwu.org/print-archive/cyber-trafficking-in-mexico>
- Deutsche Welle, “Reabrirán burdeles en cinco estados de Alemania tras pausa por COVID-19”, 2020, disponible en <https://doi.org/10.13047>
- Echeverría, Bolívar, *La americanización de la modernidad*, CISAN-UNAM/Era, México, 2008.
- Edelman, Marc, “Recent literature on Costa Rica’s economic crisis” en *Latin American Research Review*, vol. 18, núm. 2, 1983.
- Gallego, N. M. y E. H. Zaldívar Chávez, “Los hombres son así cuando te quieren. La ideología del noviazgo como factor de riesgo frente a la trata de personas” en *Trata de personas. Un acercamiento a la realidad nacional*, CNDH, 2018, disponible en https://testwebprod.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Acercamiento-Trata-Personas_1.pdf#page=293
- Guadarrama Muñoz, Alma Cossette, “La trata de personas, aproximación jurídica a propósito de: Búsqueda implacable”, 2018, disponible en <https://repositorio.lasalle.mx/handle/lasalle/707>
- Harvey, David, *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*, CLACSO, 2004.
- ILO, *Convenio C182-Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil*, 1999, disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:31237
- Izcara Palacios, Simón, “Migración y trata en América del Norte” en *Revista de Estudios Sociales*, 2019.
- Jiménez, Celeste *et al.*, *Investigación conceptual sobre turismo sexual, investigación y ciencia*, Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2018.
- Lamas, Marta, “Feminismo y prostitución: la persistencia de una amarga disputa” en *Debate feminista*, vol. 51, Centro de Investigaciones y Estudios de Género-UNAM, 2016, disponible en <https://doi.org/10.1016/j.df.2016.04.001>
- Martínez de Ita, María y Regina I. Hernández, “Trata de mujeres con fines de explotación sexual en Tlaxcala” en *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 14, México, 2014, disponible en <https://doi.org/10.17141/urvio.14.2014.1346>
- Moreno, Ana, “La explotación sexual infantil en América Latina” en *El Dipló*, 2002, disponible en <https://www.insumisos.com/diplo/NODE/3017.HTM>
- Navarrete, Jorge, “El fomento del turismo y el estrangulamiento del desarrollo de México” en *Investigación Económica*, vol. 29, núm. 116, UNAM, México, octubre-diciembre 1969.

- ONU, *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*, Viena, 2003, disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_proto_cont_tr%C3%A1fi_l%C3%ADci_migra_tierra_mar_aire_comple_conve_nu_cont_delin_orga_transn.pdf
- ONU, *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños*, OHCHR, Viena, 2003, disponible en https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocoltraffickinginpersons_sp.pdf
- ONU, *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, UNODC, Viena, 2004, disponible en <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- ONU Mujeres, *ONU México hace un llamado a eliminar todas las formas de violencia sexual contra las mujeres y las niñas*, ONU Mujeres, México, 2019, disponible en <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/11/llamado-25n>
- Ordoñez León, Patricia, “La trata de personas con fines de explotación sexual en Centroamérica desde una perspectiva de género” en *Perfiles de las Ciencias Sociales*, 2015.
- Palafox, Alejandro, “Turismo e imperialismo ecológico: el capital y su dinámica de expansión. Prefacio para su análisis” en *Ecología política*, núm. 52, Icaria Editorial, México, 2016.
- Pecheny, Mario y Sonia Corrêa, *SexPolitics: Trends & Tensions in the 21st Century-Contextual Undercurrents. Sexuality Policy Watch*, Brasil, 2019.
- Sanders-McDonagh Erin, *Women and Sex Tourism Landscapes*, Routledge, Londres, 2016.
- Santillán Delgado, Germán, *El turismo sexual infantil y su tipificación en el Estado de México*, UAEM, 2014, disponible en <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/21612>
- Sanuy, M., *Verbo mata carita o cómo enamorar en serie y forzar a la prostitución*, 2018, disponible en <https://lolamora.net/es/producciones/documentos/item/174-verbo-mata-carita-o-de-como-enamorar-en-serie-se-ha-convertido-en-un-negocio-rentable-que-alimenta-las-redes-de-la-prostitucion-en-mexico>
- Sectur, *Resultados de la actividad turística*, Gobierno de México, México, 2020, disponible en [https://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2020-01\(ES\).pdf](https://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2020-01(ES).pdf)
- SESNP, *Datos abiertos de incidencia delictiva. gob.mx*, 2020, disponible en <http://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datosabiertosdeincidenciadelictiva>

Servicio Geológico Mexicano, *Panorama minero del estado de Tlaxcala*, Servicio Geológico Mexicano, 2018, disponible en <http://www.sgm.gob.mx/pdfs/TLAXCALA.pdf>

Sotelo, M., *Sistematización de las iniciativas regionales para la prevención del turismo sexual infantil en América Latina: hacia una estrategia regional*, Fuentes Documentales, Bienestar y Protección Infantil, Save the Children, 2005, disponible en <https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/fuentes1.asp?sec=14&subs=53&cod=887&page=>

UNICEF, *Informe anual México 2018*, UNICEF, 2019, disponible en <https://www.unicef.org/mexico/media/1781/file/Informe%20anual%202018.pdf>

Notas

Era Trump: entre el excepcionalismo “exacerbado” y la construcción identitaria de la supremacía blanca

Trump era: between “exacerbated” exceptionalism and the identity construction of white supremacy

Cristian D. Reyes*

Resumen

En el presente artículo se propone abordar, desde las concepciones de una retórica y los elementos discursivos de una raíz fundacional en clave nacionalista, cómo discursivamente el ex presidente Donald Trump removió las bases ideacionales basándose en la reconfiguración de una doctrina unilateral, emocional y *outsider*, exacerbando a niveles disruptivos una confrontación social que condujo al resurgimiento de grupos afines a ideologías de extrema derecha como portadores de un ADN primigenio. Se tratará de analizar los alcances del “*America first*” como *leitmotiv* de su política exterior en su relación intrínseca con la política doméstica, y cómo ese discurso de “choque” hacia afuera, tanto en los albores de su candidatura como en las redes sociales, reverberó hacia adentro en el imaginario social de grupos ultranacionalistas como *Proud Boys*, *QAnon*, *Oath Keepers* o *Boogaloo Bois*, recuperando aquel lema de “*Make America white again*”.

Palabras clave: Donald Trump, *America first*, supremacía blanca, excepcionalismo, política exterior, relaciones internacionales.

Abstract

This article aims to address, from the conceptions of rhetoric and discursive elements of a founding root in a nationalist key, how ex-President Donald Trump discursively

*Maestrando en Relaciones Internacionales y licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Secretario del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa del Instituto de Relaciones Internacionales de la misma institución, donde también es docente de Derecho Internacional adscrito a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Correo electrónico: reyescristiand@gmail.com

removed the ideological bases based on the reconfiguration of a unilateral, emotional and outsider doctrine, exacerbating at disruptive levels a social confrontation that led to the resurgence of groups related to extreme right-wing ideologies as carriers of a primal DNA. It will try to analyze the scope of “America first” as a leitmotif of its foreign policy in its intrinsic relationship with domestic policy, and how that discourse of “shock” outward, both at the dawn of his candidacy and on social networks, reverberated inward in the social imaginary of ultra-nationalist groups such as Proud Boys, QAnon, Oath Keepers or Boogaloo Bois, recovering that motto of “Make America white again”.

Keywords: Donald Trump, America first, white supremacy, exceptionalism, foreign policy, international relations.

Introducción

Pocos países en el mundo han experimentado un nacimiento tan paradigmático en la configuración del sistema internacional. El surgimiento de Estados Unidos en una estructura signada por la paz de Westfalia,¹ que proponía un ordenamiento medular a tantos de años de sangre y fuego, convergía en una amalgama de elementos constitutivos que fueron imprimiendo un sentido identitario hasta consolidar raíces fundacionales que rubricaron su existencia como tierra de libertad e igualdad; una excepcionalidad tan manifiesta como su destino cuasi mesiánico.

Lejos de las cosmovisiones que imprimía el mundo eurocéntrico, Estados Unidos se configuraba como una tierra próspera, bendecida por el espacio geográfico, la expansión territorial y una incipiente composición ideológica con tintes dogmáticos de americanismo ahistórico y sin bases preexistentes. Estas nociones daban sentido a la conformación de una identidad sustentada en valores democráticos, altruistas y distintivos. Así, el excepcionalismo, asociado a las raíces puritanas, conjuró la idea de que Estados Unidos era una tierra de igualdad de oportunidades, donde sus habitantes estaban predestinados a diseminar la esperanza de un mundo mejor.²

¹ La paz de Westfalia fue firmada el 24 de octubre de 1648 en dicha región del entonces Sacro Imperio Romano Germánico. Las cláusulas fueron establecidas en los tratados de Osnabrück y Münster, las cuales pusieron fin a la guerra de los 30 años.

² Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, citado en Anabella Busso, “Identidad y fuerzas profundas en Estados Unidos. Excepcionalismo, tradición liberal-tradición conservadora, aislacionismo-internacionalismo, política y religión: su impacto en la política exterior” en Anabella Busso (comp.), *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos*, tomo I, UNR Editora, Rosario, e-book, diciembre 2008, pp. 19-80, disponible en https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/2578/Fuerzas_Profundas_e_Identidad_-_tomo_I.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ese puritanismo del cual hablaba Tocqueville estaba imbuido de distintas vertientes que se aglutinaban en una composición tanto ideológica como religiosa. Para el autor, el puritanismo “no era sólo una doctrina religiosa; en muchos aspectos compartía las teorías democráticas y republicanas más absolutas”, lo cual se conjugaba con dos elementos totalmente disímiles: “el espíritu de religión y el espíritu de libertad”.³

Ante un orden global en ciernes y hasta en cierto sentido inestable, Estados Unidos se erigía como una nación con valores universales en donde el excepcionalismo jugaba un rol transversal. Sus valores y principios fundacionales fueron esgrimidos en la entronización de una cultura del “bien”, en donde florecieron premisas basadas en un moralismo de exportación, capaz de moldear y dirigir el destino de la humanidad. De esta manera, axiomas y credos fueron constituyendo una retórica.

En este sentido, la sociedad estadounidense fue forjando un caleidoscopio de imágenes representativas de su razón de ser a través del credo. En este punto, y en palabras de Huntington: “los componentes étnicos y raciales que en los orígenes de Estados Unidos contribuyeron a definir la identidad de esta nación se ampliaron, la identidad estadounidense pasó a ser definida en función de la cultura y el credo estadounidense”.⁴

Desde lo religioso, el excepcionalismo dio sustento a nociones de “pueblo elegido” o “Estado cruzado”, basándose en un rol de características mesiánicas en el sistema internacional. Siguiendo a Busso: “Esta característica ha hecho que los estadounidenses se presenten como el país más moralista del mundo desarrollado. Ese moralismo proviene en gran parte de los compromisos protestantes, sectarios e ideológicos”,⁵ y entendiendo las decisiones políticas como sustento moral, Busso aclara: “los norteamericanos definen las cuestiones de interés así como los conflictos en términos éticos”.⁶

Asimismo, y en este orden de análisis, el excepcionalismo como herramienta retórica también se configuró en el territorio. Los estadounidenses gozaban de un espacio geográfico privilegiado para el desarrollo de su cultura distintiva, la cual dio origen a las cosmovisiones de “tierra prometida”, caracterizada por la abundancia y diversidad de recursos naturales para su transformación. En este sentido, resulta pertinente destacar las palabras del abogado puritano John Winthrop

³ Alexis de Tocqueville, citado en Henry Kissinger, *Orden mundial*, Debate, Buenos Aires, 2016, p. 240.

⁴ Samuel Huntington, “El reto hispano” en *Foreign Policy Edición Española*, 2004, citado en Anabella Busso, *op. cit.*, p. 26.

⁵ Anabella Busso, *op. cit.*, p. 30.

⁶ *Idem.*

quien, huyendo de la represión religiosa en Inglaterra, predicaba la pretensión de Dios de hacer de América un ejemplo para la humanidad:

Descubriremos que el Dios de Israel está entre nosotros, cuando diez de nosotros podamos resistir a mil enemigos nuestros; cuando Él nos otorgue tal bonanza y tal gloria que los hombres dirán de sus plantaciones: “Que el señor las haga iguales a las de Nueva Inglaterra”. Porque debemos saber que seremos como una ciudad en la cima de la colina. Los ojos de todos están posados sobre nosotros.⁷

Cada propósito del surgimiento de Estados Unidos como nación fue configurando un fin. A los alcances del excepcionalismo como expansión cultural, social y territorial, se le sumó el denominado Destino Manifiesto como una prolongación de su estatus distintivo. En este aspecto, la Doctrina Monroe⁸ de 1823 y su *leitmotiv*: “América para los americanos”, daba sustento a la expansión en consonancia con un equilibrio de poder y se erigía como contrapeso a las pretensiones europeas en el continente americano. Según John O’Sullivan: “El cumplimiento de nuestro destino manifiesto es diseminarnos por el continente adjudicado por la Providencia para el libre desarrollo de nuestra población de millones de personas que se multiplican cada año”.⁹

En ese llamado Destino Manifiesto, O’Sullivan destaca que no sólo la nación estadounidense es la convocada a llevar a cabo su destino, sino que los hombres blancos son quienes se rigen por “el dictado obvio de la moralidad, que define con exactitud el deber del hombre con el hombre, y consecuentemente los derechos del hombre como hombre”.¹⁰ Esa visión del “nuevo hombre estadounidense”, aparece construida sobre la reconstrucción historiográfica de su propia historia nacional en términos de excepcionalismo.

⁷ John Winthrop (1630), citado en Henry Kissinger, *op. cit.*, p. 243.

⁸ La Doctrina Monroe fue concebida como un principio rector en la política exterior de Estados Unidos. Sintetizada en la frase “América para los americanos”, establecía que cualquier intervención europea en América sería vista como una intromisión o acto de agresión a lo asuntos domésticos y equivaldría a una respuesta inmediata y contundente de Estados Unidos. La doctrina fue elaborada en 1823 por John Quincy Adams y finalmente se le atribuyó a James Monroe.

⁹ John O’Sullivan (1845), citado en Henry Kissinger, *op. cit.*, p. 245.

¹⁰ John O’Sullivan, “Proclaims America’s Manifest Destiny”, “The great nation of futurity” en *The United States Magazine and Democratic Review*, vol. 6, núm. 23, Cornell University Library, Nueva York, pp. 426-430, 1839, citado en Melody Fonseca, “Republicanism, liberalismo y excepcionalismo: Estados Unidos y la cuestión racial en el siglo XIX” en *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM*, vol. 12, núm. 2, julio-diciembre 2017, p. 68, disponible en <https://www.elsevier.es/es-revista-norteamerica-revista-academica-del-cisan-unam-84-articulo-republicanismo-liberalismo-excepcionalismo-estados-unidos-S1870355018300296>

En tal sentido, ese “nuevo hombre estadounidense”, en la “nación del progreso humano”, se proyecta como uno sin límites en la construcción de su propia historia, y “en su dominio magnífico del espacio y el tiempo”. Así, es el estadounidense el espíritu que dirige el *telos* de la historia.¹¹

En este contexto de consolidación identitaria, en donde la raigambre estadounidense se proyectó con base en un excepcionalismo de connotaciones universales, la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos movió los cimientos del paradigma identitario y lo enarboló a niveles superlativos, dando origen a una “exacerbación” del excepcionalismo. Con un discurso duro, confrontador, unilateral y provocador, Trump gestionó su ascenso anti *establishment* como un referente *outsider* tanto en el escenario doméstico como en el internacional.

Su paso por el Salón Oval no fue uno más en la vasta historia del país. Sembró incertidumbre. Rompió protocolos. Desconoció el derecho internacional. Fustigó el multilateralismo. Apostó al unilateralismo. Señaló culpables. Potenció una política de “puertas adentro” y apostó a la polarización como justificación de su proceso de transición en el sistema internacional. La retórica recuperaba la bandera del “*America first*” como *leitmotiv* del quehacer interméstico, buscando decididamente proteger la industria, las fronteras y el comercio exterior en detrimento de las relaciones multilaterales y las instituciones internacionales.

En este orden de sucesos, es pertinente abordar las concepciones de esa retórica y los elementos discursivos de una raíz fundacional en clave nacionalista; es decir, cómo discursivamente el ex presidente Donald Trump removió las bases fundacionales basándose en la reconfiguración de una doctrina unilateral, emocional y *outsider*, exacerbando a niveles disruptivos una confrontación social que condujo al resurgimiento de grupos afines a ideologías de extrema derecha como portadores de un ADN primigenio.

Asimismo, resulta interesante analizar las concepciones del “*America first*” como *leitmotiv* de su política exterior y su relación intrínseca con la política doméstica; cómo ese discurso de “choque” hacia afuera, tanto en los albores de su candidatura como en las redes sociales, reverberó hacia adentro en el imaginario social de grupos ultranacionalistas como *Proud Boys*, *QAnon*, *Oath Keepers* o *Boogaloo Bois*, recuperando aquel lema de “*Make America white again*”.

En ese punto, es dable observar el comportamiento de los distintos grupos ultranacionalistas en episodios de extrema violencia como los ocurridos en El Paso o Charlottesville, y cómo esto se relaciona con el excepcionalismo territorial y religioso que involucra a diversas esferas gubernamentales en la toma de decisiones,

¹¹ *Idem.*

provocando un dogma fundacional de connotación racial que impregna valores ligados a un destino manifiesto.

Con base en el excepcionalismo de arraigo blanco hegemónico de la era Trump, nos preguntamos si éste puede ser sólo un factor coyuntural envalentonado en la figura del presidente o si está ligado a un renacer perenne en la seducción de ideologías supremacistas que sólo esperaban el ascenso de un “mesías” que los represente. Y desde este enfoque, también nos interpela la repercusión en el liderazgo mundial desde la cosmovisión estadounidense como tierra de libertad e igualdad.

De la retórica a los hechos: el excepcionalismo trumpiano

En el discurso inaugural de su mandato, celebrado ante la sesión conjunta de las Cámaras del Congreso el 28 de febrero de 2017, Donald Trump dejó en claro cuál sería su posicionamiento en materia de política doméstica y exterior como inquilino de la Casa Blanca. El elemento discursivo delineó una hoja de ruta y la retórica, verbalizada con un estilo desafiante, sentó su precedente. La diatriba confrontativa encontró culpables predilectos tanto hacia adentro como hacia afuera de las fronteras; en este sentido, auguró la renovación del “espíritu estadounidense”:

Cada generación estadounidense se va pasando la antorcha de la verdad, la libertad y la justicia, formando una cadena ininterrumpida que se extiende hasta el presente. Esa antorcha ahora está en nuestras manos. Y la usaremos para iluminar al mundo. Estoy aquí esta noche para dar un mensaje de unidad y fortaleza, y es un mensaje que transmito desde lo más profundo de mi corazón. Estamos empezando un nuevo capítulo de la grandeza de Estados Unidos. Un renovado orgullo nacional se extiende por nuestra nación. Y el creciente optimismo está haciendo que sueños otrora imposibles ahora estén a nuestro alcance. Lo que estamos presenciando hoy es la renovación del espíritu de Estados Unidos.¹²

En esa renovación espiritual, Trump se dirige a un público, a un sector de la sociedad norteamericana que no engloba a toda la ciudadanía. Su mención no es casual y, lejos de ser impulsiva, conlleva un mensaje directo como portador de un excepcionalismo identitario que viene a “corregir” su destino. El culpable interno del infortunio de la clase trabajadora blanca que alienta los márgenes de desempleo y criminalidad también se hizo presente en el discurso:

¹² Share America, “Primer discurso del presidente Trump ante el Congreso”, 1 de marzo de 2017, disponible en <https://share.america.gov/es/primer-discurso-del-presidente-trump-ante-el-congreso/> fecha de consulta: 4 de junio de 2021.

Mi administración ha respondido a las súplicas del pueblo estadounidense para aplicar las leyes de inmigración y la seguridad fronteriza. Al hacer cumplir nuestras leyes de inmigración, aumentaremos los salarios, ayudaremos a los desempleados, ahorraremos miles y miles de millones de dólares y haremos que nuestras comunidades sean más seguras para todos. Queremos que todos los estadounidenses tengan éxito, pero eso no puede suceder en un entorno de caos sin ley. Debemos restablecer la integridad y el estado de derecho en nuestras fronteras.¹³

Cuando Trump se refiere a un restablecimiento identitario, alude a concepciones mesiánicas al interpretar las “súplicas” de la población estadounidense. Como líder de la nación y representante de los parámetros fundacionales, adopta un discurso de culpabilidad foránea rayano con la xenofobia, en donde propone modificar un sistema de inmigrantes poco cualificados. En este aspecto, y dirigiéndose a los congresistas en su alocución, Trump sentenció: “¿Qué le dirían a una familia americana que pierde su trabajo, sus ingresos o a un ser querido porque América rechaza hacer cumplir sus leyes y defender sus fronteras?”¹⁴

Retomado el discurso de la territorialidad y los matices que impregna el excepcionalismo en su vertiente más acabada, Trump justificó la seguridad de las fronteras mediante la construcción de un muro para preservar las bases, valores y principios universales de una sociedad “buena”, de aquellos que corrompen de manera acuñante el basamento fundacional. Así lo exponía en su discurso inaugural:

Pronto comenzaremos la construcción de un gran muro a lo largo de nuestra frontera sur. Comenzará antes de lo previsto y, cuando esté terminado, será un arma efectiva contra las drogas y el crimen. En este preciso momento, estamos expulsando a miembros de pandillas, narcotraficantes y criminales que amenazan a nuestras comunidades y victimizan a nuestros ciudadanos. A medida que me dirijo a ustedes esta noche, los malos se están yendo, tal como prometí que sucedería.¹⁵

Como reflejo de la política doméstica, los lineamientos de política exterior también fueron declarados en aquel discurso y reforzaron las declaraciones del referente republicano en las elecciones de 2016.¹⁶ En este marco, Trump también

¹³ *Idem.*

¹⁴ El País, “Trump llama a devolver la grandeza de EE UU con un discurso nacionalista y contrario a la inmigración” en *El País*, 1 de marzo de 2017, disponible en https://elpais.com/internacional/2017/03/01/estados_unidos/1488340300_414826.html fecha de consulta: 16 de julio de 2021.

¹⁵ Share America, *op. cit.*

¹⁶ En el discurso eleccionario de aquel año, Trump dejó entrever cuáles eran los desafíos más importantes en materia de política exterior. En tal sentido, mencionó: la lucha contra el Estado

señaló culpables por la pérdida de empleos a raíz de acuerdos leoninos para los intereses de la sociedad norteamericana, y planteó dudas respecto al manejo de algunas organizaciones internacionales. En este aspecto, Trump sostuvo:

Hemos perdido más de una cuarta parte de nuestros empleos en manufactura desde que se aprobó el TLCAN [Tratado de Libre Comercio de América del Norte], y hemos perdido 60.000 fábricas desde que China ingresó a la Organización Mundial de Comercio en 2001. Nuestro déficit comercial en bienes con el mundo el año pasado fue de casi 800.000 millones de dólares. Y en el extranjero hemos heredado una serie de trágicos desastres en política exterior. Yo creo firmemente en el libre comercio, pero también tiene que ser un comercio justo. El primer presidente republicano, Abraham Lincoln, advirtió que el “abandono de las políticas de protección por parte del gobierno estadounidense llevará al desasosiego y a la ruina entre nuestra población”. Lincoln tenía razón, y es hora de que prestemos atención a sus palabras. No voy a permitir que nadie más se aproveche de Estados Unidos y sus grandiosas empresas y trabajadores.¹⁷

Asimismo, y en referencia a la representación presupuestaria de sus aliados en materia de defensa a nivel global, Trump pidió cumplir las obligaciones financieras del resto de los Estados parte, retomando el discurso del aprovechamiento que estaba dispuesto a erradicar: “Esperamos que nuestros socios, ya sea en la OTAN, en Oriente Medio o en el Pacífico, asuman un papel directo y significativo tanto en las operaciones estratégicas como en las militares, y que paguen su parte justa del costo. Tienen que hacerlo”.¹⁸ En este sentido, abogó por una política de seguridad basada en intereses fundamentales, entendiendo que el liderazgo estadounidense reposa en un compromiso directo, sólido y significativo.

Finalmente, y en rededor de este análisis discursivo que imprime el excepcionalismo, Trump recogió el guante del Destino Manifiesto en aras de la renovación del espíritu norteamericano, el cual se cimienta en la reconstrucción de una nueva

Islámico, la cooperación con Rusia para combatir el yihadismo, la rivalidad con China respecto a la política comercial, la relación con Alemania con base en su política económica, el manejo presupuestario de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el rechazo a los acuerdos de libre comercio (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tratado de Asociación Transpacífico) por la pérdida de empleos, el acuerdo nuclear con Irán y el rechazo a los conflictos de Libia e Irak. Véase Juan Tovar Ruiz, “La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 120, 2018, pp. 259-283, disponible en doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.259

¹⁷ Share America, *op. cit.*

¹⁸ *Idem.*

América como dogma identitario del ser ideológico nacional. Así lo dejaba en claro ante el Capitolio:

Somos un solo pueblo, con un solo destino. Todos sangramos la misma sangre y saludamos la misma bandera. El tiempo del pensamiento pequeño ha pasado, hemos de tener el coraje de compartir los sueños que llenan nuestro corazón. Pido a todos los ciudadanos que abracen la renovación del espíritu americano. Pido creer en nosotros, creer en nuestro futuro y creer otra vez en América.¹⁹

Make America white again: supremacía al servicio de la causa

El componente discursivo, como mencionamos en el apartado anterior, tuvo un destinatario claro y elemental en la cosmovisión del excepcionalismo primigenio. Esas fuerzas profundas, capaces de portar el *leitmotiv* a niveles peligrosos y confrontativos, generaron un escenario de suma violencia interna, dando lugar a la proliferación de grupos racistas de extrema derecha que aguardaban la llegada de un “mesías” capaz de representar sus intereses y hacer temblar la histórica institucionalidad norteamericana.

Esa amalgama ideológica expresada en términos raciales e identitarios potenció el sentimiento de sectores desplazados por la globalización a niveles disruptivos. La retórica agitó la conciencia colectiva y se generaron reacciones de nativismo, populismo, xenofobia, supremacismo blanco, intolerancia racial, étnica y nacionalismo chovinista, acompañados de una exacerbación violenta y condenatoria.²⁰

Desde este prisma, el excepcionalismo fue funcional a la construcción de estereotipos e imaginarios sociales capaces de desatar una persecución ideológica con reminiscencias de siglos anteriores. Siguiendo a Fonseca:

El excepcionalismo estadounidense y su identidad predatoria se fortalecen con la construcción de un régimen de saber/poder sobre el cuerpo y el territorio, en el que ciertos extranjeros son interiorizados a través de la cultura política liberal compartida, y otros, sin embargo, son extranjerizados en relación con su supuesta condición de inferioridad racial.²¹

¹⁹ El País, *op. cit.*

²⁰ Russell Mead, “The Jacksonian revolt. American populism and the liberal order” en *Foreign Affairs*, 20 de enero de 2017, citado en Jorge Hernández Martínez, “Rearticulación del consenso y cultura política en Estados Unidos (Reflexiones e hipótesis sobre la ‘era Trump’)” en Gabriel Esteban Merino *et al.* y Casandra Castorena Sánchez, Marco A. Gandássegui y Leandro Ariel Morgenfeld (eds.), *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*, cap. II, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2018, pp. 88, disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20180830072543/EstadosUnidos_contra_el_mundo.pdf

²¹ Melody Fonseca, *op. cit.*, p. 58.

La representación de identidades que logran constituirse en relación con una alteridad manifiesta y ejecutable se corresponde en términos de amenaza a la coexistencia, las cuales se sostienen, según Appadurai,²² “sobre un imaginario de angustia por lo incompleto”, en donde dicha angustia se genera al entender que la presencia del otro le sustrae una parte esencial de su identidad homogénea y completa; en tanto, la diversidad pasa a ser una amenaza para el cuerpo y el espacio de la nación.²³

Durante la era Trump, el resurgimiento de grupos afines a la supremacía blanca con raíces etnonacionalistas tiñó el mandato de movilizaciones plagadas de intolerancia, violencia y resentimiento. Esta conjunción pendular entre la extrema derecha y el supremacismo blanco condujo a un escenario de crispación interna total. Varios de estos grupos alzaron la voz entonando un lema peligroso, el “*Make America white again*” hizo reverdecir el espíritu portador del excepcionalismo exacerbado.

Dentro de esta categoría, y según el Southern Poverty Law Center²⁴ (SPLC, por sus siglas en inglés), los grupos nacionalistas blancos defienden ideologías supremacistas y separatistas, concentrando su atención en la supuesta inferioridad de las personas no blancas. Para estos grupos, la pérdida de privilegios y hegemonía pone en riesgo la subsistencia de la raza.

Desde que Trump se hizo cargo de la presidencia de Estados Unidos, la proliferación de “grupos de odio”²⁵ tuvo un incremento sustantivo respecto a años anteriores. Según el SPLC, durante 2016, en consonancia con el período electoral, se registraron 917 grupos de odio; en 2017, durante el primer año de gobierno de Trump, el registro llegó a 954 grupos; en 2018, la cantidad de grupos creció notablemente y se llegaron a registrar 1 020; en tanto, durante 2019, el registro bajó a 949; y en 2020, la cifra de registros de grupos de odio llegó a 838.

En este sentido, el Armed Conflict Location & Event Data Project²⁶ (ACLED, por sus siglas en inglés) identificó y clasificó los grupos supremacistas con ideologías

²² Arjun Appadurai, *El rechazo de las minorías, Ensayo sobre la geografía de la furia*, Tusquets, Barcelona, 2007, citado en Melody Fonseca, *op. cit.*

²³ Sara Ahmed, *The Cultural Politics of Emotions*, Edinburgh University Press, Edimburgo, 2004, citado en Melody Fonseca, *op. cit.*

²⁴ El Southern Poverty Law Center es una organización sin fines de lucro que se autoproclama como catalizadora para la justicia racial en el Sur. Trabaja en asociación con distintas comunidades para erradicar el supremacismo blanco, fortalecer los movimientos interseccionales y promover los derechos humanos. Véase Southern Poverty Law Center, “Hate map”, disponible en <https://www.splcenter.org/hate-map> fecha de consulta: 12 de julio de 2021.

²⁵ Clasificación del SPLC en sus informes.

²⁶ El ACLED es un proyecto que se encarga de la recopilación, el análisis y mapeo de datos críticos desglosados para describir y explorar eventos de protesta y violencia política y para probar escenarios de

de extrema derecha en tres tipologías: “milicias *mainstream*, como los conocidos *Oath Keepers*; extrema derecha urbana, como los *Proud Boys*; y los grupos libertarios de ultraderecha descentralizados, como los *Boogaloo Bois*”²⁷

Los denominados *Oath Keepers*²⁸ forman parte de una milicia paramilitar que fue fundada en 2009. Son considerados como extremistas radicales, ultraderechistas y antigubernamentales. Durante el gobierno de Trump se comprometieron activamente con desatar una guerra civil, de ser necesario, en nombre del magnate de las finanzas.

Los *Proud Boys*²⁹ fueron inmortalizados en la campaña electoral de Trump con la frase: “*Proud Boys*, den un paso atrás y manténganse preparados”. Según Muñoz Pandiella:

Es un grupo formado exclusivamente por hombres, todos nacionalistas blancos. Fue fundado en 2016 y sus miembros fueron protagonistas de los disturbios de Charlottesville en 2017, cuando un neonazi arrolló con su coche una protesta antirracista, matando a una persona e hiriendo a más de 20. Suelen vestir con polo de la marca *Fred Perry* con los colores amarillo y negro.³⁰

En tanto, los *Boogaloo Bois*³¹ se definen como un movimiento extremista antigubernamental, antipolicial y antiautoridad. La mayoría de sus miembros no son

conflicto. Armed Conflict Location & Event Data Project, “About ACLED”, disponible en <https://acleddata.com/about-acledd/> fecha de consulta: 7 de julio de 2021.

²⁷ Lluís Muñoz Pandiella, “Las amistades peligrosas de Trump: así actúa la extrema derecha en EE. UU.” en *France 24*, 19 de enero de 2021, disponible en <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20210119-extrema-derecha-estados-unidos-trump-proud-boys-oath-keepers-boogaloo-bois> fecha de consulta: 3 de agosto de 2021.

²⁸ Los *Oath Keepers* (Guardianes del Juramento) se identifican como una asociación no partidista de militares, policías y socorristas actuales y anteriores que se comprometen a cumplir con el juramento que todos los militares y policías hacen: “defender la Constitución contra todos los enemigos, extranjeros y nacionales”, según se observa en su sitio *web*. Véase *Oath Keepers*, “About Oath Keepers”, disponible en <https://web.archive.org/web/20160403071616/https://www.oathkeepers.org/about/>, fecha de consulta: 10 de julio de 2021.

²⁹ Según el SPLC, los *Proud Boys* (Chicos Orgullosos) se describen a sí mismos como “chovinistas occidentales” que niegan rotundamente cualquier conexión con la “extrema derecha” racista. Se autoproclaman como un grupo fraterno que difunde una agenda de “corrección antipolítica” y “contra la culpa blanca”.

³⁰ Lluís Muñoz Pandiella, *op. cit.*

³¹ Los *Boogaloo Bois* (Movimiento Boogaloo o Chicos Boogaloo) fue fundado en 2019. Su nombre está asociado a la película *Breakin’ 2: Electric Boogaloo* de 1984, de donde toman la referencia *Boogaloo* por tratarse de una secuela que muestra una futura segunda guerra civil estadounidense. Defienden de manera acérrima el derecho a portar armas y cuentan con un historial ligado a la instigación

supremacistas blancos, pero en sus filas pueden verse militares retirados y fanáticos racistas. Uno de sus objetivos fundacionales se relaciona con la intensificación del conflicto social y político para dar inicio a una hipotética “segunda guerra civil estadounidense”. Asimismo, entre sus miembros se destaca el uso de camisas hawaianas, chalecos antibalas y una activa participación en redes sociales.³²

Make America white again: teorías de la conspiración

La magnitud y el alcance de estos grupos ultranacionalistas y de extrema derecha también tuvieron su contención ideológica en teorías de gran repercusión nacional e internacional. Así como Trump veía una amenaza para el ámbito doméstico norteamericano el ingreso y la permanencia de inmigrantes, indocumentados, latinos e hispanos, también señalaba que el “*America first*” debía ser una premisa en la política exterior, poniéndole matices neoaislacionistas a su participación en el sistema internacional.

En este aspecto, distintas teorías fueron respaldadas y permitieron ampliar los alcances del excepcionalismo. Una de ellas, conocida como teoría *QAnon*,³³ pregona la creencia de que Trump combatía en las sombras contra una conspiración dirigida por pedófilos satánicos que se dedicaban al tráfico sexual de niños, los cuales estaban representados por demócratas y miembros del *establishment*. Según este movimiento, Trump estaba llamado a destruir a los enemigos del Estado.

Asimismo, y como caldo de cultivo en su punto máximo de ebullición, otra de las teorías que reforzaron los cimientos supremacistas a nivel internacional

de múltiples asesinatos y ataques. Llegaron a planear el secuestro de la gobernadora de Michigan, Gretchen Whitmer y se les considera responsables del asesinato de dos agentes de la ley en California, según detalla el portal France 24. Véase Lluís Muñoz Pandiella, *op. cit.*

³² Según un informe del Instituto de Investigación sobre el Contagio en la Red (NCRI, por sus siglas en inglés), se detectó que en los últimos meses de 2019 creció 50 por ciento el uso del término *Boogaloo* en Reddit y en Twitter. También en Facebook y en Instagram se encontró un aumento significativo. Véase Infobae, “Quiénes son los Boogaloo Boys, el grupo de extrema derecha que usa camisas hawaianas y quiere una segunda guerra civil en Estados Unidos” en *Infobae*, 5 de julio de 2020, disponible en <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/07/05/quienes-son-los-boogaloo-boys-el-grupo-de-extrema-derecha-que-usa-camisas-hawaianas-y-quiere-una-segunda-guerra-civil-en-estados-unidos/> fecha de consulta: 20 de agosto de 2021.

³³ *Q-Anon* es la abreviatura de *Q-Anonymous*. El nombre procede de un usuario anónimo que en 2017 escribió una de esas teorías en uno de los foros de *Internet* de apoyo a Trump y firmó como “Q”. Véase La Vanguardia, “¿Qué es y cómo funciona QAnon?” en *La Vanguardia*, 18 de enero de 2021, disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20210118/6182555/que-como-funciona-qanon.html> fecha de consulta: 15 de agosto de 2021. Desde 2019, el Federal Bureau of Investigation (FBI) considera a *QAnon* como una amenaza terrorista doméstica. Muchos de sus miembros estuvieron involucrados en el asalto al Capitolio del 6 de enero de 2021.

fueron el Plan Kalergi,³⁴ que sostiene la existencia de un plan oculto para debilitar la raza blanca mediante el mestizaje que provoca la migración, generando consecuencias como mano de obra barata y seres humanos más débiles, y la Teoría del Gran Reemplazo,³⁵ la cual advierte que existen planes secretos para acabar con la demografía y cultura europea a través de la inmigración. Esta teoría sostiene que las personas musulmanas acabarán instalando la *sharia*³⁶ en Europa y diluirán a los blancos, en colaboración con negros e hispanos.³⁷

La proliferación de estas ideologías llevó a sucesos trágicos de enorme trascendencia doméstica, en donde la diatriba de Trump contra los inmigrantes fue *in crescendo* a lo largo de su mandato, debilitando el rol mundial de Estados Unidos como tierra de libertad e igualdad. Al referirse a los inmigrantes de países centroamericanos y africanos como llegados de “países de mierda” o tildar las marchas migrantes como “invasión”, la retórica del presidente funcionó como combustible para desatar la barbarie.

En la matanza del Walmart de El Paso, Texas,³⁸ el manifiesto que dejó el tirador Patrik Crusius apuntaba contra la inmigración y esgrimía que el ataque era “en respuesta a la invasión de hispanos a Texas” y que su objetivo era “matar tantos mexicanos como le fuera posible”. En dicho manifiesto, titulado “La verdad incómoda”, Crusius culpa a los políticos por alentar “la podredumbre de Estados Unidos de adentro hacia fuera”, alegando que los inmigrantes “les están quitando los empleos a los nativos”; según escribió el tirador, deshacerse de “ellos” puede hacer “más sustentable” la forma de vida de los estadounidenses.³⁹

Un informe del FBI concluyó que los crímenes de odio en Estados Unidos aumentaron notablemente en los últimos años. Durante 2019 se registraron 51

³⁴Las teorías de Kalergi (filósofo y político austriaco) fueron retomadas y pregonadas por el escritor revisionista Gerd Honsnik, negador del Holocausto y neonazi. Según Honsnik, el objetivo final de las teorías sería el genocidio programado de los pueblos europeos a través de la inmigración masiva. Véase BBC, “Qué es el ‘plan de Kalergi’, la teoría conspirativa que usan los partidos de ultraderecha contra la Unión Europea” en BBC, 22 de octubre de 2018, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45841641> fecha de consulta: 9 de septiembre de 2021.

³⁵La Teoría del Gran Reemplazo fue popularizada por el escritor francés Renaud Camus en su libro *La gran sustitución*, publicado en 2012.

³⁶Ley islámica.

³⁷Lluís Muñoz Pandiella, *op. cit.*

³⁸El hecho fue perpetrado por Patrick Crusius el 3 de agosto de 2019, en un local de la cadena de hipermercados Walmart lindero al centro comercial de Cielo Vista en El Paso, Texas. El saldo fue de 23 muertos y 24 heridos.

³⁹Clarín, “Matanza en Estados Unidos: qué dice el manifiesto del atacante de El Paso” en Clarín, 5 de agosto de 2019, disponible en https://www.clarin.com/mundo/matanza-unidos-dice-manifiesto-atacante-paso_0_LXK-HTdzK.html fecha de consulta: 23 de julio de 2021.

asesinatos con un total de 7 314 denuncias, mientras que en 2018 se denunciaron 7 120 delitos de odio.⁴⁰ En este sentido, el número de crímenes de odio contra las personas de raza negra se redujo de 1 943 a 1 930, mientras que los delitos contra los hispanos en 2019 aumentaron a 527, comparado con los 485 de 2018.⁴¹

Las palabras de Donald Trump, lejos de ser insolentes y descabelladas, imprimieron un sentido de adhesión al dogma en función del credo. En este marco, el ser norteamericano equivale a pertenecer a una unidad de creencia en los ideales de libertad, igualdad, individualismo, democracia e imperio de la ley⁴² y también reúne condiciones para verbalizar, ejecutar y responsabilizar a sectores estigmatizados. Siguiendo a Robinson:

El sistema estadounidense y los grupos dominantes se encuentran en una crisis de hegemonía y legitimidad, y el racismo y la búsqueda de chivos expiatorios son un elemento central para desafiar esta crisis. Al mismo tiempo, sectores significativos de la clase obrera blanca estadounidense vienen experimentando una desestabilización de sus condiciones laborales y de vida cada vez mayor, una movilidad hacia abajo, precarización, inseguridad e incertidumbre muy grandes. Este sector tuvo históricamente ciertos privilegios gracias a vivir en el considerado primer mundo y por privilegios étnico-raciales respecto de negros, latinos, etcétera. Van perdiendo ese privilegio a pasos agigantados frente a la globalización capitalista. Ahora el racismo y el discurso racista desde arriba canalizan a ese sector hacia una conciencia “racista y neofascista” [...]; el discurso abiertamente fascista y neofascista de Trump, que ha logrado legitimar y desatar los movimientos ultra-racistas y fascistas en la sociedad civil estadounidense.⁴³

Ese andamiaje de teorías conspirativas que nuclea ideas supremacistas imprimen estereotipos de selectividad basados en componentes ideacionales y morales, en el cual los privilegios de la “raza blanca” deben ser protegidos a costa de la erradicación de seres que representan la otredad. Desde este punto, la concepción idiosincrática juega un rol trascendental en la construcción cognitiva del

⁴⁰ El informe anual del FBI define los delitos de odio como aquellos motivados por prejuicios basados en raza, religión u orientación sexual de una persona, entre otras categorías. Véase AP News, “Crímenes de odio en EEUU en su nivel más alto en 10 años” en *AP News*, 16 de noviembre de 2020, disponible en <https://apnews.com/article/noticias-aa4c645160c41d8f6b3d5887422a8ed9> fecha de consulta: 3 de septiembre de 2021.

⁴¹ *Idem*.

⁴² Samuel Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony*, Harvard University Press, Cambridge, 1981, citado en Jorge Hernández Martínez, *op. cit.*, p. 89.

⁴³ William Robinson, “Trump y el fascismo del siglo XXI” en *La Jornada*, 4 de diciembre de 2016, p. 2, citado en Jorge Hernández Martínez, *op. cit.*, p. 102.

ser nacional, provocando la defensa irrestricta de valores hegemónicos para la sustentabilidad étnica.

Reflexión final

A lo largo del presente trabajo hemos analizado cómo la construcción identitaria de Estados Unidos se configuró en la retórica de un presidente *outsider* e imprevisible, en donde el excepcionalismo, en sus vertientes ideológica, religiosa y territorial, esgrimió un poder simbólico que penetró en el imaginario colectivo de sectores reaccionarios, permitiendo enarbolar la condición racial al paroxismo de la confrontación.

Para Donald Trump, el “*America first*” configuró una razón de ser del “americanismo”. En términos internacionales, la política exterior unilateralista, militarista y agresiva generó una creciente inestabilidad e incertidumbre a nivel geopolítico tanto para aliados como adversarios, fortaleciendo, por un lado, el ascenso de potencias emergentes y descuidando, por el otro, el equilibrio de poder en la órbita internacional.⁴⁴

En este aspecto, la política exterior fue una expresión de su política doméstica impulsiva, demostrando una continuidad pendular entre la culpabilidad foránea y el proteccionismo acérrimo. El excepcionalismo de coyuntura interméstica, que hemos denominado como “exacerbado”, predominó a niveles mesiánicos donde el Destino Manifiesto cumplió su objetivo más acabado: “la renovación del espíritu norteamericano”.

Con una visión del mundo más propia del siglo XIX,⁴⁵ Trump supo conjugarse en el ámbito político como un factor decisivo en la coyuntura internacional contra propios y ajenos. Su abrupta incursión no fue casual. Supo trazar modismos con una argucia desafiante. Logró penetrar en un descontento anti *establishment* y se configuró como un “mesías”, permeando imaginarios colectivos imbuidos por factores ideacionales que sólo aguardaban una representación tan manifiesta como el destino de ser un “pueblo elegido”.

Desde este enfoque, Estados Unidos se enfrentó a su propia razón de ser como nación. Aquella tierra de libertad e igualdad ensalzada como una ciudad en la cima de la colina puso en juego el liderazgo mundial en la disputa hegemónica. Y Trump, lejos de ser un constructor de puentes para garantizar un balance en el

⁴⁴ Cecilia Nahón y Leandro Morgenfeld, “Doce datos para entender a Trump” en *Revista Anfibia*, Universidad Nacional de San Martín, 2018, disponible en <http://revistaanfibia.com/ensayo/12-datos-para-entender-a-trump/>

⁴⁵ Joseph Nye, “Cómo Trump debilitaría a Estados Unidos” en *Project Syndicate*, 10 de mayo de 2016, disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/how-trump-weakens-america-by-joseph-s--nye-2016-05/spanish>

poder global, coadyuvó a una fragmentación doméstica que hoy encuentra cimientos sólidos para un estallido siempre latente.

Fuentes consultadas

- AP News, “Crímenes de odio en EEUU en su nivel más alto en 10 años” en *AP News*, 16 de noviembre de 2020, disponible en <https://apnews.com/article/noticias-aa4c645160c41d8f6b3d5887422a8ed9> fecha de consulta: 3 de septiembre de 2021.
- Armed Conflict Location & Event Data Project, “About ACLED”, disponible en <https://acleddata.com/about-acleddata/> fecha de consulta: 7 de julio de 2021.
- BBC, “Qué es el ‘plan de Kalergi’, la teoría conspirativa que usan los partidos de ultraderecha contra la Unión Europea” en *BBC*, 22 de octubre de 2018, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45841641> fecha de consulta: 9 de septiembre de 2021.
- Busso, Anabella, “Identidad y fuerzas profundas en Estados Unidos. Excepcionalismo, tradición liberal-tradición conservadora, aislacionismo-internacionalismo, política y religión: su impacto en la política exterior” en Anabella Busso (comp.), *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos*, tomo I, UNR Editora, Rosario, e-book, diciembre 2008, pp. 19-80, disponible en https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/2578/Fuerzas_Profundas_e_Identidad_-_tomo_I.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Clarín, “Matanza en Estados Unidos: qué dice el manifiesto del atacante de El Paso” en *Clarín*, 5 de agosto de 2019, disponible en https://www.clarin.com/mundo/matanza-unidos-dice-manifiesto-atacante-paso_0_LXK-HTdzK.html fecha de consulta: 23 de julio de 2021.
- El País, “Trump llama a devolver la grandeza de EE UU con un discurso nacionalista y contrario a la inmigración” en *El País*, 1 de marzo de 2017, disponible en https://elpais.com/internacional/2017/03/01/estados_unidos/1488340300_414826.html fecha de consulta: 16 de julio de 2021.
- Fonseca, Melody, “Republicanism, liberalism and exceptionalism: Estados Unidos y la cuestión racial en el siglo XIX” en *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM*, vol. 12, núm. 2, julio-diciembre 2017, pp. 57-85, disponible en <https://www.elsevier.es/es-revista-norteamerica-revista-academica-del-cisan-unam-84-articulo-republicanismo-liberalismo-excepcionalismo-estados-unidos-S1870355018300296>
- Hernández Martínez, Jorge, “Rearticulación del consenso y cultura política en Estados Unidos (Reflexiones e hipótesis sobre la ‘era Trump’)” en Gabriel Esteban Merino *et al.* y Casandra Castorena Sánchez, Marco A. Gandásegui

- y Leandro Ariel Morgenfeld (eds.), *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*, cap. II, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2018, pp. 87-110 disponible en http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20180830072543/EstadosUnidos_contra_el_mundo.pdf
- Infobae, “Quiénes son los Boogaloo Boys, el grupo de extrema derecha que usa camisas hawaianas y quiere una segunda guerra civil en Estados Unidos” en *Infobae*, 5 de julio de 2020, disponible en <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/07/05/quienes-son-los-boogaloo-boys-el-grupo-de-extrema-derecha-que-usa-camisas-hawaianas-y-quiere-una-segunda-guerra-civil-en-estados-unidos/> fecha de consulta: 20 de agosto de 2021.
- Kissinger, Henry, *Orden mundial*, Debate, Buenos Aires, 2016.
- La Vanguardia, “¿Qué es y cómo funciona QAnon?” en *La Vanguardia*, 18 de enero de 2021, disponible en <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20210118/6182555/que-como-funciona-qanon.html> fecha de consulta: 15 de agosto de 2021.
- Muñoz Pandiella, Lluís, “Las amistades peligrosas de Trump: así actúa la extrema derecha en EE. UU.” en *France 24*, 19 de enero de 2021, disponible en <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20210119-extrema-derecha-estados-unidos-trump-proud-boys-oath-keepers-boogaloo-bois> fecha de consulta: 3 de agosto de 2021.
- Nahón, Cecilia y Leandro Morgenfeld, “Doce datos para entender a Trump” en *Revista Anfibia*, Universidad Nacional de San Martín, 2018, disponible en <http://revistaanfibia.com/ensayo/12-datos-para-entender-a-trump/>
- Nye, Joseph, “Cómo Trump debilitaría a Estados Unidos” en *Project Syndicate*, 10 de mayo de 2016, disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/how-trump-weakens-america-by-joseph-s-nye-2016-05/spanish>
- Oath Keepers, “About Oath Keepers”, disponible en <https://web.archive.org/web/20160403071616/https://www.oathkeepers.org/about/> fecha de consulta: 10 de julio de 2021.
- Southern Poverty Law Center, “Hate map”, disponible en <https://www.splcenter.org/hate-map> fecha de consulta: 12 de julio de 2021.
- Share America, “Primer discurso del presidente Trump ante el Congreso”, 1 de marzo de 2017, disponible en <https://share.america.gov/es/primer-discurso-del-presidente-trump-ante-el-congreso/> fecha de consulta: 4 de junio de 2021
- Tovar Ruiz, Juan, “La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 120, 2018, pp. 259-283, disponible en doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.259

Reseñas

El profeta y la pandemia. De Oriente Medio al yihadismo de atmósfera, de Gilles Kepel

Elba Liliana Mendizábal Hernández*

Los estudios regionales sobre Oriente Medio y las sociedades islámicas tradicionalmente han marcado como punto de partida la identificación de los grupos chiita y sunita como ramas religiosas distintas del islam y la confrontación de los valores entre Oriente y Occidente para definir una realidad histórica y geográfica específica. No obstante, es bien sabido que estos son sólo grandes referentes metodológicos, pues en la praxis social existen relaciones complejas cuyas expresiones dan paso a un mundo diverso, dinámico y cambiante. Es así como Gilles Kepel, experto en estudios del mundo islámico contemporáneo y profesor de la Universidad de París, nos muestra en este libro que ante una realidad tan compleja es necesario trazar grandes líneas interpretativas. No obstante, también nos ofrece, bajo un estilo muy propio, una narrativa casi cronológica con la que aborda el devenir de algunos Estados del Mediterráneo, Oriente Medio y norte de África en los últimos años y el proceder de las potencias mundiales.

El análisis que emprende nuestro autor arranca en el año 2020, al que suma de manera austera y casi tangencial la pandemia del COVID-19. La perspectiva dominante de este texto es geopolítica, y de ello dan cuenta los numerosos mapas que, sobre nuevas alianzas, la expansión turca en el Mediterráneo, la proyección militar y de hidrocarburos de Rusia en el Levante, Siria, Libia o Israel, entre otros, ha elaborado el geógrafo francés Fabrice Balanche y que aparecen en el corazón de este estudio. Sin duda, se trata de un análisis que considera como elemento fundamental el poder y sus equilibrios territoriales, las alianzas y contra alianzas regionales, así como los intereses que mueven a cada Estado a tomar parte o no de los conflictos locales.

Entre los argumentos principales de Kepel se señala que el orden geopolítico de Oriente Medio nacido de la Primera Guerra Mundial que evolucionó después de 1945 en beneficio de Europa y Estados Unidos agonizó durante años hasta que la caída de los precios del petróleo y la pandemia de COVID-19 le asestaron dos golpes mortales.

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales por la UNAM. Master en Logística y Comercio Internacional por la Universidad de Barcelona. Profesora de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: elmendizabal@politicas.unam.mx

La reunión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de marzo de 2020, en el momento en que avanzaba la pandemia de COVID-19 en todo el mundo, abrió paso al derrumbe de los precios del petróleo. Rusia y Arabia Saudí aumentaron su producción causando la caída de 50 por ciento del precio del barril que, sumado a las medidas anti pandémicas de paralización del comercio mundial, el transporte y la industria, provocaron una espiral bajista que resultó en un desastre económico y financiero. En especial lo sufrirían los países de Oriente Medio y Norte de África, que obtenían la mayor parte de sus rentas de los hidrocarburos; entonces el Mediterráneo y sus alrededores se convirtieron en la región más explosiva del planeta y un nuevo orden geopolítico se mostró con claridad.

Este libro se compone de tres capítulos, pero arranca con un exordio en que Kepel señala que la intervención de Estados Unidos en Afganistán, en 2001, y en Irak en 2003, tuvo resultados mediocres en la implantación de los valores de la democracia occidental. En su lugar, nos dice, la tradición islámica —incluyendo a sus facciones radicales— y la práctica autoritaria de los gobiernos de la región marcaron el devenir de sus pueblos. En consecuencia, la “primavera árabe” de 2011 y sus aspiraciones democráticas chocaron de frente contra esos elementos históricos que las diferentes resistencias locales mantuvieron en estado latente.

El elemento desestabilizador más relevante, señala Kepel, fue la desvinculación de Estados Unidos de la región que inició durante la presidencia de Barak Obama y continuó durante el mandato de Donald Trump. La retirada de sus tropas en Afganistán, Irak y Siria dejó tras de sí el caos. Este desinterés creó un vacío de poder que la Unión Europea (UE), carente de una política de defensa común, no pudo llenar y que la hizo vulnerable ante la manipulación y el chantaje de los gobiernos que expulsan y modulan los flujos de migrantes.

En esta coyuntura se presenta un reacomodo singular de las relaciones de poder regional, cuya manifestación más evidente fue la alianza entre Irán, Turquía y Rusia, reunidos en el llamado “Proceso de Astaná”, de 2017. Lo que empezó como una iniciativa para gestionar la desescalada de la guerra civil en Siria, excluyendo deliberadamente a los occidentales, dio lugar a un modelo operativo de movimiento de tropas auxiliares mercenarias por parte de Rusia y Turquía, tanto en Siria como en Libia, con el que estos aliados apuntalaron su presencia territorial. Irán juega un discreto papel: si bien su presencia en el sur de Siria permitió el lanzamiento de misiles contra Israel, en 2020 atravesó por un periodo problemático en que las sanciones económicas de Occidente han hundido su economía y debilitado el control interno que mantenía sobre los grupos anteriormente fieles al régimen de la revolución.

En este escenario Turquía se ha erigido como una fuerza regional atípica con respaldo tanto en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), de la

que forma parte, como de Rusia, con la que mantiene una relación militar estratégica. En un breve periodo ha logrado fortalecer su presencia en Libia, donde mantiene una zona económica exclusiva que le asegura el acceso a la exploración de fondos marinos en busca de gas, además de que controla las dos rutas principales de migración ilegal desde Asia y África hacia Europa por el mar Egeo y los Balcanes, así como por el litoral libio. Turquía, además, se ha vuelto un vecino incómodo tanto para Europa como para Oriente Medio: por un lado, porque ha realizado incursiones militares en aguas territoriales griegas y chipriotas que atentan contra la armonía europea, y por otra, porque en su afán de imponer la hegemonía turca sobre el islam suní, confronta de manera directa la laicidad del Estado turco moderno y el dominio religioso saudí.

Por su parte, Vladimir Putin ha utilizado el conflicto sirio para reconquistar la posición de Rusia como potencia mundial, desplegando una estrategia contraria a la de Estados Unidos y la UE. Además, en Oriente Medio ha buscado mantener una relación cordial con Israel, cuya diáspora cuenta con un peso importante en el Estado hebreo, que no votó en la Organización de las Naciones Unidas las sanciones económicas en su contra tras la anexión de Crimea, además de que mantiene relaciones de complementariedad con Catar, miembro importante de la OPEP, organización fundamental para el despliegue de su estrategia petrolera mundial antiestadounidense.

Los tres capítulos que componen este texto abordan los temas de la fractura del Golfo Pérsico, el Oriente Próximo y África del Norte. A través de estos apartados, Gilles Kepel nos describe con bastante precisión el nacimiento de otra alianza capaz de recomponer geopolíticamente el Oriente Medio y confrontar el Pacto de Astaná, no sin advertirnos sobre las contradicciones regionales emergentes, el peso de los conflictos civiles activos, el eco que la nueva alianza produjo en el norte de África, así como el impacto que estos cambios causaron en los flujos migratorios hacia Europa.

El autor nos demuestra que en el juego de pesos y contrapesos geopolítico es necesario que otra potencia o grupo de potencias hagan de fiel de la balanza, y es ahí donde surge el Acuerdo de Abraham de 2020, que da origen a la alianza estratégica liderada por Estados Unidos en Oriente Medio, Norte de África y el Mediterráneo, y que hace realidad la causa casi imposible del pacto entre judíos, cristianos y musulmanes, pues concentra en su seno a los Emiratos Árabes, Marruecos, Sudán, Egipto, Arabia Saudí e Israel.

De acuerdo con Kepel, este pacto trasciende no sólo por la inclusión de Abu Dabi y sus aliados del bloque saudí —que incluye a El Cairo en paz con Israel—, sino que además coloca a Jerusalén indirectamente como bastión cristiano frente al islamismo turco del presidente Erdogan, que tiene como símbolo central la

reasignación al culto del islam, en 2020, de la Mezquita de Santa Sofía, otrora museo histórico, y del Museo de Estambul de San Salvador de Cora.

Entre las piezas clave de este tablero sobresale Estados Unidos que, de vuelta al ruedo geopolítico, en 2021, es observado como un actor que aprovecha su poder político y militar para reestructurar el equilibrio de poder en la zona. La normalización de las relaciones diplomáticas entre sus aliados e Israel no sólo marca un hito en la historia del Oriente Medio y el Mediterráneo, sino que en definitiva busca influir en la evolución de los conflictos sirio, libio y yemení. Entre sus objetivos inmediatos busca posicionar a Irak en la estela del Acuerdo de Abraham para liberarlo de la influencia de Irán y allanar el terreno a nuevas inversiones de sus socios regionales y de la UE para su reconstrucción; además de atraer a Jordania al mismo, se consolidaría el vínculo geográfico de la alianza. Entonces, la principal cuestión del Levante será el destino de Siria y Líbano.

Idealmente, Israel se convertirá en la bisagra de una entente contra el eje de Astaná y en la coyuntura económica puede tornarse en un factor para el dinamismo regional. Por ejemplo, resultado de la alianza Emiratos Árabes Unidos e Israel se puso en marcha en agosto de 2020 el primer enlace entre los aeropuertos Ben Gurión y el de Abu Dabi —que reactivará las cadenas de suministro rotas por la pandemia de COVID-19—, y se prevé la contratación por parte de Dubai y Abu Dabi de las empresas tecnológicas israelíes con miras a desplazar al exótico socio chino.

Desde una perspectiva más general los conflictos que se tratan en este texto forman parte de una dinámica de lucha por el poder hegemónico entre las potencias mundiales. Por eso es indispensable considerar, además de Estados Unidos y Rusia, a la UE y China. En todos los casos se sabe que cada una busca cumplir con sus propias agendas. En Estados Unidos este acuerdo llega en el ocaso del mandato de Trump, bajo la incertidumbre del cambio presidencial, que dejará tras de sí, además de la alianza de Abraham, el reconocimiento de Jerusalén como capital del Estado israelí y su anexión de los Altos del Golán, así como la aceptación de la soberanía de Marruecos sobre el Sahara Occidental, acciones que en conjunto abren la puerta a una nueva realidad local, pero sobre todo a la recomposición del mapa geopolítico regional.

La Rusia de Putin, por su parte, trata a toda costa de recuperar el estatus internacional y altura política de la desaparecida Unión Soviética. En el despliegue de una política de cero enemigos, señala Kepel, Rusia se ha convertido en un árbitro entre adversarios regionales interviniendo en las relaciones no sólo de Catar y Arabia Saudita, sino además entre turcos y kurdos, al tiempo que mantiene una relación cordial con Israel.

El espacio que dejó la retirada de Estados Unidos le ha permitido jugar a favor de la causa chií, pero sin enfrentarse al Estado judío ni mal lograr su relación

con Abu Dabi. Su negocio de venta de armas y su posicionamiento en la región le conducirán necesariamente hacia posturas menos discrecionales con sus aliados. No obstante, no ha cambiado sus acciones a favor del régimen de Damasco y mucho menos sus objetivos geopolíticos, pues no debe olvidarse que Putin busca hacer de Rusia una verdadera e influyente potencia mundial.

Para Kepel, el papel más relevante en este escenario lo tendrá China. Esta potencia económica, que con el paso de los años ha adquirido un papel estratégico en Oriente Medio, ha extendido su influencia al dominar numerosos puertos por donde se mueven millones de mercancías hacia Europa, Norte de África y Medio Oriente, antaño de dominio exclusivo de Dubai, y a partir de 2005 también propiedad de empresarios estadounidenses.

China disputa el control de las rutas comerciales que posibilitan las cadenas de suministro en la península Arábiga, lo que le otorga un peso político relevante frente a las nuevas alianzas regionales. El gobierno de Pekín domina la zona del cuerno de África y en Medio Oriente ha convertido a Teherán en un punto central para la entrada de sus mercancías. Con estas acciones, China no sólo interfiere los intereses de los aliados de Abraham, sino que además beneficia a Teherán, enemigo existencial de Abu Dabi y Jerusalén, y coadyuva a que el régimen iraní burle las sanciones económicas impuestas por Washington.

Finalmente, nos dice el autor que la UE de 2020 se encuentra en una posición de desventaja por depender de la OTAN en materia de defensa y por su timidez ante las incursiones militares turcas en Siria y Libia, además de la agresividad que ha mostrado ante Grecia y Chipre e incluso contra Francia. Bajo la presidencia de la canciller Merkel, el Consejo Europeo fue incapaz de aplicar sanción alguna contra el presidente Erdogan, quien además se dio el lujo de amenazar con abrir las puertas de Europa a los millones de refugiados sirios, afganos y libios que se encuentran en su territorio.

En su observación de lo local, Kepel encuentra que las relaciones intrarregionales se han vuelto tan complejas que han dado lugar a una situación en la que no dejan de surgir contradicciones. Por mencionar sólo algunas, el hecho de que un miembro de pleno derecho de la OTAN —como lo es Turquía— compre armamento a Rusia sin considerar a la organización de defensa con el único fin de fortalecer su posicionamiento regional, o que el presidente Erdogan, cuya Constitución dispone la laicidad del Estado, se haya propuesto erradicar el dominio saudí sobre el islam suní.

Por si fuera poco, a pesar de compartir el Acuerdo de Astaná y patrullar en conjunto la frontera sirio-turca, Rusia y Turquía están indirectamente enfrentados en Armenia, donde las armas turcas han sido definitivas en los ataques azeríes contra los armenios en Nagorno Karabaj. Más aún, la situación se torna doble-

mente complicada si consideramos que en Azerbaiyán, de tradición chií, las armas de Turquía –ferviente defensora de Hamás– e Israel se sumaron a favor de la misma causa, todo ello en un contexto en el que Irán apoya a Ereván contra Azarbayán, indirectamente contra Turquía.

Como el lector puede ver, la sucesión de acontecimientos y su lectura geopolítica dejan claro que en efecto se trata de una realidad de suma complejidad. Sin embargo, la posibilidad de establecer líneas generales para su análisis ofrece la oportunidad de comprender que en 2020 se han producido dos cambios estructurales a escala planetaria: la consolidación de China como superpotencia mundial rival de Estados Unidos y la alianza que acoge el Acuerdo de Abraham. En el futuro seguramente seremos testigos de cambios importantes en Oriente Medio, Norte de África y el Mediterráneo, además del efecto que producirá en la política exterior de Estados Unidos la llegada de Joe Biden a la presidencia de la superpotencia americana y la profundización de la influencia de Pekín. Mientras tanto, Gilles Kepel nos dice que en los detalles se encuentran muchos de los elementos que explican las grandes líneas que sustentan su análisis general.

Es por eso que en los capítulos centrales de este texto aborda con una precisión cronológica los hechos más significativos que han tenido lugar en Líbano, Catar, Israel, Palestina, Yemen, Egipto y Libia. Nos habla del “eurismo” en el que confluyen Ankara y Moscú como clave de sus propios constructos identitarios en oposición a Occidente, y de las circunstancias que han hecho posible una alianza tan disímbola en Astaná.

Para terminar, en el texto otro tema toma centralidad: el yihadismo de atmósfera. Kepel señala que la historia de la acción terrorista después de los ataques contra Estados Unidos en 2001 tomó una nueva orientación. El desplome de Al-Qaeda durante la guerra contra el terrorismo, emprendida por el gobierno de Washington, así como la invasión a Irak, dejaron importantes lecciones sobre cómo debe organizarse el aparato terrorista. El Dáesh tomó nota de las viejas prácticas y se adaptó a la nueva era mediática, abandonó el antagonismo con Estados Unidos a favor de una guerra sectaria interislámica de sunitas contra chiitas. Convencidos de la inminente caída de Occidente, la nueva generación de jóvenes yihadistas apuesta por penetrar la violencia sagrada tanto en territorio levantino como en el corazón de Europa, a través del uso de las redes sociales y el *Internet*. La guerra civil en Irak y Siria permitió la proclamación del “Estado Islámico” en junio de 2014, y pasarían cinco años antes de que terminara su avance radical y terrorista.

No obstante, con la derrota del Dáesh en 2019 no ha desaparecido el yihadismo; por el contrario, ahora ha mutado en un fenómeno con una operativa singular. Se trata de una red planetaria que se mueve por Facebook, Telegram e Instagram que fija sus objetivos para que sean abatidos por atacantes solitarios adoctrinados

en mezquitas locales o de forma remota a través de *Internet*. Este yihadismo de atmósfera es, por mucho, más escurridizo a los controles de seguridad y de la inteligencia de los Estados occidentales. Tal como sucedió en Francia, en enero de 2015, cuando a raíz de la publicación de caricaturas consideradas blasfemas para el islam en la revista *Charlie Hebdo*, se produjo un ataque con cuchillo afuera de su sede y en un hipermercado, o el ataque con decapitación, de octubre de 2020, en el suburbio de Conflans, París, contra un profesor que enseñaba libertad de expresión y mostró caricaturas del profeta Mahoma a sus alumnos. En ambos casos, los jóvenes yihadistas actuaron sin mediar organización terrorista alguna, y de hecho ni siquiera compartían origen ni nacionalidad, pues el primero procedía de Pakistán y el segundo de Chechenia. Por si esto no fuera suficiente, 13 días después se produjo un tercer atentado en solitario, esta vez en la Catedral de Niza, donde murieron tres personas. El atacante de origen tunecino acababa de llegar a Francia y, aunque el atentado no fue reconocido por los yihadistas, su *modus operandi* lo delataría.

Kepel advierte que el yihadismo de atmósfera —de cuarta generación— se construye desde el rompimiento cultural con Occidente que coloca en redes sociales a un objetivo para la venganza religiosa y concluye con su asesinato, como sucedió en el ataque de Conflans. Esta estrategia lleva el terrorismo del mundo virtual al mundo real a través de un *smartphone*; la proliferación de videos, fotos y mensajes fluyen libres por las redes esperando que alguien entre en acción.

Más tarde, cuando el autor escribe el epílogo para la versión española de este texto, asegura que la hipótesis del yihadismo de atmósfera quedaría comprobada con el atentado de París en abril de 2021 contra un empelado administrativo, perpetrado por un tunecino que había entrado ilegalmente a Francia, en cuyo Facebook se encuentran todas las pistas de la mutación estructural del desafío terrorista.

Entre las conclusiones a las que llega Gilles Kepel al terminar su libro podemos mencionar dos que nos parecen relevantes y que con seguridad invitarán al lector a zambullirse en este interesante texto. La primera es que Joe Biden se enfrentará a nuevos retos que se abren para Estados Unidos tras la Alianza de Abraham, pues estos acuerdos no suprimen las amenazas locales. De ello dan cuenta los enfrentamientos que se produjeron del 10 al 20 de mayo de 2021 entre Israel y los palestinos, y que abrió una coyuntura favorable para los islamistas. Por otra parte, la alianza entre Turquía y Rusia deberá sobrevivir al hecho de que la primera tiene fuertes compromisos con la OTAN, que mantiene en estrecha vigilancia los pasos rusos en la zona del mar Negro, especialmente en Ucrania, a la que Turquía ha vendido drones de uso militar.

Gilles Kepel, *El profeta y la pandemia. De Oriente Medio al yihadismo de atmósfera*, Alianza Editorial, España, 2021, 234 pp.

Diplomáticas mexicanas, de Patricia Galeana (coord.)

Eduardo Torres Alonso*

La incorporación de las mujeres a la administración pública no sólo mexicana, sino global, ha sido muy lenta, como lo fue también su reconocimiento como personas autónomas y como ciudadanas. Estos reconocimientos, cuando ocurrieron, no fueron gratuitos, sino producto de la organización y el decidido compromiso de ellas por modificar leyes e instituciones para ingresar al espacio público, del que habían sido excluidas sin razones objetivas. El monopolio que habían hecho los hombres de ese espacio estaba fundado —y, por momentos, parece que continúa— en estereotipos, prejuicios e ideas de superioridad irreal de ellos. Con todo, esos estereotipos construyeron una forma de comunidad, en donde unas actividades correspondían a los varones y otras a las mujeres.

Sin embargo, esas luchas, movilizaciones, concertaciones y convicciones de las mujeres por cambiar el estado de cosas han dado frutos. Al menos en México ya son ciudadanas completas; se aceleró su presencia en los espacios de deliberación política con las cuotas y, recientemente, se estableció la paridad no sólo electoral, sino para todos los cargos de designación en los poderes públicos, los órdenes de gobierno y los organismos constitucionales autónomos. De esta manera, se asegura, al menos legalmente, una redistribución del poder. Por supuesto, modificar las leyes no es cambiar la realidad, en la que persisten conductas sexistas, discriminatorias y violentas.

Dentro de la administración pública federal mexicana uno de los espacios en los que ha predominado el funcionariado masculino es la diplomacia. La representación de los Estados y labores conexas han estado a cargo de hombres. México no es la excepción. La labor diplomática ha sido exclusiva de la población masculina. Como un homenaje, una llamada de atención sobre el estado de cosas y una inspiración para futuras mujeres interesadas en las relaciones del Estado mexicano con el mundo, se ha publicado *Diplomáticas mexicanas*, libro coordinado por Patricia Galeana.

* Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública. Profesor en la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: etorres@unam.mx

La obra reúne a 10 autoras y autores que ofrecen al público una semblanza, un examen de la trayectoria profesional y, en ocasiones, una nota personal sobre igual número de mexicanas que se desempeñaron, durante el siglo xx, en tareas diplomáticas. Hermila Galindo, Palma Guillén, Cordelia Urueta, Amalia González Caballero, María Lavalle Urbina, Paula Alegría, Rosario Castellanos, María Emilia Téllez, Graciela de la Lama y Rosario Green son las protagonistas de esta colección de estampas. Este libro no es sólo un compendio biográfico, sino un conjunto coral que da cuenta del tiempo y de los contextos de la población femenina en aquellos años y de las vicisitudes y retos que enfrentaron, como también de las estrategias y alianzas que generaron.

Como señala Galeana en su introducción, la Ley del Servicio Consular del Servicio Exterior Mexicano de 1923 señalaba que las mujeres sólo podían ser empleadas, mas no funcionarias, y el reglamento de 1934 las excluía implícitamente, ya que establecía que los miembros del servicio exterior debían ser mexicanos por nacimiento y quienes estuvieran casados tendrían que estarlo con una connacional.¹ Estas circunstancias eran acordes al estatus ciudadano de las mujeres. Para esos años, no eran sujetas políticas. Esto cambió primero en 1947 y después en 1953.

Aunque no se mencione –a veces, de manera involuntaria–, no hay movimiento social o proceso político, pequeño o grande, del centro o de la periferia, en el que no participen las mujeres. Esto es así porque ellas concurren en la vida de la comunidad. La historia mexicana no puede ser entendida a cabalidad sin su examen y registro. La Revolución, como la Independencia, al igual que las luchas internas o la defensa de la soberanía en el siglo xix, tuvo como un elemento principal a las mujeres. La guerra no sólo la hicieron los hombres. Las mujeres tuvieron una participación sustancial. Las letradas que ejercían el periodismo, como Juana Belén Gutiérrez de Mendoza y Elisa Acuña, Sara Estela Ramírez y Andrea Villarreal, cuestionaron el gobierno de Porfirio Díaz. Después fundaron clubes para discutir, apoyar y difundir la propuesta antirreeleccionista, mediante la organización de conferencias y la edición de órganos informativos. Al interior de las facciones revolucionarias destaca el papel de Hermila Galindo quien, cercana al constitucionalismo, fue pionera en la diplomacia al recibir el primer nombramiento diplomático dado a una mujer. Ella, quien fuera secretaria del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y una sufragista convencida, promovió la unión indio-latinoamericana y redactó la Doctrina Carranza.

El capítulo destinado a Galindo es redactado por la animadora de la obra, quien presenta un esbozo biográfico de la nacida en Durango el 29 de mayo de

¹ Patricia Galeana, “Diplomáticas mexicanas” en Patricia Galeana (coord.), *Diplomáticas mexicanas*, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe-UNAM/Siglo XXI Editores, México, 2022, p. 7.

1886. Galindo fue, menciona Galeana, una lectora de John Stuart Mill y de Alexandra Kollontai. Venustiano Carranza conoció a Hermila en la Ciudad de México al escuchar el discurso que ella pronunció para recibirlo en 1914. Fue su secretaria y mantuvo una presencia constante en los medios de la época. Sus convicciones feminista y sufragista no eran un secreto. Fundó el semanario *Mujer Moderna* y participó con sendas ponencias en los dos congresos feministas en Mérida; en fin, defendió el derecho al sufragio en el Congreso Constituyente. *La Doctrina Carranza y el acercamiento indo-latinoamericano* es el documento que estructuró la política exterior, a juicio de Galeana, del primer gobierno de la Constitución de 1917.² Fue representante de Carranza en Cuba, en donde explicó la política exterior del gobierno mexicano. Con el asesinato del Primer Jefe en 1920, Galindo se retiró a la vida privada. Dos décadas más tarde recibió la condecoración al Mérito Revolucionario y una vez que se reconoció la ciudadanía plena de las mujeres, en 1953, el presidente Adolfo Ruiz Cortines le otorgó el nombramiento honorario de “La primera mujer congresista”. Murió el 18 de agosto de 1954.

En 1935 el presidente Lázaro Cárdenas nombró a la primera mujer ministro plenipotenciario: Palma Guillén, quien fue designada representante de México en la República de Colombia. A ella está dedicado el segundo capítulo del libro, también escrito por Patricia Galeana.

Nacida en la Ciudad de México y doctorada en Psicología, Palma Guillén dio clases en la Escuela Nacional Preparatoria, trabajó en la Secretaría de Educación Pública, cuando José Vasconcelos la presidía y, por instrucciones de él, acompañó a Gabriela Mistral durante su estancia en el país. Ambas forjarían una íntima amistad. Antes de recibir el encargo del general Cárdenas, Guillén fue delegada en diversas conferencias sobre educación. De acuerdo con las notas de la prensa de la época, se registra que, para ese momento, eran cuatro mujeres, incluida la mexicana, quienes se desempeñaban como diplomáticas en el mundo: Alexandra Kollontai, representante de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en Suecia; “la señora Owen, ministro de los Estados Unidos en Suecia, y una cubana, secretaria de la Legación de su país en Madrid”.³ La razón por la que muchos países no aceptarían diplomáticas era que consideraban que eran de menor rango.

La presencia de Palma Guillén en Colombia fue motivo tanto de aplausos de los grupos liberales como de manifestaciones en su contra por grupos conservadores. Su buena aceptación en aquel país hizo que grupos opositores al gobierno colombiano difundieran rumores sobre activismo en la política interna de ese Estado. El ministro colombiano de Relaciones Exteriores manifestó que, contrario

²Patricia Galeana, “Hermila Galindo” en Patricia Galeana (coord.), *op. cit.*, p. 35.

³Patricia Galeana, “Palma Guillén” en Patricia Galeana (coord.), *op. cit.*, p. 59.

a los dichos en un sector de la prensa, la mexicana era una persona muy grata.⁴ Con todo, Guillén solicitó su traslado a un país europeo y en septiembre de 1936 llegó a Dinamarca. Su misión ese país concluyó en diciembre de 1937, y en agosto de ese mismo año fue nombrada tercera delegada de México en la XVIII sesión ordinaria de la Asamblea de la Liga de las Naciones. Después, se dirigió a la Delegación Permanente de la Sociedad de Naciones, a la embajada de México en Cuba y, ya iniciada la segunda mitad del siglo xx, a la embajada mexicana en Italia. Murió en la Ciudad de México en 1975.

Leticia López Orozco escribió el capítulo dedicado a Cordelia Urueta. El señor Jesús Urueta Siqueiros, padre de Cordelia, fue diputado y escritor; fundador de la *Revista Moderna* y testigo, junto con Juan Sánchez Azcona, de la detención del presidente Francisco I. Madero. Tarsila Sierra González, la madre, también fue escritora, de manera que el ambiente en el que creció Cordelia era de ideas políticas y culturales. Una atmósfera atractiva. Su inclinación fue el arte. El Dr. Atl, su guía. Trató a José Juan Tablada, Carlos Mérida, Juan Soriano, María Izquierdo y Pastor Velázquez. En 1938, por instrucciones del secretario de Relaciones Exteriores, Eduardo Hay, fue nombrada canciller de tercera en el consulado de México en París. Antes de irse, se casó con el artista Gustavo Montoya. Al estallar la Segunda Guerra Mundial, ambos dejaron la capital francesa y se mudaron a Nueva York. Ella fue dada de baja del Servicio Exterior en 1942.⁵

La investigadora Enriqueta Tuñón Pablos dedica su texto a la vida y obra de Amalia González Caballero. Los interlocutores de doña Amalia fueron los miembros de la alta clase política. Su capacidad para ser escuchada por quienes tomaban decisiones fue fundamental. Fundó y dirigió —para luego ser subdirectora por 20 años— la Dirección de Acción Social del Departamento del Distrito Federal. En 1920 se casó con Luis Castillo Ledón, quien resultara electo gobernador de Nayarit una década más tarde. En 1939 fue nombrada delegada de México ante la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). En 1945 acudió como representante del país a las conferencias de Chapultepec y de San Francisco. Dos años después fue nombrada vicepresidenta de la CIM y, al poco tiempo, representante de México

⁴ *Ibidem*, p. 68.

⁵ “Cordelia Urueta vivió una época mundial caracterizada por episodios bélicos, lo que determinó la temática recurrente de muchas de sus pinturas, como la amenaza, la acechanza, el miedo, los testigos, cuerpos en pedazos o atados y finalmente la muerte, ‘me interesa la denuncia, la protesta contra la injusticia, contra la opresión, y especialmente contra el silencio’ lo que expresa en un lenguaje pictórico que desintegra y descompone formas, producto de su reflexión entre la realidad y la imagen representada”. Secretaría de Relaciones Exteriores, “Biografía Cordelia Urueta”, disponible en <https://embamex.sre.gob.mx/guatemala/index.php/avisos/4-noticias-recientes/46-biografia-cordelia-urueta> fecha de consulta: 25 de marzo de 2022.

ante la Comisión del Status de la Mujer.⁶ Para 1949 ya era presidenta de la CIM. Fue una feminista de acuerdo a su época.⁷ Al término de su encargo al frente de la CIM, en 1953, fue ministra plenipotenciaria de México en Suecia y Finlandia y después embajadora en Suiza. En 1958 fue designada subsecretaria de Asuntos Culturales de la Secretaría de Educación Pública. Este nombramiento la convirtió en la primera mujer en ser integrante de un gabinete presidencial y fue, también, la primera mujer en representar al presidente de México en el Grito de la Independencia en Dolores, Hidalgo.

María Lavalle Urbina es la diplomática siguiente, cuyo esbozo biográfico y profesional corre a cargo de Sergio García Ramírez, quien en su juventud conoció a la entonces jefa del Departamento de Prevención Social. De origen campechano, nació en 1908. Estudió en la Escuela Normal de Campeche y se sumó a la campaña de alfabetización dirigida por Jaime Torres Bodet. También se graduó en Derecho y se convirtió en la primera mujer en obtener el título correspondiente en su estado. Se vinculó a la corriente alemanista y participó en la Comisión Técnica Femenil durante 1947.⁸ Ese mismo año fue designada magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Fue senadora de la República para el periodo 1964-1970 y presidió esa Cámara en 1965. Entre 1976 y 1982 fue subsecretaria de Educación y después, durante el periodo 1983-1984, encabezó la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito. Representó a México en los trabajos de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y fue delegada ante la CIM.

Carlos Pujalte y Paloma Ojeda escribieron el texto referido a Paula Alegría, quien apenas rebasados los tres lustros de vida, se graduó como maestra normalista en la Escuela Nacional de Maestros. Después estudió una maestría en Ciencias de la Educación y se doctoró en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Hizo una segunda maestría en la Universidad de Tulane, gracias a la beca de la Fundación Rockefeller. Sus conocimientos en trabajo social hicieron que formara parte de la delegación mexicana a la Conferencia Internacional del Trabajo y participó, varias veces, en el Comité de Expertos en Trabajo de

⁶ Enriqueta Tuñón Pablos, “Amalia González Caballero: su papel en la diplomacia” en Patricia Galeana (coord.), *op. cit.*, p. 107.

⁷ “El feminismo actual [...] es un feminismo femenino [...] la reivindicación femenil estriba fundamentalmente en elevar la condición general de la mujer y, particularmente, la función de la esposa y de la madre, ya que el hogar y la maternidad constituyen, para la mujer, la misión más alta, y hacen de ella inspiradora de almas, forjadora y creadora de nuevas generaciones”. Amalia Castillo Ledón, “Proyecto de organización del Departamento de la Mujer”, citado en Enriqueta Tuñón Pablos, *op. cit.*, p. 110.

⁸ Sergio García Ramírez, “Mujer y circunstancia. María Lavalle Urbina” en Patricia Galeana (coord.), *op. cit.*, p. 126.

Menores de la Oficina Internacional del Trabajo. En los inicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Alegría y Manuel Gutiérrez Báez presidieron, con la representación de México, la Subcomisión de Ciencias Naturales. El 26 de agosto de 1946 fue adscrita oficialmente a la Oficina del Delegado Permanente de México ante la UNESCO. Previa examinación en 1959, se integró de lleno al personal de carrera del Servicio Exterior Mexicano (SEM) y, en 1960, fue ascendida a consejero “A”. El 16 de julio de 1962 el presidente Adolfo López Mateos la ascendió al rango de embajadora,⁹ convirtiéndose así en la primera embajadora de carrera.

La escritora Elena Poniatowska rememora a otra escritora y diplomática: Rosario Castellanos. La obra de Castellanos tiene, por sí misma, un lugar de honor en la literatura. Su calidad y profundidad le han merecido estudios y galardones. Reflexionó sobre las culturas originarias y la condición de la mujer, el sistema político y la necesidad de plantear una nueva cultura, más humana. Siendo embajadora de México en Israel, Castellanos murió el 7 de agosto de 1974. La maestra Rosario, con sus clases a las cuatro de la tarde en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, es la heredera de Sor Juana. El 15 de febrero de 1971, en el Museo Nacional de Antropología e Historia, pronunció un discurso sobre la liberación de la mujer. Todos admiraron a la embajadora Castellanos, dice Poniatowska. No podía ser de otra manera. Estaba destinada a la grandeza.

María Emilia Téllez Benoit escaló todos los niveles de la carrera diplomática: logró ser la primera mujer como oficial mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y después subsecretaria del ramo. Se graduó como abogada y en 1946 presentó su examen de oposición para ingresar al SEM. Se le otorgó el nombramiento de vicecónsul. Poco después fue comisionada a la embajada de México en Estados Unidos. También fue ayudante de la comitiva en la visita que hizo el presidente Miguel Alemán a ese país. En 1955, después de una licencia, regresó al servicio exterior con una plaza de segundo secretario en la Embajada de México en Cuba. Ahí estuvo durante dos años. Fue un periodo complicado a nivel internacional y de mucho aprendizaje para ella. Entre 1958 y 1970 fungió como jefa del departamento de Asuntos Americanos, estuvo comisionada a la Dirección General de Organismos Internacionales y dirigió el departamento del Sistema Interamericano. En 1964 fue designada directora general de Organismos Internacionales. Durante el sexenio del presidente Luis Echeverría fungió como oficial mayor de la SRE. Por acuerdo del presidente José López Portillo fue designada como subsecretaria de Relaciones Exteriores, en donde atendió los asuntos culturales, de cooperación

⁹ Carlos Pujalte y Paloma Ojeda, “Paula Alegría: educadora, feminista y diplomática” en Patricia Galeana (coord.), *op. cit.*, p. 161.

internacional y del acervo histórico diplomático. En octubre de 1983 la embajadora Téllez solicitó su baja del Servicio Exterior. Este capítulo fue escrito por José Ignacio Piña Rojas.

Alicia Girón rememora a la embajadora Graciela de la Lama, formadora de especialistas en temas de Asia y África. Fue embajadora de México en India y Egipto. Sus conocimientos sobre la filosofía del primer país resultaron determinantes para esas comisiones. En India se desempeñó entre 1980 y 1988, y en Egipto entre 1988 y 1992. Antes de asumir responsabilidades diplomáticas, se incorporó a la Sección de Estudios Orientales del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, desde donde impulsó la revista *Estudios Orientales*, cuyo nombre cambió después a *Estudios de Asia y África*. Al concluir su labor diplomática, Graciela de la Lama regresó al país como asesora en la SRE y retomó su labor docente en la UNAM.

El capítulo que cierra el libro, escrito por Olga Pellicer, está dedicado a la primera mujer canciller: Rosario Green Macías. Ella, como las nueve mujeres estudiadas, contó con una formación académica y cultural amplia. Se graduó como internacionalista en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e hizo tres maestrías: en El Colegio de México, en la Universidad de Columbia y en Argentina. Dirigió el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos cuando Bernardo Sepúlveda era la cabeza de la SRE. Desde ahí creó la *Revista Mexicana de Política Exterior*. En 1989 fue nombrada embajadora ante la República Democrática Alemana. Ese fue año axial. Por invitación del presidente Carlos Salinas se hizo cargo de la secretaría ejecutiva de la recién fundada Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En 1992 fue nombrada subsecretaria de Relaciones Exteriores para América Latina, Asuntos Culturales y Cooperación Internacional. Al terminar su encargo, en 1994, se incorporó como subsecretaria de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas por invitación de Boutros Boutros Ghali, entonces secretario general de dicho organismo.

Como María Lavalle Urbina, estuvo cerca del partido gobernante. En 1997 fue electa senadora y dirigió la Fundación Colosio. En enero del año siguiente, el presidente Ernesto Zedillo la designó secretaria de Relaciones Exteriores. Rompió el techo de cristal.¹⁰ Fue, también, secretaria general de su partido y senadora por segunda ocasión, en 2006, presidiendo la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado. La canciller Green conjugó exitosamente las labores académicas, diplomáticas, legislativas y ejecutivas.

Este es un libro sobre 10 mujeres, pero también sobre historia de la diplomacia mexicana y de la SRE. Su lectura ayuda a entender lo difícil que ha sido la incorporación de las mujeres al servicio público, en general, y al servicio diplomático, en

¹⁰ Olga Pellicer, "Rosario Green, caminos cruzados" en Patricia Galeana (coord.), *op. cit.*, p. 243.

particular. Si bien la realidad dista mucho de la existente cuando Hermila Galindo solicitaba el voto para las mujeres, esta población, en los hechos, no tiene el mismo reconocimiento que sus pares varones. Aún falta cambiar patrones de conducta. La obra coordinada por Patricia Galeana ayuda a no olvidar esto y es fuente de inspiración para modificar, para bien, el presente.

Patricia Galeana (coord.), *Diplomáticas mexicanas*,
Centro de Investigaciones sobre América Latina
y el Caribe-UNAM/Siglo XXI Editores, México, 2022, 257 pp.

Cronología de la política exterior de México*

Septiembre-diciembre 2022

Septiembre

12 de septiembre

El subsecretario para América Latina y el Caribe de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Maximiliano Reyes Zúñiga, junto con el viceministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, Geovani Castillo Polanco, dirigen la XX Reunión del Grupo de Asuntos Migratorios y Consulares México-Guatemala en la SRE con el fin de abordar temas de cooperación y problemáticas en común para continuar con la promoción de una migración regulada.

El titular de la SRE, Marcelo Ebrard; la secretaria de Economía, Tatiana Clouthier; el secretario de Hacienda y Crédito Público, Rogelio Ramírez de la O, y el embajador de México en Estados Unidos, Esteban Moctezuma, asisten a la segunda reunión anual del Diálogo Económico de Alto Nivel (DEAN) en México en colaboración con el secretario de Estado, Antony Blinken; la secretaria de Comercio, Gina Raimondo; el representante comercial adjunto, Jayme White, y el embajador de Estados Unidos en México, Ken Salazar, como parte de la representación estadounidense, con el propósito de revisar los logros obtenidos del DEAN y reforzar el trabajo para el crecimiento económico regional de América del Norte.

20 de septiembre

Inicia la visita de Estado a México del presidente de la República Federal de Alemania, Frank-Walter Steinmeier, con el objetivo de reunirse con el presidente Andrés Manuel López Obrador para discutir las nuevas perspectivas de cooperación entre ambos países y seguir fortaleciendo la relación bilateral. Al

* Elaborada por el maestro Samuel Sosa Fuentes (samuelsosa@politicas.unam.mx), la licenciada Selene Romero Gutiérrez (selene.romero@politicas.unam.mx) y la alumna de servicio social Shareni Sayuri Flores Verdiguél, del Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Las fuentes principales de donde se extrae la información contenida en esta cronología son los comunicados de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los comunicados de la Presidencia de la República, así como las noticias de diferentes diarios de circulación nacional.

considerar a México como un socio importante en varias áreas, especialmente en materia económica, el presidente Steinmeier sostiene que el interés de Alemania es hacer frente a las crisis económicas y otros desafíos actuales de manera conjunta.

22 de septiembre

La directora general de Protección Consular y Planeación Estratégica, Vanessa Calva, inicia una gira de trabajo del 22 al 27 de septiembre en California, Estados Unidos, con el objetivo de reforzar la relación de colaboración con las autoridades estadounidenses en la labor de protección consular en beneficio de los connacionales en el exterior como parte de la tarea de apoyar a personas de origen mexicano en ese Estado. En la gira también se realizan diálogos con organizaciones de la sociedad civil y miembros de la comunidad mexicana para escuchar sus propuestas.

El director general de Operación de Proyectos en México de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), Raúl Álvarez Villaseñor, y el subsecretario de Asuntos Económicos y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, Juan Carlos Castrillón, encabezan la VIII Reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica, donde se aprueba el nuevo programa de cooperación para el periodo 2022-2024. El programa está compuesto por cuatro proyectos para trabajar temas enfocados en control cuarentenario y manejo adecuado de plagas; investigación y control de enfermedades epidemiológicas; tecnología de irradiación en productos agrícolas para fomentar las exportaciones ecuatorianas, y alternativas de valor agregado en la producción y comercialización del agave.

26 de septiembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, en su visita a Japón, se reúne con su homólogo japonés, Yoshimasa Hayashi, y la gobernadora de Tokio, Yuriko Koike, para fortalecer la relación bilateral mediante el diálogo político y la cooperación científica y académica. También realiza reuniones con empresarios de la Federación Empresarial de Japón (Keidanren) con el objetivo de reiterar el apoyo de México a las compañías japonesas.

El jefe de la Unidad para América del Norte, Roberto Velasco Álvarez, durante la reunión convocada por la Casa Blanca, presenta los avances de México en relación con los compromisos establecidos en la Declaración de Los Ángeles

sobre Migración y Protección, suscribiendo el nuevo marco regional para su implementación, el cual se basa en tres pilares: estabilidad y asistencia, vías legales y protección y gestión humana de la migración.

27 de septiembre

Marcelo Ebrard, durante su segundo día en Japón, asiste al funeral de Estado del ex primer ministro Shinzo Abe en representación del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador. En este marco, se reúne con empresarios japoneses y mexicanos con la finalidad de fortalecer la relación comercial, destacando así la visita con Emily Medina, investigadora visitante del Asia Pacific Energy Research Centre y especialista en el sector energético de México y en seguridad energética internacional, para tocar temas relacionados con las oportunidades de inversión para empresas japonesas en la industria energética mexicana.

30 de septiembre

El juez federal de la Corte de Distrito en Boston, Massachusetts, rechaza la demanda presentada por el gobierno de México contra la negligencia de empresas estadounidenses que fabrican armas de fuego. Como respuesta, el consultor jurídico de la SRE, Alejandro Celorio, asegura que el proceso pasará a una segunda etapa donde esta entidad insistirá en que la negligencia de esas empresas afecta a México, buscando responsabilizar a las compañías que fabrican, venden, distribuyen y facilitan el tráfico ilícito a este país, por lo que se apelará dicha decisión judicial.

Octubre

1 de octubre

El canciller Marcelo Ebrard asiste al North Capital Forum, evento organizado por la U.S.-Mexico Foundation en la SRE, donde comenta que el reto principal de México es aumentar el valor de su economía, por lo que se busca profundizar en una cooperación regional para fortalecer el crecimiento económico del país. Este foro tiene la finalidad de discutir los desafíos y oportunidades para fortalecer la agenda norteamericana gracias a la participación de funcionarios, empresarios, emprendedores y universidades de México, Canadá y Estados Unidos.

3 de octubre

La subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carmen Moreno Toscano, y la subsecretaria de Estado para Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Nina Vaskunlahti, dirigen la XII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas México-Finlandia como parte del 85 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambas naciones, en la que se comprometen a reforzar la relación bilateral.

7 de octubre

En la participación de la delegación mexicana en el 51 período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, se destaca la presentación de la resolución conjunta de México y Egipto sobre terrorismo y derechos humanos, enfatizando en cuestiones como la prohibición de la tortura, el debido proceso, la protección de la niñez en el contexto de la lucha contra el terrorismo y los derechos de las víctimas.

10 de octubre

Marcelo Ebrard informa que se ha presentado una segunda demanda ante la Corte Federal de Distrito de Tucson en contra de cinco tiendas de armas en Arizona: en Tucson, Diamondback Shooting Sports, Inc.; SNG Tactical, LLC; Loan Prairie, LLC (The Hub Target Sports); Ammo A-Z, LLC en Phoenix y Sprague's Sports, Inc. en Yuma. En esta segunda demanda, el gobierno mexicano alega que los vendedores participan en el tráfico ilícito de armas para organizaciones criminales en México a través de ventas a prestanombres, causando alteración en el orden público y violación de leyes estatales y federales, afectando la seguridad de México por el incremento de violencia.

12 de octubre

El gobierno de Estados Unidos acepta la solicitud del de México para aumentar los mecanismos de movilidad laboral en la región. Esta nueva propuesta significa un avance en el trabajo de ambos países en materia migratoria porque contribuye con la tarea común de mantener una migración ordenada, segura, regular y humana.

13 de octubre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, junto con el secretario de Estado de Estados Unidos, Antony Blinken, dirigen el Diálogo de Alto Nivel sobre Seguridad entre México-Estados Unidos 2022 en el Departamento de Estado estadounidense con el objeto de presentar los avances en materia de

seguridad, salud pública y comunidades seguras del Entendimiento Bicentenario, donde ambas naciones coincidieron en la necesidad de continuar con la responsabilidad compartida de hacer frente al tráfico de drogas y el flujo de armas.

18 de octubre

La subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carmen Moreno Toscano, inicia su visita de trabajo a España en compañía de su homólogo, el secretario de Estado para Iberoamérica y el Caribe y el Español en el Mundo, Juan Fernández Trigo, y con el embajador de México en España, Quirino Ordaz Coppel, con el fin de dirigir la primera reunión de la Subcomisión Política Permanente Bilateral México-España. Durante la reunión se destaca que la relación bilateral es amplia, sólida y dinámica, por lo que la subcomisión tiene la finalidad de ampliar el diálogo político entre ambas naciones.

19 de octubre

La secretaria para la Cooperación en la Embajada de Alemania en México, Silke Silva; el director general de Planeación y Evaluación de AMEXCID, Carlos Javier Castillo Pérez; el director del Proyecto para el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (PROFOSC) en GIZ México, Lothar Rast, y el titular de la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil, Rodolfo Osorio, presidieron una reunión en la que se presentaron los resultados y la clausura del PROFOSC, el cual tiene como finalidad la promoción de una mayor participación de la sociedad civil en las políticas públicas de buena gobernanza, en especial las que se relacionan con el objetivo 16 de la Agenda 2030.

20 de octubre

La doctora Xyoli Pérez Campos, destacada científica e investigadora del Instituto de Geofísica de la UNAM, fue designada directora de la División del Sistema Internacional de Vigilancia del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares. Esta elección contribuye al compromiso de México relacionado con la prohibición de realizar pruebas nucleares, fortaleciendo la presencia del país en Naciones Unidas por medio de una red internacional de monitoreo.

21 de octubre

La subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carmen Moreno Toscano, realiza una visita de trabajo a Irlanda con el propósito de dirigir la VIII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas México-Irlanda, en la que se resalta la buena relación que mantienen ambas naciones y donde se menciona la importancia

de profundizar y reforzar los trabajos multilaterales en temas relacionados con el desarme y una agenda de mujeres, paz y seguridad a nivel internacional. La subsecretaria también se reúne con el vicepresidente de Desarrollo de Negocios de la empresa Mergon Group, Ray Davis, para dialogar sobre posibles proyectos de inversión en México.

23 de octubre

La SRE dirige una reunión en su sede y, en coordinación con la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Comité Internacional de la Cruz Roja, crea un grupo de trabajo coordinado entre los tres órdenes de gobierno y los organismos internacionales para atender la situación de las personas migrantes y refugiadas de manera humanitaria, especialmente para personas venezolanas.

24 de octubre

El gobierno de México, con la representación del jefe de la Unidad para América del Norte, Jorge Velasco, y el subsecretario de Infraestructura y encargado de despacho de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, Jorge Nuño, firman en la Ciudad de México el Acuerdo de Cobro y Distribución de Ingresos del nuevo puerto de entrada Mesa de I-Otay Mesa East con la vicegovernadora, Eleni Kounalakis, y el alcalde de San Diego y vicepresidente de la Asociación de Gobiernos de San Diego, Todd Gloria. Este acuerdo soluciona el problema de obstrucción de tránsito y tiene el propósito de establecer la distribución equitativa de peaje entre ambas naciones contando con un punto de cobro ubicado en el estado de California, Estados Unidos.

La subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carmen Moreno Toscano, inicia una visita de trabajo en Alemania con intención de continuar fortaleciendo la relación bilateral a partir de los acuerdos alcanzados por el presidente Andrés Manuel López Obrador y el presidente alemán Frank-Walter Steinmeier durante el mes de septiembre. En sus reuniones con secretarios de Estado, destacan los temas relacionados con: la Comisión Binacional México-Alemania, la modernización del Acuerdo Global México-Unión Europea (UE), intercambios económicos y agenda de cooperación.

25 de octubre

El consultor jurídico de la SRE, Alejandro Celorio, participa de manera virtual en la audiencia temática “Respeto y garantía de los derechos humanos ante

actividades de empresas de producción y comercio de armas en las Américas”, como parte del 185 periodo ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde se destacan los efectos de las prácticas negligentes de las empresas de armas estadounidenses en el territorio México. Esta reunión contribuye con los esfuerzos de México para combatir el tráfico ilícito de armas.

26 de octubre

El embajador de México en Estados Unidos, Esteban Moctezuma Barragán, en representación de la SRE, firma un memorándum de entendimiento junto con la titular de Estrategia e Impacto de la organización Polaris Strategic Initiative on Labor Trafficking, Jennifer Jinks, en materia de asistencia a personas mexicanas víctimas de trata de personas en Estados Unidos. El objetivo de este documento busca prevenir la trata de personas e incrementar la protección de los derechos humanos de quienes que han sido víctimas de este delito.

29 de octubre

El embajador de México en Estados Unidos, Esteban Moctezuma Barragán, junto con la subsecretaria adjunta para Asuntos Consulares del Departamento de Estado, Rena Bitter, encabeza la décima edición del Diálogo Consular México-Estados Unidos en el Departamento de Estado estadounidense con la intención de fortalecer la cooperación en materia de asistencia y protección consular en beneficio de ambos países.

Noviembre

9 de noviembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, recibe a la subsecretaria del Departamento de Estado de Estados Unidos, Wendy Sherman, con el propósito de discutir temas relevantes de la agenda de ambos países, como seguridad, migración, desarrollo económico y asuntos regionales. Como resultado de esta visita, ambas naciones acuerdan seguir trabajando en los compromisos asumidos en el DEAN.

12 de noviembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, asiste a la 27 Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 27) en Sharm el-Sheij, Egipto, donde se acentúan los compromisos climáticos de México para abordar la crisis climática y limitar el calentamiento global al implementar acciones que

logren reducir las emisiones de dióxido de carbono en 35 por ciento para 2030 y hacer una transición hacia energías renovables al presentar un plan de inversión preliminar de 48 millones de dólares.

14 de noviembre

La subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Martha Delgado Peralta, asiste al evento “Política exterior feminista y derechos humanos: un camino hacia la justicia climática”, organizado por México en conjunto con Women’s Environment and Development Organization en el marco del Día de Género de la COP 27 para presentar el Plan Nacional de Acción de Género y Cambio Climático en México, con la finalidad de incorporar la perspectiva de género en el actuar nacional para mitigar el cambio climático.

El secretario Marcelo Ebrard participa en la primera sesión de trabajo denominada “Seguridad alimentaria y energética” en la Cumbre de Líderes del G20 en Bali, Indonesia, como parte de la representación del presidente Andrés Manuel López Obrador. En su intervención, pide solucionar el conflicto en Ucrania al instar a la promoción de un diálogo con la finalidad de detener las hostilidades y con el fin de mantener seguridad alimentaria y energética después del alza de precios. Finalmente, menciona la necesidad de redoblar esfuerzos para movilizar recursos financieros a los países en desarrollo para combatir la crisis climática.

15 de noviembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, se reúne con los líderes de los países miembros de MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Türkiye y Australia) en el marco de la Cumbre de Líderes del G20 en Indonesia, con el objetivo de reafirmar su compromiso con el multilateralismo como herramienta para la resolución de conflictos para la paz y estabilidad internacional. También se reúne con sus homólogos Melanie Joly, de Canadá, y José Manuel Albares, de España, para conversar sobre los principales retos económicos de la comunidad internacional.

17 de noviembre

El titular de la SRE, Marcelo Ebrard, inicia su gira de trabajo en Türkiye con el propósito de fortalecer la relación de ambas naciones, por lo que se reúne con el ministro de Relaciones Exteriores, Mevlüt Çavuşoğlu, para discutir aspectos relevantes de la relación bilateral. Como resultado de esta visita, se destaca la oportunidad de reanudar las negociaciones de un acuerdo de libre comercio como parte del trabajo para profundizar en la relación estratégica bilateral.

18 de noviembre

La subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Martha Delgado Peralta, representa a México en la conferencia de alto nivel en Dublín, Irlanda, donde suscribe la Declaración Política sobre armas explosivas en zonas densamente pobladas con el fin de proteger a la población civil y continuar con los compromisos para evitar el uso de armas explosivas que pongan en riesgo la seguridad humana.

20 de noviembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, junto con la subsecretaria de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Martha Delgado, participan en la delegación mexicana durante el cierre de la COP 27 en Egipto. Con la representación de México se busca reforzar los compromisos adquiridos del Acuerdo de París para garantizar el derecho a un medio ambiente limpio, sano y seguro, así como tener presente el compromiso de México para reducir las emisiones de dióxido de carbono. Además, la delegación mexicana presenta el Plan Nacional de Acción de Género y Cambio Climático, el Plan Sonora y los resultados del Grupo de Trabajo de Electrificación del Transporte con el Gobierno de los Estados Unidos y la Universidad de California.

24 de noviembre

El secretario Marcelo Ebrard, de la mano del subsecretario de Comercio Exterior, Alejandro Encinas Nájera, dirigen la reunión del Consejo de Ministros de la Alianza del Pacífico, donde hablan de los resultados obtenidos este año. Con la participación de viceministros y ministros de Chile, Colombia y Perú aprueban la presentación de varias declaraciones, entre ellas la Declaración de la Ciudad de México, la Declaración de la Alianza del Pacífico para la Protección del Medio Ambiente y la adaptación al Cambio Climático, la Declaración por la Paridad de Género en la Alianza del Pacífico, la Declaración de la Alianza del Pacífico sobre las MIPYME y el Emprendimiento, la Declaración de la Alianza del Pacífico sobre las Juventudes y la Declaración para el Bienestar, Desarrollo e Inclusión Social en la Alianza del Pacífico.

25 de noviembre

La subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carmen Moreno Toscano, junto con la secretaria general del Ministerio para Europa y Asuntos Exteriores de Francia, Anne-Marie Descôtes, encabezan la reunión de Consultas Políticas México-Francia, donde reafirman el buen estado de la relación entre ambas naciones, especialmente en el área comercial y financiera. Como resultado de la

reunión, identifican nuevos ejes para seguir profundizando en la asociación estratégica de la relación franco-mexicana.

30 de noviembre

El secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, se reúne en la SRE con la vicepresidenta segunda del Reino de España y ministra de Trabajo y Economía Social, Yolanda Díaz, como parte de su visita a México para celebrar la buena relación que se ha mantenido entre ambas naciones, reconociendo los resultados obtenidos en la XVI Reunión Interparlamentaria, la cual sirvió para reforzar más la relación bilateral.

Diciembre

1 de diciembre

El jefe de la Unidad para América del Norte de la SRE, Roberto Velasco Álvarez, se reúne con Katie Tobin, asistente especial del presidente Joe Biden y el embajador de Estados Unidos en México, Ken Salazar, en el marco de la XIV Reunión del Comité Ejecutivo Bilateral para la Administración de la Frontera en el Siglo XXI. En este encuentro se aprueba el plan de acción 2023 para la iniciativa Frontera Siglo XXI, donde se busca desarrollar una mejor estructura fronteriza. Entre otros temas, se busca trabajar los temas relacionados con los flujos ordenados, la promoción de la seguridad pública y el combate del crimen transnacional.

2 de diciembre

La subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carmen Moreno Toscano, encabeza una reunión en la SRE junto con la secretaria general adjunta para Asuntos Económicos del Sistema Europeo de Acción Exterior (SEAE), Helena König, y el director general para América del SEAE, Brian Glynn. El objetivo de esta junta es revisar la agenda de encuentros bilaterales de alto nivel para 2023 para celebrar el relanzamiento de la relación México-UE. Asimismo, convienen en llevar a cabo un trabajo conjunto entre ambas partes en materia de tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

La subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de México, Martha Delgado Peralta, y la secretaria general Adjunta para Asuntos Económicos y Globales del Servicio Europeo de Acción Exterior, Helena König, se reúnen con el propósito de realizar un segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Asuntos Multilaterales, como parte de las acciones para reforzar la relación y

cooperación entre México y la UE al trabajar conjuntamente en el enfrentamiento de las problemáticas comunes.

8 de diciembre

El secretario Marcelo Ebrard comunica por medio de Twitter que se han iniciado consultas ante las autoridades peruanas para continuar con la petición de protección que solicitó el ex presidente Pedro Castillo y comparte la carta de petición de asilo político a su favor que se emitió el 7 de diciembre. En este proceso se espera la respuesta de las autoridades judiciales peruanas para aceptar la demanda de asilo en México.

13 de diciembre

El presidente Andrés Manuel López Obrador expresa su reconocimiento a Pedro Castillo como presidente de Perú, durante su conferencia matutina, y continúa expresando que la relación entre ambas naciones se encuentra en pausa al no existir una normalidad política en aquel país. Siguiendo los principios de la política exterior mexicana de no intervención y autodeterminación de los pueblos, López Obrador deja en claro el apoyo hacia Pedro Castillo para buscar una solución democrática sin violación a los derechos humanos.

20 de diciembre

El embajador de México en Perú, Pablo Monroy Conesa, es declarado persona *non grata*, por lo que la SRE emite un comunicado para instruir al embajador a regresar a México con la finalidad de resguardar su seguridad e integridad física. Asimismo, da a conocer que la Embajada de México en Perú queda a cargo de Karla Tatiana Ornelas Loera, primera secretaria y actual jefa de la Misión de la SRE. Este hecho es resultado de las inconformidades del gobierno peruano ante las declaraciones del presidente mexicano, al considerarlas una injerencia en los asuntos internos de Perú y violatorias al principio de no intervención.

El ministerio del exterior de Perú informa que se le otorgó una nota diplomática al embajador de México en Perú, Pablo Monroy Conesa, para notificarle que cuenta con 72 horas para abandonar el territorio peruano. Esta decisión se basó en las disposiciones de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

El secretario Marcelo Ebrard, en el marco de la conferencia de prensa matutina precedida por el presidente Andrés Manuel, aborda la situación del asilo brindado a la familia del ex presidente de Perú, Pedro Castillo. El funcionario mexicano

menciona que se les ha concedido el asilo porque se encuentran en territorio nacional al estar en la embajada de México en Perú y lo que se encuentra en negociación con el gobierno peruano, a cargo de la presidenta Dina Boluarte, es el salvoconducto.

21 de diciembre

El secretario Marcelo Ebrard informa por medio de Twitter que la familia de Pedro Castillo se encuentra en la Ciudad de México como parte de la tradición de brindar asilo político. El asilo se brindó conforme a la Convención de Caracas sobre Asilo Diplomático de 1954, de la que ambas naciones forman parte.

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 25 a 35 cuartillas.

2.1.2 Notas de investigación: trabajos que informen de manera breve hallazgos singulares, nuevas aportaciones, replicación de hallazgos o añadidos a la literatura científica que justifiquen su publicación en 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
- Todos los materiales inéditos dados a conocer en un manuscrito enviado no se utilizarán en investigaciones personales de un editor, sin el consentimiento expreso y por escrito del autor. Información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares serán confidenciales y no se utilizarán para obtener ventajas personales. Los editores deben tomar decisiones justas e imparciales y garantizar un proceso de revisión por pares justa y apropiada.

¹ Departamento Editorial de Revistas Académicas. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial. UNAM.

Responsabilidades de los autores

- Los autores deben garantizar que sus manuscritos son producto de su trabajo original y que los datos han sido obtenidos de manera ética. Además, deben garantizar que sus trabajos no han sido previamente publicados o que no estén siendo considerados en otra publicación. Se considerará a un trabajo como previamente publicado cuando ocurra cualquiera de las siguientes situaciones:
 - Cuando el texto completo haya sido publicado.
 - Cuando fragmentos extensos de materiales previamente publicados formen parte del texto enviado a la Revista.
 - Cuando el trabajo sometido a la Revista esté contenido en memorias publicadas *in extenso*.
- 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 Internacional de la UNAM, núm. 145, correspondiente a enero-abril 2023, editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se terminó de imprimir el 16 de octubre de 2023, en Gráfica Premier, S. A. de C. V., 5 de Febrero 2309, San Jerónimo Chicahualco, 52170, Metepec, Estado de México, México. 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. Cuidado editorial a cargo del Departamento de Publicaciones, FCPYS.