

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

■ Núm. 148, enero-abril 2024 ■

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

Polette Rivero Villaverde

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. 148 (enero-abril 2024), año 51, 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: revistariiunam@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., 5 de Febrero 2309, San Jerónimo Chicahualco, 52170, Metepec, Estado de México, México. Este número se terminó de imprimir el 24 de mayo de 2024, 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. *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 Coordinación Editorial

Shareni Sayuri Flores Verdiguél

Revisión Editorial Técnica

Érika Maya Vargas

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM
núm. 148 (enero-abril 2024)

7

Presentación

ARTÍCULOS

15

Una propuesta teórico-conceptual de la diplomacia
del petróleo para el análisis del régimen internacional del petróleo
Eliel Campuzano Mendiola

47

La paradiplomacia identitaria como cooperación subnacional
internacional: el caso de Quebec
José Luis Ayala Cordero

81

El caso Julian Assange: entre la política internacional
de las grandes potencias y la jurisprudencia interamericana
dentro del contexto de la red global
Tomás Montes Hernández

107

Las plagas a las que se enfrenta América Latina y el Caribe
en el siglo XXI. Una perspectiva desde la pandemia por COVID-19
Valeria Olvera Alvarado y Adriana Abigayl Herrera Solís

129

La unidad de América en la política exterior
obradorista (2018-2023)
Alán Ricardo Rodríguez Orozco

163

Política exterior mexicana... ¿feminista?: una mirada
a dos años de su implementación
Yolanda Hernández Medina

NOTAS

199

Terrorismo en Asia central: elementos constitutivos
en el desarrollo de la actividad criminal en la región
Gabriel Alejandro Sandoval Pulido

219

Impacto de la contrahegemonía china en la capacidad autónoma
de Estados no hegemónicos andinos en un contexto
de multipolaridad. Análisis de la literatura y estado de la cuestión
Roberto Carpio Rubio

RESEÑAS

239

El léxico de la Unión Europea, de Beatriz Nadia Pérez
Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas y Teresa del Socorro
Pérez Rodríguez (coords.)
Alma Rosa Amador Iglesias

243

Cronología de la política exterior de México
Septiembre-diciembre 2023

253

Normas editoriales

257

Principios de ética y Declaración sobre negligencia

Presentación

Recientemente, el actual secretario de la Organización de las Naciones Unidas, António Guterres, declaró que “El mundo ha entrado en una era de caos”, caracterización que no es novedosa, pues con anterioridad los propios científicos han reconocido en el desorden, la incertidumbre, la desorganización, la indeterminación y las turbulencias aspectos de la realidad que deben ser abordados para comprender el mundo y ofrecer modelos de reorganización. Si hablar del caos en la actualidad es más bien una expresión de la tendencia histórica de nuestra época, que resuena desde múltiples llamados que hacen actores muy diversos de la sociedad y que se han repetido tanto que hemos dejado de escuchar, entonces es probable que también se agota la capacidad de nombrar las emergencias de nuestra civilización para provocar acciones de correspondencia. Cuando el lenguaje ha perdido impacto pese a la magnitud de su significado, cuando las voces con legítima autoridad no producen una reacción en el mismo nivel, la palabra tiende a desgastarse.

De la mano de ese desdibujamiento encontramos la anarquía de nuestro sistema que, pese a una compleja evolución de la organización internacional, sigue siendo incapaz de aplicar sanciones justas y legítimas contra las élites políticas, las empresas y los grupos que resultan responsables de los mayores crímenes de lesa humanidad, ya sea a través de las guerras, las afectaciones al medio ambiente, las políticas genocidas, xenófobas, racistas o cualquier medida cuyo impacto es relevante por provenir de un actor con poder.

En el crisol de problemas que caracterizan el caos de nuestra era, este número de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* recoge algunos de los temas que aborda nuestra disciplina, yendo desde los más tradicionales como son la diplomacia, la política exterior, la seguridad y la hegemonía, hasta aquellos que no necesariamente son nuevos, pero han emergido como resultado de los cambios en las diversas escalas de la sociedad, como la política con enfoque feminista, las actuales pandemias, la libertad de prensa y los delitos informáticos, el auge de China y el papel de la Unión Europea en la actualidad.

Desde esta óptica, la sección de *Artículos* inicia con el trabajo de Eliel Cam-puzano Mendiola, “Una propuesta teórico-conceptual de la diplomacia del petróleo para el análisis del régimen internacional del petróleo”, donde reflexiona sobre los límites y alcances del término “diplomacia del petróleo”, evidenciando que los

cambios en el régimen internacional de este recurso hacen necesaria su reconceptualización. Destaca la utilidad de adentrarse en la comprensión del origen y evolución de dicho régimen, así como en la identificación de las estrategias nacionales e internacionales que permiten dar cuenta de la composición de las diferentes diplomacias petroleras y las relaciones de cooperación y tensión que generan. La actividad diplomática que se ejerce alrededor de este recurso fósil es una de las más activas, pues al tener un carácter estratégico del que nuestra civilización ha pasado a depender en un alto grado, se entiende por qué las políticas de los países no son improvisaciones, sino estrategias bien definidas con objetivos y acciones donde además de los Estados participan las empresas transnacionales, las organizaciones internacionales y hasta grupos del crimen organizado.

Una aportación de la investigación de Campuzano Mendiola es destacar a partir de las dos variables, que son poseer o no poseer petróleo, una subdivisión de 12 supuestos que explican la dirección de las estrategias y acciones de la diplomacia del petróleo, otorgando a los lectores, pero sobre todo a nuestros estudiantes, una importante herramienta de análisis de las condiciones que explican el actuar de las naciones a partir de su posesión y grado de necesidad de este recurso. Haciendo uso del enfoque de la Economía Política Internacional, el trabajo también ofrece una propuesta para que, además de diferenciar a los actores participantes en el régimen internacional del petróleo, se establezcan sus pesos y capacidades de contrapesos, poniendo en perspectiva la era del petróleo, es decir, el siglo XX, su corte en la década de 1970, así como la importancia que recobran ciertas regiones a través de la diplomacia y la disputa por este recurso, como da cuenta la historia reciente en el caso del Medio Oriente.

El segundo artículo es de José Luis Ayala Cordero, “La paradiplomacia identitaria como cooperación subnacional internacional: el caso de Quebec”. El trabajo sobre esta provincia canadiense que sigue siendo paradigmática, entre muchas cosas porque es uno de los territorios cuya historia da cuenta de cómo la forma clásica del Estado no es suficiente para enmarcar todas las identidades y culturas, da lugar a esta reflexión teórica y conceptual sobre la pertinencia del concepto de paradiplomacia identitaria. El autor entiende esta práctica como un recurso de un gobierno subnacional como el de Quebec, para dialogar y negociar a nivel internacional a partir de sus propias necesidades, frente a una política exterior nacional que no refleja por completo las aspiraciones, el interés y los principios de la sociedad. Los debates sobre el federalismo canadiense, la conformación de la identidad nacional y la soberanía subordinada de Quebec no sólo siguen vigentes, sino que toman relevancia en la medida en que esta provincia sigue ampliando sus lazos con el exterior, bajo el cobijo de las diferencias identitarias. Ayala Cordero sugiere que, pese a que estas prácticas se han identificado como parte de la paradiplomacia, el

concepto no alcanza a describir de manera puntual lo que representa este ejercicio relativamente soberano, por lo que propone sustituirlo por el de cooperación internacional subnacional, pues desde su óptica, define de manera más concreta las relaciones internacionales de Quebec para continuar trascendiendo y no desaparecer en el nacionalismo canadiense.

Uno de los juicios más mediáticos de nuestros tiempos es el que aborda Tomás Montes Hernández en “El caso Julian Assange: entre la política internacional de las grandes potencias y la jurisprudencia interamericana dentro del contexto de la red global”. Con el objetivo de identificar los principales actores que participan y sus estrategias, realiza un recuento en el que, siguiendo el orden cronológico de los eventos más importantes del caso, va sugiriendo algunos de los temas más actuales sobre los cuales siguen existiendo vacíos jurídicos en la regulación internacional, concretamente en el espacio de la red global.

Para el autor, al desafiar la seguridad nacional estadounidense, el caso Assange abrió reflexiones importantes en el mundo en torno a cómo determinar la jerarquía entre los derechos humanos como la libertad de prensa y de información, por sobre los delitos informáticos y el ciberterrorismo. El caso ha generado una pluralidad de opiniones que en sus dos extremos reflejan, por un parte, los esfuerzos del gobierno de Estados Unidos para extraditar y enjuiciar a Assange, mientras que del otro lado y de manera coyuntural encontramos gobiernos, como el de Ecuador, que ha utilizado recursos como el asilo diplomático y las plataformas institucionales del sistema interamericano de derechos humanos para visibilizar la importancia de la defensa de los derechos fundamentales del creador de WikiLeaks.

Para continuar, Valeria Olvera Alvarado y Adriana Abigayl Herrera Solis nos comparten el artículo “Las plagas a las que se enfrenta América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Una perspectiva desde la pandemia por COVID-19”, que plantea como objetivo reflexionar sobre la existencia de las crisis como una parte intrínseca de la historia de la humanidad. A partir del concepto de las plagas, aluden al reciente contexto de la pandemia para analizar las múltiples catástrofes humanas que viven las sociedades y, de manera particular, enfatizan en comprender cómo pueden afectar en las sociedades de la región latinoamericana y caribeña. Desde estas especificidades analizan algunos de los ámbitos donde la pandemia ha dejado mayores estragos, como son la educación, el crecimiento económico, la inversión en infraestructura y la protección social, mientras que las demandas por los feminicidios, las violaciones y discriminación por motivos de género, raza y etnia también se han incrementado.

Las autoras plantean la urgencia de una colaboración más integrada por parte de los países de la región pues, desde su punto de vista, es la única forma de enfrentar las seis plagas que padecen estas sociedades: i) la emergencia ambiental;

ii) la crisis migratoria y el desplazamiento forzado; iii) las pandemias; iv) la inestabilidad económica; v) la colonialidad del saber, y vi) la violencia de género.

Alán Ricardo Rodríguez Orozco participa en este número con “La unidad de América en la política exterior obradorista (2018-2023)”, cuyo propósito es exponer el lugar que ha ocupado el proyecto de la unidad americana en la política exterior del actual sexenio. Contrario a lo que no pocos críticos han señalado sobre el desinterés del titular del Poder ejecutivo respecto a la política exterior y en particular hacia América Latina, el autor busca demostrar que sí fueron temas prioritarios para el mandatario a través del análisis de tres fuentes: i) las declaraciones públicas realizadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador; ii) los documentos más relevantes donde se delinea la política exterior del sexenio, específicamente el *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024* y el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, y iii) las acciones que se llevaron a cabo en el ejercicio y más allá de estos documentos.

Derivado de este análisis, el autor identifica que la política exterior mexicana obradorista destaca por ser profundamente soberanista, defensora de la autodeterminación, promotora de la resolución pacífica de los conflictos y del diálogo, es decir, una política principista que no sólo se ha practicado hacia las Américas, sino hacia todos los países y en el marco de sus relaciones con organismos internacionales y otros actores transnacionales. Hacia América Latina y el Caribe identifica como política principal la promoción de la integración regional, sobre todo en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, así como una posición antiimperialista frente a la Organización de los Estados Americanos. Entre los temas más visibles se encuentran el de la distribución de las vacunas para COVID-19 y una crítica a los derrocamientos de presidentes a través del *lawfare*.

En una apuesta analítica con perspectiva de género desde la disciplina de Relaciones Internacionales, Yolanda Hernández Medina nos presenta el artículo “Política exterior mexicana... ¿feminista?: una mirada a dos años de su implementación”. La autora desarrolla su trabajo a través de tres cuestiones centrales: la primera es describir la política exterior feminista mexicana, así como sus objetivos e ideales; en la segunda revisa la política nacional en materia de género, considerando los avances reportados en los años de estudio, y finalmente reflexiona sobre si existe o no una correlación entre la política interna y la política externa que permita considerar a ésta como feminista. Los datos en los que se apoya darán cuenta de que las leyes, los programas y las políticas públicas sobre igualdad de género no han logrado erradicar las brechas de desigualdad que afectan a las mujeres en muchos ámbitos, incluyendo en el Servicio Exterior Mexicano (SEM).

La autora de este texto afirma que para poder ejercer una política exterior verdaderamente feminista, el gobierno debería empezar por aplicar medidas de igualdad de género al interior del SEM, pues indica que desde el inicio del proceso

para ingresar, las mujeres diplomáticas se encuentran en una situación de desventaja en relación con los diplomáticos hombres. Esta incongruencia doméstica hace poco fiable la agenda mediante la cual se defienden en el exterior los derechos de las mujeres y las niñas.

En nuestra sección de *Notas* presentamos el trabajo de Gabriel Alejandro Sandoval Pulido, “Terrorismo en Asia central: elementos constitutivos en el desarrollo de la actividad criminal en la región”, cuyo objetivo es exponer una serie de factores que ayudan a comprender el desarrollo histórico de la actividad terrorista que acontece en los países de aquella zona. En este texto se plantea también el papel del narcotráfico, el aumento de la violencia, la llegada de los talibanes en Afganistán y el funcionamiento de los organismos regionales. Una aportación relevante de esta nota es la clasificación y análisis del origen de la formación de los miembros de las organizaciones terroristas, mostrando las múltiples motivaciones que se encuentran en estos grupos, quienes primero se adscriben a una serie de ideas, discursos etno-religiosos, políticos, sociales y/o culturales, lo que les dará una identidad propia. Estos matices permiten una mirada más aproximada a la multiplicidad de los grupos terroristas, revelando su diversidad y combatiendo, quizá sin ser a propósito, la concepción mediática hegemónica de los medios occidentales que han homogenizado al terrorista y al terrorismo de esta región asiática como el enemigo a combatir en nombre de una democracia universal a partir del 11 de septiembre de 2001. En medio de esas resonancias, apenas logramos ver la propia agenda antiterrorista de la región de Asia central, por lo que este trabajo nos invita a continuar profundizando en el conocimiento de un fenómeno que ha marcado la agenda internacional del siglo XXI.

La segunda nota que presentamos es de Roberto Carpio Rubio, el autor escribe sobre el “Impacto de la contrahegemonía china en la capacidad autónoma de Estados no hegemónicos andinos en un contexto de multipolaridad. Análisis de la literatura y estado de la cuestión”. Se basa en una revisión sobre textos y autores que, desde diferentes perspectivas e hipótesis, plantean argumentos para estudiar los efectos de la contrahegemonía en la capacidad autónoma de los Estados no hegemónicos. En este trabajo se exponen temas de gran relevancia para Relaciones Internacionales, entre los cuales se encuentran los impactos de la multipolaridad actual; los reacomodos de los Estados no hegemónicos al ampliar hasta cierto grado su autonomía; el alineamiento e interdependencia con nuevas potencias como China y su impacto en los organismos internacionales; las características de los regímenes políticos de los países no hegemónicos con quienes prefieren alinearse las potencias; la disputa por la hegemonía entre Estados Unidos y China; el creciente descrédito del Consenso de Washington y el crecimiento de la popularidad del Consenso de Beijing, entre otros. Mediante esta indagación, el autor determina

los alcances de la corriente de estudio elegida para analizar el caso de los Estados no hegemónicos andinos que son su objeto de estudio particular, reconociendo que aunque esta literatura le ha posibilitado adentrarse en debates fundamentales sobre la contrahegemonía, no son suficientes para abordar el caso andino, por lo que identificó finalmente la corriente del autonomismo como la más cercana para construir sus objetos formales de estudio.

En nuestra sección *Reseñas*, Alma Rosa Amador Iglesias destaca los principales argumentos y contenidos del libro *El léxico de la Unión Europea*, coordinado por Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas y Teresa del Socorro Pérez Rodríguez. Su observación principal está relacionada con la necesidad de precisión en los términos empleados para analizar el proceso de integración europea y ahí la pertinencia de la obra: es un exhaustivo ejercicio colectivo de apreciación y revisión de conceptos e ideas sobre el particular.

Para concluir presentamos la *Cronología de la política exterior de México*, que va de septiembre a diciembre de 2023. Como en cada número, ponemos al alcance de nuestros lectores una puntual síntesis de los acontecimientos principales de la agenda exterior del Estado mexicano, que da cuenta de algunas de las actividades que más nos gusta seguir a los interesados en los temas internacionales.

Esperamos que este número sea de su agrado y nos siga permitiendo entender la realidad, pensar en soluciones y seguir interesándonos por el conocimiento, muy a pesar —o precisamente a propósito— del caos.

Polette Rivero Villaverde
Directora de la *Revista de Relaciones
Internacionales de la UNAM*

Artículos

Una propuesta teórico-conceptual de la diplomacia del petróleo para el análisis del régimen internacional del petróleo

A theoretical and conceptual proposition of the oil diplomacy to analyze the international regime of oil

Eliel Campuzano Mendiola*

Resumen

El objetivo de este artículo es revisar la instrumentación de la diplomacia del petróleo en el plano específico del régimen internacional del petróleo. Para ello, se hace necesaria la propuesta de un nuevo concepto de diplomacia del petróleo que incluya su origen y naturaleza, en virtud de que no se encontró uno con el que se pueda analizar la evolución y los acontecimientos de este régimen internacional, pese a su amplia referencia en diversos estudios. El concepto propuesto de diplomacia del petróleo contempla la estrategia petrolera nacional y el régimen petrolero internacional predominante, los tres bajo los principios de la Economía Política Internacional del petróleo, desde una perspectiva neorrealista.

Palabras clave: diplomacia del petróleo, estrategia petrolera nacional, Economía Política Internacional del petróleo, régimen internacional del petróleo, seguridad energética, relaciones internacionales.

Abstract

The objective of this article is to review the implementation of oil diplomacy at the specific level of the international oil regime. For this, it is necessary to propose a new concept of oil diplomacy that includes its origin and nature, since none was found with which to analyze the evolution and events of this international regime, despite its wide reference in various studies. The proposed concept of oil diplomacy contemplates the

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM y maestro en Estudios de Asia y África con especialidad en Medio Oriente por El Colegio de México. Es miembro del Servicio Exterior Mexicano con rango de Primer Secretario y actualmente se encuentra adscrito a la Subsecretaría de Relaciones Exteriores en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Las opiniones expresadas en el artículo no reflejan ni representan la posición de la institución para la que el autor labora. Correo electrónico: ecampuzano@sre.gob.mx

national oil strategy and the prevailing international oil regime, all three operate according to the principles of the International Political Economy of oil, from a neorealist perspective.

Key words: oil diplomacy, domestic oil policy, International Political Economy of oil, international regime of oil, energy security, international relations.

Introducción

Es de esperarse que si se presentan interrupciones al flujo del petróleo dentro del mercado mundial los Estados, las empresas, las organizaciones internacionales, entre otros actores, ejecutarán varias acciones para estabilizarlo porque la seguridad energética es su constante prioridad. “Desde que la política petrolera nacional determina la cantidad de petróleo que un país necesita, respuestas cooperativas internacionales a los recortes de petróleo demandan coordinación diplomática y medidas internas para reducir el consumo como la racionalización del combustible”.¹

Si el petróleo se extrae, produce, llega a su destino, representa ganancias y tiene buen precio de forma ordinaria es gracias a que existe un complejo régimen internacional² del petróleo en el que convergen diversos actores, factores y variables que definen sus reglas, desde contratos, compra de astilleros, tanques, oleoductos, transacciones en las bolsas de valores, acuerdos de colaboración, asociaciones entre países, entre otros, y en el que también pueden surgir iniciativas o amenazas tendientes a su conservación, alteración o terminación. En el siglo XXI los conflictos entre los Estados, las guerras civiles, los robos de combustible, las insurgencias y el terrorismo han sido las amenazas más persistentes y extendidas a los suministros cotidianos de petróleo a nivel global.³

Parte de las causas por las cuales un régimen internacional del petróleo se crea, modifica o reemplaza es porque los Estados, que son los principales actores que ahí concurren, instrumentan una diplomacia del petróleo con la que buscan obtener el máximo fin de este recurso natural: la reproducción y acumulación de poder petrolero, dada su naturaleza multifacética y dependencia para el funcionamiento de las actividades económicas. En ese sentido, existen varios supuestos que, de manera única o combinada, pueden motivar el despliegue de una diplomacia

¹ Victor McFarland, “Oil diplomacy” en G. Martel (ed.), *Encyclopedia of Diplomacy*, Wiley Online Library, 2018, disponible en <https://doi.org/10.1002/9781118885154.dipl0202>

² El régimen es el conjunto implícito o explícito de principios, normas, reglas, procesos de toma de decisión, respecto a los cuales las expectativas de los actores confluyen en cierta área de las relaciones internacionales. Véase Stephan Haggard y Beth A. Simmons, “Theories of international regimes” en *International Organization*, vol. 41, núm. 3, Cambridge University Press, 1987, p. 493.

³ Véase Michael T. Klare, *Blood and Oil. The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported Oil*, Henry Holt and Company, Nueva York, 2004, p. 146.

petrolera con la que intentarán manipular al régimen internacional del petróleo a su favor. La ejecución de diferentes diplomacias petroleras en el régimen internacional del petróleo puede conducir tanto a la cooperación como a la confrontación y derivado de esto lo afectarán en términos de su estabilización o desestabilización.

La diplomacia del petróleo resulta, pues, relevante para explicar la evolución y los acontecimientos en el régimen internacional del petróleo pero, pese a sus constantes referencias en múltiples estudios, no existe un concepto concreto y claro que contemple su origen, naturaleza y utilización dentro de este régimen. El objetivo de este trabajo, por lo tanto, es proponer una nueva definición de la diplomacia del petróleo que se constituya como el eje vinculante de los asuntos petroleros nacionales con los internacionales y así poder analizar al régimen internacional del petróleo, para lo cual se basa en el marco teórico de la Economía Política Internacional del petróleo, desde una perspectiva neorrealista.

Para efectos de lo anterior, en la primera sección de este trabajo se justifica un nuevo concepto de diplomacia del petróleo con 12 supuestos que guían su despliegue, derivados de dos variables: poseer o no petróleo, los cuales se rigen de conformidad con las reglas de la Economía Política Internacional del petróleo. En la segunda se analiza la interrelación teórica entre ambas y en la tercera su instrumentación en el régimen internacional del petróleo, a lo largo de su evolución, a fin de demostrar su funcionalidad para su análisis.

Del concepto de diplomacia del petróleo

De entre los conceptos de diplomacia financiera⁴ y diplomacia económica⁵ es posible diferenciar de éstas el de la diplomacia del petróleo, porque “diluye la división entre la política pública y la empresa privada y hace imperceptible la separación de los asuntos nacionales y exteriores según el impacto que tiene en la seguridad energética”.⁶

⁴ “Se refiere a una parte de la diplomacia económica que se concibe como un conjunto de acciones proyectadas por los tomadores de decisiones a nivel nacional para atraer y suministrar recursos y herramientas financieras del ámbito internacional. Ésta se distingue de otras formas de diplomacia porque en ella los ministros del exterior no encabezan el proceso de toma de decisiones, pues éste involucra intereses y maniobras de una pluralidad de agencias que actúan dentro del gobierno”. Gabriel Martínez Carmona, “Diplomacia financiera e intermediación en la renegociación de la deuda externa mexicana, 1836-1842” en *Historia Mexicana*, núm. 3, El Colegio de México, México, 2022, p. 1194.

⁵ Es acerca de las actividades diplomáticas instrumentadas para la consecución de los intereses económicos y que implica también el empleo de los recursos económicos, a manera de recompensa o represión, para cumplir algún objetivo de política exterior. G. R. Berridge, “The evolution of economic diplomacy” en *Economic Diplomacy*, The Diplo Foundation, lectura 1, 2013.

⁶ Véase Victor McFarland, *op. cit.*

Sin embargo, a pesar de que hay una alusión amplia a la diplomacia del petróleo dada la relevancia de este recurso natural en el sistema internacional, no se encontró un concepto claro e integral que sirviese para analizar al régimen internacional del petróleo en diferentes tiempos y espacios; más bien, algunos autores⁷ revisan casos en los cuales se describe el activismo diplomático, junto con sus resultados y consecuencias, que los actores llevaron a cabo para vincularse con este régimen, sin especificar algún concepto.

Sobresalen dentro de este activismo diplomático las negociaciones entre empresas y países en los inicios de la expansión de la industria petrolera, los acuerdos entre las grandes potencias para conformar un régimen internacional del petróleo, el uso del hidrocarburo como arma política, las estrategias de vinculación de las potencias con Estados o cuasiEstados para acceder a sus recursos petroleros, con la firma de convenios de cooperación de índole variada, en medio de una penetración pacífica, entre otros.

Por lo tanto, es necesario que se aplique un concepto de diplomacia del petróleo que funja como eje rector para analizar y entender la actividad diplomática que varios entes realizan, en materia de seguridad energética y poder petrolero, dentro del régimen internacional del combustible, desde el auge de la industria petrolera en el siglo XIX hasta épocas recientes.

Para lo anterior, debe mencionarse que la estrategia petrolera nacional, la diplomacia del petróleo y el régimen internacional del petróleo funcionan bajo la lógica de la Economía Política Internacional del hidrocarburo, cuyos elementos básicos son: nacionalismo sobre el petróleo; control en su producción para incidir en los precios; el uso del carburante como un instrumento político de los países productores y como una herramienta para la redistribución de la riqueza; y la respuesta colectiva de los países importadores de este combustible ante su utilización política.⁸

Dentro de este marco, en primer lugar, la estrategia petrolera nacional se define como la planificación gubernamental que tiene como propósito fundamental garantizar la seguridad energética, “entendida como el acceso confiable e ininte-

⁷ Véase Ian Taylor, “China’s oil diplomacy in Africa” en *International Affairs*, vol. 82, núm. 5, Royal Institute of International Affairs, Gran Bretaña, 2006, pp. 937-959; Hongyi Harry Lai, “China’s oil diplomacy: Is it a global security threat?” en *Third World Quarterly*, vol. 28, núm. 3, 2007, pp. 519-537; J. E. Harthorn, “Oil diplomacy: The new approach” en *The World Today*, vol. 29, núm. 7, 1973, pp. 281-290; William Nester y Kweku Ampiah, “Japan’s oil diplomacy: Tatemaie and Honne” en *Third World Quarterly*, vol. 11, núm. 1, 1989, pp. 72-88; y Victor McFarland, *op. cit.*

⁸ Véase Edward L. Morse, “A new political economy of oil?” en *Journal of International Affairs*, núm. 1, Columbia University Press, Estados Unidos, 1999, p. 4.

rrumpido de fuentes de energía a un precio razonable para los consumidores”.⁹ El petróleo como una de las principales fuentes de energía es un componente destacado de la seguridad energética.

La estrategia petrolera inicia con dos variables: poseer o no el combustible, y según cada una se enfoca en buscar su acceso o conservación, considerando, sin excepción, el factor exterior,¹⁰ que se materializa con el régimen internacional del carburante y ante el cual se instrumenta la diplomacia del petróleo. “A pesar de que la política nacional es central para la formulación de una estrategia energética, los mercados de energía y de medio ambiente se han vuelto de carácter global. Como consecuencia, las acciones de cualquier nación para asegurarse de fuentes de energía o estabilizar sus precios, serán afectadas por las de los demás”.¹¹

Así, la diplomacia del petróleo se encarga de vincular la estrategia petrolera nacional con el régimen internacional del petróleo predominante, el cual a su vez la influye, condiciona y acota su alcance. Asimismo, como este régimen es dinámico y cambiante, propicia que el análisis de cuándo y cómo ocurre la ejecución de esta diplomacia deba hacerse en ciertas coyunturas que atraviesa tanto este régimen como el ámbito interno. “La política nacional y las relaciones internacionales están entrelazadas. Es innecesario debatir si el ámbito nacional realmente determina a las relaciones internacionales o a la inversa, ya que la respuesta es contundente: sí y en algunos momentos. Lo más relevante, en cambio, es responder cuándo y cómo”.¹²

Por lo tanto, la diplomacia del petróleo se define como la suma de los objetivos, estrategias y acciones de distinta naturaleza y según los medios disponibles, que emanan de la estrategia petrolera nacional de un Estado —como actor central— y se traducen en actividades diplomáticas, a fin de incorporarlo, participar e intentar manipular a su favor al régimen internacional del petróleo, para que la seguridad

⁹ Edward L. Morse, “The international petroleum economy: A rebirth of liberalism?” en *The SAIS Review of International Affairs*, vol. 3, núm. 2, The Johns Hopkins University Press, Estados Unidos, 1983, p. 143.

¹⁰ Algo similar ocurre con las cuestiones económicas nacionales y exteriores. El principal propósito de todas las estrategias de la política económica exterior es hacer que las políticas económicas nacionales sean compatibles con la economía internacional. Los efectos internacionales son un factor adicional de las políticas comercial, financiera y energética de carácter nacional. Véase Peter J. Katzenstein, “International Relations and domestic structures: Foreign economic policies of advanced industrial States” en *International Organization*, vol. 30, núm. 1, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1971, p. 43; y Robert D. Putman, “Diplomatic and domestic politics: the logic of two-level games” en *International Organization*, vol. 42, núm. 3, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1988, p. 431.

¹¹ Robert O. Keohane y David G. Victor, “The transnational politics of energy” en *Daedalus-MIT Press Direct*, núm. 142, Harvard University Press, Estados Unidos, 2013, pp. 97-109.

¹² Robert D. Putman, *op. cit.*, p. 427.

energética esté garantizada y a partir de ahí que el hidrocarburo contribuya a la generación de poder petrolero, lo que comúnmente se denomina el arma del petróleo, a modo de complemento del poder, en su conjunto.

El poder petrolero puede coadyuvar a la consecución de otros objetivos, como los comerciales, políticos, militares, etc., siempre que esté cimentado sobre bases amplias y firmes, porque no basta con tenerlo, sino que se necesitan también, por ejemplo, poderes económicos, demográficos o estratégicos.¹³ La diplomacia del petróleo, entonces, se convierte en un instrumento más de la política exterior, como ocurre con la diplomacia económica, financiera, cultural, consular, científica y tecnológica, entre otras.¹⁴

Por otro lado, es menester mencionar que la diplomacia del petróleo está relacionada con una multiplicidad de actores (empresarios, corporaciones extranjeras, Estados, organizaciones internacionales, etcétera) que interactúan, tanto a nivel bilateral o multilateral en el escenario del régimen internacional del petróleo y también puede, por otro lado, implementarse hacia el ámbito interno cuando involucra a entes extranjeros operando en el territorio del Estado, ya sea para favorecerlos, neutralizarlos o eliminarlos, a través de negociaciones y estrategias directamente con ellos o con sus gobiernos.

Ahora bien, las dos variables con las que inicia la política petrolera nacional (poseer o no petróleo) se subdividen en 12 supuestos que dirigirán las estrategias y las acciones de la diplomacia del petróleo:

1) no poseer petróleo y depender de él en sobremanera para la economía nacional. El Estado se compromete con una diplomacia del petróleo porque se dedica a conseguir el hidrocarburo de empresas, organizaciones o países en medio de una compleja y simultánea red de contactos, negociaciones y acérrima competencia. “Los países que son altamente dependientes, que consiguen menos de lo que necesitan de pocas y no confiables fuentes, deben hacer todo lo que puedan para aumentar las posibilidades de asegurar su suministro”.¹⁵

En virtud de que se dedica gran cantidad de recursos y esfuerzos para asegurar el suministro, la diplomacia del petróleo se vuelve prioritaria e intrépida, como en el caso de China, cuya emergencia como potencia global le ha hecho ser de los principales consumidores de petróleo, en medio de una incesante competencia, así

¹³ Véase Mario Ojeda, “El poder negociador del petróleo: el caso de México” en *Foro Internacional*, 1980, núm. 1, 81, El Colegio de México, México, 1980, pp. 46-47; y Robert Mabro, “El factor político en el petróleo” en *Foro Internacional*, núm. 1, 139, El Colegio de México, México, 1995, p. 13.

¹⁴ Véase Andrew F. Cooper, Jorge Heine y Ramesh Thakur (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2013.

¹⁵ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison Wesley Publishing Company, Estados Unidos, 1979, p. 153.

que con su diplomacia del petróleo se relaciona con otros actores, realiza inversiones masivas, establece convenios de colaboración y propicia dependencia económica, incluso con países que se han distanciado de Occidente, enfrentan sanciones internacionales o que atraviesan por crisis nacionales, tales como Irán, Sudán, Angola, Arabia Saudita, Rusia, en el marco de su iniciativa de la Franja y la Ruta;¹⁶

2) poseer petróleo y estar en proceso de desarrollar la industria respectiva para su exploración y explotación. La diplomacia del petróleo se usa para atraer inversiones y busca un equilibrio entre los participantes que llegan a operar en el territorio del Estado, con el uso de estrategias y negociaciones. En un principio estos actores eran los inversionistas y/o empresarios que interactuaban con funcionarios de alto nivel para obtener las concesiones respectivas; luego, cuando tuvieron éxito, formaron grandes empresas, cuya influencia minaba la soberanía de los Estados en donde se instalaban. “La inversión directa y la penetración económica son utilizadas para adquirir y asegurar el acceso a materias primas y petrolíferas. Además de que, a lo largo de la historia, la penetración económica de Estados débiles facilita el control político-económico, la dominación y la conquista desde el extranjero”;¹⁷

3) poseer petróleo profusamente pero el Estado no cuenta con la suficiente estabilidad interna, exponiéndolo a una constante injerencia exterior; entonces, ejecutará una extensa diplomacia petrolera, impulsada por el nacionalismo, que le permita modificar, prevenir o detener las acciones de algún actor que amenace con intervenir para su apropiación. “El petróleo (...) es un arma de dos filos cuyo poder político puede revirar en contra de quien lo produce (...) puede ser un instrumento de negociación, igualmente puede ser un elemento de discordia y por lo tanto una invitación a presiones de las grandes potencias que pueden llegar, incluso, a la intervención militar”;¹⁸

4) poseer petróleo y requerir cantidades adicionales por el alto consumo interno o como estrategia a futuro para no consumir sus reservas. Con la diplomacia del petróleo se negocia con productores fuera de organismos internacionales para asegurar la provisión; las reservas nacionales permiten contener los intentos de manipulación en los precios del crudo con la inyección de petróleo ante los recortes de algunos países productores. Se trata de contener los efectos del uso del petróleo

¹⁶ Ver Ian Taylor, *op. cit.*, pp. 937-959; y Hongyi Harry Lai, *op. cit.*, pp. 519-537.

¹⁷ Klaus Knorr, *Power and Wealth. The Political Economy of International Power*, Palgrave Macmillan, Estados Unidos, 1973, pp. 131-132.

¹⁸ Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 63.

para fines políticos. “Estados Unidos creó la Reserva Estratégica de Petróleo en 1975 para actos de soborno de la OPEP y/o países productores”,¹⁹

5) poseer petróleo en suficientes cantidades para autoabastecerse y estar en posibilidad de exportarlo por los excedentes en la producción, lo que se traduce en abundantes ingresos para, por ejemplo, fortalecer las capacidades militares. “Arabia Saudita cuenta con alrededor del 25% de las reservas de petróleo probadas en el mundo”.²⁰ Este reino no necesita tanto petróleo, por lo que sus exportaciones son de tal cantidad que es uno de los tres principales productores a nivel mundial; con ello tiene la capacidad de manipular al régimen internacional de petróleo, al controlar su producción y así incidir en su precio, con base en su interés nacional. La diplomacia del petróleo saudita se caracteriza por un destacado activismo en los mercados petroleros, negociaciones y establecimiento de acuerdos dentro y fuera de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP);

6) poseer petróleo suficiente para autoabastecerse y estar en posibilidad de exportarlo, por los excedentes en la producción. La exportación masiva da lugar a extensos dividendos y capacidad de invertir en otros países, cuyos acercamientos son posibles a través de la diplomacia del petróleo, para que puedan desarrollar también su potencial petrolero en exploración, explotación y transporte y así conseguir ganancias mutuas. Por ejemplo, el 28 de diciembre de 2022 el AD Group de Emiratos Árabes Unidos y la subsidiaria de la Compañía Nacional de Petróleo de Kazajstán (KazMunayGas), esto es Kazmortransflot, firmaron un convenio para apoyo en altamar y buques de transporte de petróleo crudo en los mares Negro y Caspio, con tal de impulsar la explotación de los yacimientos de Kashagán, Kazajstán, uno de los más grandes, dentro del mar, la cual se ha complicado por las condiciones ambientales y geológicas;²¹

7) poseer petróleo, enfrentar el agotamiento de los yacimientos de modo permanente y buscar su racionalización para satisfacer únicamente el consumo interno, mientras se transita a otro tipo de energías, se busca pues la autosuficien-

¹⁹ George Washington Grayson, *Oil and Mexican Foreign Policy*, University of Pittsburgh Press, Estados Unidos, 1988, p. 8.

²⁰ James Placke, “Saudi oil industry preparing for the new millennium” en Joseph A. Kechichian *et al.*, *Saudi Arabia: One Hundred Years Later*, Georgetown University Press, Estados Unidos, 1999, p. 11.

²¹ Véase OE, “AD Ports, Kazmortransflot in Caspian Sea Offshore Services JV” en *Offshore Engineer*, 28 de diciembre de 2022, disponible en www.oedigital.com; ENI, “Kashgan: offshore oil and gas in Kazakhstan” en *Ente Nazionale Idrocarburi*, 2021, disponible en www.eni.com; Vicente Nieves, “Kashagan: una de las mayores fuentes de petróleo del mundo podría quedar congelada” en *El Economista España*, 12 de diciembre de 2016, disponible en www.economista.es y Lydiya Parkhomchik, “Current challenges for the Kashagan Offshore Oil Field Project” en *Eurasian Research Institute*, 2020, disponible en www.eurasian-research.org

cia. En este caso, se ejecuta una diplomacia del petróleo defensiva, el asunto forma parte de la seguridad nacional y se traduce en establecer alianzas estratégicas con otros productores de petróleo para asegurar el abastecimiento. “La política energética deberá dar mayor importancia a moderar el crecimiento de la demanda interna de hidrocarburos (...) tendría que ajustar también la demanda externa del petróleo para garantizar el consumo interno durante determinado tiempo”;²²

8) poseer petróleo, pero el país enfrenta el fin de las extracciones sencillas, por lo que la diplomacia del petróleo se enfoca en negociar concesiones y conseguir la tecnología correspondiente, por medio de adquisición o renta. Esto puede conllevar todo un proceso de reformas nacionales y contactos internacionales para atraer a los actores interesados (gobiernos, empresas transnacionales), sin que necesariamente las exploraciones sean exitosas, por lo que se busca compartir riesgos;

9) poseer petróleo y “pensar en la conveniencia de incluir o excluir a áreas geográficas o países individuales dentro de los cálculos de oferta previamente elaborados”;²³

10) poseer petróleo y “participar en circunstancias en la que sería aconsejable seguir una línea de conducta cautelosa, circunspecta y quizás experimental en materia de ajustes periódicos de precios”;²⁴

11) poseer petróleo, “prever la oportunidad de efectuar concesiones y llegar a compromisos —o, según sea el caso, de adoptar posiciones inflexibles— en negociaciones bilaterales o multilaterales en el campo de energéticos”;²⁵ y

12) no poseer petróleo, pero su consumo es bajo, por el uso masivo de otras fuentes de energía, que incluso motiva a promover la agenda verde del cambio climático. La diplomacia petrolera para ello será de menor intensidad que la de cualquier país ubicado en el supuesto 1. No obstante, la mayoría de los países aún requiere tener acceso al hidrocarburo mientras no se logre una transición total en el mercado nacional, por lo que seguirán impulsando actividades diplomáticas enfocadas a asegurar el suministro.

En concreto, la diplomacia del petróleo se despliega para lograr el objetivo esencial de la estrategia petrolera nacional: que la seguridad energética esté garantizada, por lo que su diseño surge de dicha estrategia, que comienza con las dos

²² Adrián Lajous, “Evolución y perspectivas de la producción de petróleo y gas natural” en Alejandro Castañeda Sabido (coord.), *Microeconomía. Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, México, tomo X, pp. 440-441.

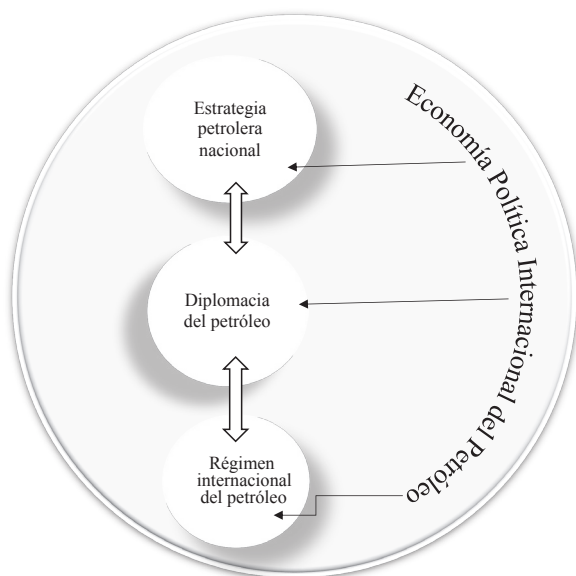
²³ Samuel Berkstein K., “México: estrategia petrolera y política exterior” en *Foro Internacional*, núm. 1, 81, El Colegio de México, México, 1980, p. 77.

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

variables expuestas y es dirigida según los supuestos antes mencionados, para ser aplicada en el régimen internacional del petróleo preponderante, lo que significa que tanto la estrategia petrolera nacional (nivel interno) como el régimen internacional del petróleo (nivel externo) se influyen mutuamente a través de la diplomacia del petróleo, de conformidad con las reglas de la Economía Política Internacional del petróleo.

El proceso de la diplomacia del petróleo



Fuente: elaboración propia.

En virtud de lo anterior, para que pueda haber resultados óptimos de la instrumentación de la diplomacia del petróleo es necesario que exista una:

coordinación entre los métodos y las metas de la estrategia petrolera, por una parte, y los requerimientos diplomático-políticos y los movimientos tácticos de la política exterior, por la otra. Los mecanismos diplomáticos podrán apoyar y promover los propósitos de la estrategia petrolera; la política exterior –y particularmente su instrumental diplomático fundado en la persuasión, la negociación y el compromiso– está en posibilidad de brindar un servicio valioso al logro de los objetivos de la estrategia petrolera.²⁶

²⁶ *Ibidem*, pp. 76-78.

La diplomacia del petróleo y la Economía Política Internacional del petróleo

Cuando se mencionan las variables de poseer o no petróleo, es necesario resaltar por qué los Estados procuran su suministro y sus implicaciones internacionales en virtud de que los orilla a involucrarse en el régimen internacional del petróleo. Este hidrocarburo por muchos años ha tenido un papel determinante en las relaciones de dominio y contención de la anarquía que acontecen en el sistema internacional.

El petróleo es un bien destacado en los asuntos mundiales por: 1) su utilidad militar y económica. Por más de un siglo ha sido un recurso natural vital para la guerra moderna y el desarrollo económico; 2) su desigual distribución a lo largo del planeta. Algunos países cuentan con enormes reservas de petróleo, mientras que los que no intentan asegurar su acceso ya sea con el comercio, la diplomacia o la conquista armada; 3) su fácil portabilidad comparada con otros hidrocarburos ya que su estado líquido le permite ser transportado a grandes distancias.²⁷

Desde que comenzó su explotación y comercialización moderna en Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XIX,²⁸ cada Estado que adoptó el petróleo como fuente de energía experimentó transformaciones irreversibles que culminaron en su casi total dependencia para el desarrollo y funcionamiento de sus actividades económicas²⁹ y militares, como da cuenta lo complicado y prolongado que ha sido su reemplazo en el marco de la agenda de cambio climático; además, introdujo un perpetuo sentido de vulnerabilidad y ansiedad para su consecución. “Los costos para encontrar substitutos del petróleo u obtener inversiones para su conservación, son variados porque tiene múltiples usos: gracias a su refinación se convierte en productos necesarios en muchas actividades económicas, con lo que

²⁷ Victor McFarland, *op. cit.*

²⁸ La industria moderna del petróleo inició con el descubrimiento de este recurso natural en 1857 y su subsecuente comercialización masiva en Pensilvania en 1859. La era moderna de la refinación habría comenzado en 1862 con la aparición de una primera unidad comercial para su refinación. Véase James G. Speight, *An Introduction to Petroleum Technology, Economics, and Politics*, Scrivener Publishing, Estados Unidos, 2011, p. 14.

²⁹ Por ejemplo, en un caso extremo, las principales medidas no militares de una guerra económica están diseñadas para reducir o terminar las importaciones de un bien crucial con tal de lograr su colapso económico. En términos de lo anterior, restringir el acceso al petróleo, que seguirá siendo clave como fuente de energía en este siglo XXI, puede provocar severos daños y poner a cualquier Estado en una situación muy vulnerable por su relevancia, tanto en lo económico como en lo político. Véase Klaus Knorr, *op. cit.*, p. 135; y Joseph S. Nye, Jr., *The Future of Power*, Public Affairs-Perseus Books Group, Nueva York, 2011, versión electrónica, posición 69.

conquista grandes mercados. Asimismo, un precio elevado del crudo propicia el monopolio de sus rentas, no incentiva la inversión en energías alternativas a gran escala y no tolera la reducción del consumo a través de impuestos nacionales”.³⁰

Que las actividades económicas puedan desarrollarse de manera ordinaria dará paso a la acumulación de ingresos, la sociedad prosperará y habrá estabilidad. La lógica del Estado es capturar y controlar el proceso del crecimiento económico y la acumulación de capital para agrandar sus riquezas nacionales y con ello fortalecerse. En ese sentido, las políticas económicas se enfocarán en asegurar la soberanía interna y externa.³¹

La acumulación de poder³² es la máxima aspiración de cualquier Estado para conseguir un buen posicionamiento en la estructura del sistema internacional y sobrevivirla. “El poder le da al Estado un lugar en el sistema internacional y moldea su comportamiento; su distribución ayuda a explicar su estructura”.³³

Si la naturaleza del sistema internacional es anárquica³⁴ y predomina la lucha por las fuentes de poder, el petróleo como una de ellas por su relevancia estratégica multidimensional que vincula a varios componentes del sistema, se ha convertido por años en uno de los factores que estimula sus cambios. El aumento o la caída de su precio, en un futuro inmediato, da paso a un acuerdo, casi universal, de que puede tener un impacto revolucionario en la política y economía internacio-

³⁰ George Philip, *The Political Economy of International Oil*, Edinburgh University Press, Gran Bretaña, 1994, p. 7; y Peter J. Katzenstein, *op. cit.*, p. 42.

³¹ Véase Ngaire Woods, “International Political Economy in an age of globalization” en John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens (eds.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2008, 526 pp.; y Robert Gilpin, *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, Estados Unidos, 2001, pp. 18-19, 23, 77 y 80-81.

³² El poder es la habilidad de los Estados para usar sus recursos materiales y hacer que hagan lo que otros no estarían dispuestos a hacer, ya sea de modo directo o indirecto, cuando interactúan; no hay un simple concepto que abarque todas sus formas en la política internacional, es necesario entender cada una de ellas. Véase Michael Barnett y Raymond Duvall, “Power in international politics” en *International Organization*, núm. 59, Cambridge University Press, 2005, pp. 40, 43, 67 y 69.

³³ Steven L. Lamy, “Contemporary mainstream approaches: Neo-realism and Neo-liberalism” en John Baylis, Steve Smith y Patricia Owens (eds.), *op. cit.*, pp. 246-255.

³⁴ Los sistemas internacionales son descentralizados y anárquicos y la política internacional ha sido llamada política de la ausencia de gobierno. La anarquía internacional es la principal fuerza que delinea los motivos y las acciones de los Estados, los cuales se enfocan, en esencia, en el poder y la seguridad, son regidos por el interés en la supervivencia, por lo que son propensos al conflicto y la competencia. Véase Kenneth N. Waltz, *op. cit.*, p. 88; y Joseph M. Grieco, “Anarchy and the limits of cooperation: A realist critique of the newest” en Charles W. Kegley Jr. (ed.), *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, St. Martin’s Press, Nueva York, 1995, pp. 153, 159 y 161.

nal, de la misma magnitud que los choques petroleros de 1973-1974 y 1979-1980, por lo que es necesario entender las conexiones que tiene con el carácter y dirección de la política global.³⁵

Entonces, si los cambios son negativos, podría suceder la reducción de las capacidades del Estado, el agravamiento de la dependencia y la amenaza a la soberanía. “Los Estados son sensibles a cualquier erosión de sus relativas capacidades, las cuales son las bases de su seguridad e independencia”.³⁶

Ahora bien, la dependencia del petróleo desató en los Estados la urgencia de garantizar su abastecimiento confiable y constante; esto es, que la seguridad energética no estuviera amenazada,³⁷ lo que les ha orillado a involucrarse invariablemente en lo que ocurre en el sistema internacional y, en particular, en el régimen internacional del petróleo. El impacto conjunto de los efectos internacionales y las estructuras nacionales condicionan a la política gubernamental. Además, el sistema internacional no sólo es una consecuencia de la política y estructura interna de un Estado, sino también una causa que les da origen. De igual modo, una economía mundial interdependiente da pie a vulnerabilidades externas y vínculos con las relaciones de poder.³⁸

En el contexto del petróleo como un factor determinante del sistema internacional surge la Economía Política Internacional del petróleo. Si la Economía Política Internacional,³⁹ a grandes rasgos, se refiere a las conexiones mundiales entre política y economía, a los vínculos económicos entre los Estados que traen consigo relaciones de poder, implicaciones para la autonomía económica y la

³⁵ Véase Edward L. Morse, “After the Fall: The politics of oil” en *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 4, Council on Foreign Affairs, Estados Unidos, 1986, p. 792; y Thomas L. Friedman, “The first law of petropolitics” en *Foreign Policy*, vol. 154, Council on Foreign Affairs, Estados Unidos, mayo-junio 2006, p. 31.

³⁶ Joseph M. Grieco, *op. cit.*, pp. 153, 159 y 161.

³⁷ “La idea de seguridad energética es una de las fuerzas más importantes que mueven a la economía política del petróleo y se entiende como la intención de regular el acceso al petróleo. La competencia y la cooperación son claves para alcanzar este objetivo”. Jose A. Bolanos, “The Political Economy of oil: The limits of our ability to prevent failure” en Slawomir Raszewski (ed.), *The International Political Economy of Oil and Gas*, Palgrave Macmillan, Gran Bretaña, 2018, p. 57.

³⁸ Véase Peter Gourevitch, “The second image reversed: The international sources of domestic politics” en *International Organization*, vol. 32, núm. 4, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1978, p. 911; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Estados Unidos, 1987, p. 76; y Peter J. Katzenstein, *op. cit.*, p. 19.

³⁹ Varios autores le han dado a la Economía Política Internacional una orientación teórica, principalmente en el realismo, liberalismo, marxismo en el nivel sistémico y en el estatismo y pluralismo, en el ámbito nacional. Véase Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane y Stephen D. Krasner, “International organization and the study of world politics” en *International Organization*, vol. 52, núm. 4, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1998, p. 645.

independencia política⁴⁰ y está determinada por temas como comercio, finanzas, recursos naturales, corporaciones multilaterales, entre otros, de ésta concretamente surge la del petróleo.

La Economía Política Internacional del petróleo se define como las interacciones entre política y economía que tienen lugar cuando actores como los Estados, las corporaciones multinacionales, las organizaciones multilaterales y hasta los individuos en su papel de empresarios o inversionistas se relacionan por causa de éste en varios niveles, en el contexto de un determinado régimen internacional del petróleo, donde se establecen los principios que permiten garantizar, en esencia, el acceso al hidrocarburo. “La distribución de recursos escasos conduce al conflicto y a la cooperación, porque se configuran relaciones funcionales con la satisfacción de demandas infinitas a través de la administración de aquellos. Las diferencias en estas relaciones pueden manejarse de varias maneras: con la negociación, posiciones de poder, alianzas, normas basadas en prácticas anteriores, reclamaciones históricas sobre territorios, entre otros”.⁴¹

Los actores están motivados a interactuar en este tipo de régimen porque el petróleo trasciende su naturaleza de bien económico y adquiere una dimensión política al ser una fuente de poder. Su industria es muy grande y tiene implicaciones estratégicas, causa dependencia y subordinación.

Con el petróleo se hacen funcionar los tanques y aviones de guerra, las sociedades industrializadas modernas se paralizarían casi por completo en caso de que se les privara. Por ejemplo, una nación importadora que pierde acceso a sus fuentes exteriores de abastecimiento pronto sufre las consecuencias en forma de recortes en la gasolina, altos costos de energía y disrupción de su economía nacional. También es un componente tan grande del comercio entre las naciones que fuertes cambios en el volumen o en los precios ocasionarían alteraciones significativas en la balanza de pagos, ante lo cual los gobiernos se verían forzados a emplear políticas macroeconómicas con el fin de corregir los déficits (o incluso los superávits), afectando las tasas de crecimiento de la economía mundial. En suma, los gobiernos no pueden permanecer indiferentes ante lo que ocurre en los asuntos del petróleo, puesto que existe la posibilidad de repercusiones económicas significativas.⁴²

A diferencia de otros regímenes internacionales, para el caso del petrolero, al considerar a la diplomacia del petróleo como uno de sus componentes que toma

⁴⁰ Véase Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, *op. cit.*, pp. 44, 80-85 y 98-100.

⁴¹ John Burton, “International relations or world society?” en John Burton *et al.*, *The Study of World Society: London Perspective*, International Studies Association, Londres, 1974, pp. 22-27.

⁴² Véase Robert Mabro, *op. cit.*, p. 14; George Philip, *op. cit.*, p. 19; y Victor McFarland, *op. cit.*

en cuenta el factor nacional,⁴³ pueden explicarse en forma más integral las causas por las que los Estados buscan la cooperación y los motivos que impulsan su creación, permanencia, transformación y/o terminación, al conectar la política petrolera nacional con el régimen petrolero internacional, todos movidos por los principios de la Economía Política Internacional del hidrocarburo. El legado del energético está profundamente incrustado en la seguridad y la política, evidenciado por la estrategia de acceso a las reservas por parte de las compañías internacionales, el papel de la élite, el surgimiento de los petroEstados, la OPEP y su politización, entre otros.⁴⁴

La instrumentación de la diplomacia del petróleo en el régimen internacional del petróleo

El régimen internacional del petróleo se ha conformado para facilitar el flujo de éste en el mercado mundial a través de normas, principios y mecanismos impulsados por un Estado hegemónico,⁴⁵ mientras que el resto de los actores los aceptan y participan en él con su diplomacia, a fin de que su seguridad energética esté salvaguardada. “El poder político ha moldeado al mundo del petróleo internacional, tanto a corto como a largo plazo”.⁴⁶

En sus orígenes, el régimen internacional del petróleo fue configurado por la iniciativa privada, plasmada en compañías petroleras, responsables de controlar la producción, expansión y exportación del petróleo y de establecer las condiciones que los Estados aceptaron para abastecer su mercado interno, al amparo de un

⁴³ Haggard y Simmons destacan la ausencia del factor nacional (la gran variedad de objetivos del Estado y la importancia de actores no estatales) dentro de las teorías existentes de los regímenes internacionales, esto es, las estructurales, teoría de juegos, funcionales y cognitivas, para explicar la cooperación y cambio de régimen. En ese sentido y con el propósito de reconciliar la tradición realista y liberal, la construcción de una teoría demanda que se considere la interdependencia, en su etapa creciente, que da lugar a una dilución de las fronteras que separan la política nacional de la internacional. Véase Stephan Haggard y Beth A. Simmons, *op. cit.*, pp. 492-516.

⁴⁴ Véase Slawomir Raszewski, “Conclusion: Transitioning from the ‘old’ to the ‘new’ political economy of oil and gas” en Slawomir Raszewski (ed.), *op. cit.*, p. 279.

⁴⁵ Dentro del sistema internacional algunos Estados tienen más poder y capacidades que otros. Los más poderosos definen las reglas y los límites del sistema: a través de la hegemonía, las alianzas, y los balances de poder. El país hegemónico permite la conformación de los regímenes que gobiernan las actividades económicas internacionales y previene el incumplimiento de las reglas pactadas, por medio de sobornos, sanciones y cualquier otro tipo de medidas. Efectivamente, la estabilidad y el orden serán viables cuando un Estado ejerza la hegemonía, tenga la voluntad y sea capaz de crear, mantener e imponer reglas básicas, además de que la expansión y el éxito del mercado para integrar la vida económica moderna no hubiera ocurrido sin un entorno político favorable impulsado por la potencia hegemónica liberal. Véase Ngaire Woods, *op. cit.*, p. 470.

⁴⁶ George Philip, *op. cit.*, p. 19.

sistema liberal de comercio impulsado por Gran Bretaña. Las primeras empresas petroleras eventualmente llegaron a conformar un cártel conocido como “Las siete hermanas”: Exxon, Mobil, Chevron, Texaco, Gulf, British Petroleum y Royal Dutch/Shell, con la suficiente capacidad de someter a gobiernos débiles, con el respaldo de Gran Bretaña y Estados Unidos. A finales del siglo XIX y principios del XX México, Venezuela e Irán, con reservas de petróleo importantes, fueron objeto de la intrusión de estas compañías, ya por decisión soberana con el propósito de que su explotación les redituara en ingresos o por imposición, por lo que con base en el supuesto 2 mencionado desplegaron una diplomacia petrolera en varias etapas que les permitiese resolver la dependencia y subordinación.

Luego, en la era de relevo de Gran Bretaña como país hegemónico a Estados Unidos, el petróleo ya desempeñaba un papel determinante en el desarrollo de las actividades económicas.

La rápida expansión de la industria del petróleo en Estados Unidos y Rusia en la segunda mitad del siglo XIX representó actividades empresariales sin precedentes: la producción de crudo en Estados Unidos había pasado de 2.74 toneladas en 1859 a nueve millones en 1900 y volvería a multiplicarse por un factor de 10 para 1930. Ese aumento de la producción, combinado con la sofisticación y profesionalización de los análisis geológicos y la tecnología de la refinación y, sobre todo, con la diversificación de los derivados del petróleo —primero el queroseno, luego el aceite para lámparas y, más tarde, la gasolina—, transformaría a la industria durante los primeros treinta años de siglo XX.⁴⁷

Además de las actividades económicas, el petróleo fue adoptado en el rubro militar, por las ventajas que conllevaba, en un contexto de creciente tensión entre las potencias. Cada barco, avión y tanque fue modificado para funcionar con el hidrocarburo,⁴⁸ lo que obligó, por medio de una diplomacia petrolera intensa, entre

⁴⁷ Véase Geoffrey Jones, *The State and the Emergence of the British Oil Industry*, MacMillan, Londres, 1981, pp. 1-8.

⁴⁸ Cuando en 1912 Winston Churchill, primer *lord* del almirantazgo, corrió el “riesgo fatídico” y encargó cinco acorazados y 40 destructores para la Armada Real, impulsados por el combustible, en realidad estaba, como lo señaló Geoffrey Jones, comprometiendo el poderío naval británico por la dependencia de una fuente de energía que se encontraba en el extranjero y cuya producción estaba en gran medida en manos de grandes corporaciones que rápidamente estaban convirtiéndose en oligopolios. Así, anunció un gran contrato con la compañía de Weetman Pearson en México para el suministro, lo cual reafirmó las sospechas del presidente estadounidense Woodrow Wilson de que los intereses petroleros británicos dominaban la política británica en México, en plena Revolución, por lo que radicalizó más su postura intervencionista para configurar el escenario mexicano más *ad hoc* a los intereses de Washington. Véase Paul Garner, *Leones británicos y águilas mexicanas: negocios, política e imperio en la carrera de Weetman Pearson en México 1889-1919*, Fondo de Cultura Económica, México,

tensiones y sospechas, a establecer una serie de acuerdos y reglas entre Gran Bretaña y Estados Unidos con las grandes corporaciones⁴⁹ y a repartirse los países en los que se había encontrado petróleo, mientras que el resto de las potencias europeas, carentes de petróleo nacional, buscaron conseguirlo en sus colonias y protectorados, por lo que la diplomacia del petróleo se vio enredada en las rivalidades imperialistas.⁵⁰

Era evidente que el hidrocarburo se había convertido en un asunto de seguridad nacional. De este modo, el régimen internacional del petróleo pasó de los asuntos privados de la industria petrolera a los político-militares, de tal suerte que el combustible otorgado por Estados Unidos a los aliados fue una de las razones de su victoria en 1918 sobre las potencias centrales durante la Primera Guerra Mundial.⁵¹

El impacto del petróleo en la guerra condicionó a los Estados a intentar asegurarse su provisión aún más, aunque la mayoría en desventaja, ya que entre 1920 y 1930 Gran Bretaña y Estados Unidos, gracias a sus compañías, se habían adjudicado las enormes reservas de Irak, Irán, Bahrein, Kuwait y Arabia Saudita, mientras que el resto de los países europeos y Japón, al ser altamente dependientes del petróleo comprado a las empresas angloestadounidenses, eran más vulnerables a la presión externa. En ese sentido, Londres y Washington usarían su diplomacia petrolera para hacer sentir su supremacía a sus rivales de la Segunda Guerra Mundial, como en el caso de la Alemania nazi, que pese a sus esfuerzos de hacerse del petróleo en Rumania y del de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), padeció severos recortes por parte de las compañías angloestadounidenses, los cuales se agravaron cuando los aliados bombardearon su infraestructura petrolera, entre 1944 y 1945, paralizando su maquinaria bélica y favoreciendo su derrota, al igual que Japón, al que Estados Unidos le impuso un embargo petrolero en julio de 1941, afectando sus capacidades bélicas y orillándolo a lanzarse por el petróleo de las indias orientales holandesas.⁵² Por otra parte, Estados Unidos, a fin de vencer a las potencias del Eje, usó su diplomacia del petróleo para desempeñarse

2014, versión electrónica, posición 4254; y Fiona Venn, *Oil Diplomacy in the Twentieth Century*, Macmillan Education, Londres, 1986, p. 20.

⁴⁹ Durante el cuarto de siglo transcurrido entre 1948 y 1973, la producción, el transporte y la distribución en el mercado del petróleo de Medio Oriente y de otras zonas exportadoras de petróleo fueron controlados por arreglos establecidos por Estados Unidos, Gran Bretaña y las principales compañías petroleras. Véase Robert O. Keohane, "Poder del Estado e influencia de la industria petrolera: política exterior petrolera norteamericana en la década de 1940" en Robert O. Keohane, *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teorías de las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1989, p. 291.

⁵⁰ Véase Victor McFarland, *op. cit.*

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

como árbitro y reformó las relaciones entre las grandes corporaciones petroleras, los países productores y Gran Bretaña, para repartir de manera más equitativa las ganancias y hasta toleró la expropiación petrolera en México, en 1938, a cambio de contar con su alianza.⁵³

La Segunda Guerra Mundial estimuló masivos procesos de industrialización que demandaban más combustible y Estados Unidos, como el principal vencedor de la conflagración, siguió promoviendo un sistema liberal de comercio internacional en el que el petróleo se distribuía de modo oportuno. “En la medida que el petróleo reemplazaba a otras formas de energía, notablemente el carbón, en el periodo de la posguerra, la política petrolera de Occidente se redujo a importar petróleo, de manera segura y lo más barato posible”.⁵⁴

Para ello fue necesario que se aprovecharan las fuentes petroleras en cualquier parte del mundo, yendo de México a Venezuela y de ahí a Medio Oriente, región que definiría al régimen internacional del petróleo en lo sucesivo, cuando se descubrió que contaba con las mayores reservas petrolíferas mundiales, en términos de su cantidad y calidad, por lo que Estados Unidos expandió su involucramiento diplomático en la región, sobre todo con Arabia Saudita, con la que forjó una alianza estratégica por muchos años consistente en intercambiar petróleo a cambio de apoyo económico-militar.⁵⁵ Desde entonces, “el petróleo proveniente de Medio Oriente ha permanecido por años abundante y más barato para producirse. Este simple hecho ha definido la Economía Política Internacional del petróleo a partir de 1940. Por una entera generación, las grandes corporaciones con carácter oligopólico trajeron el petróleo de Medio Oriente al mercado mundial, adaptándose al contexto de la posguerra mundial, permaneciendo unidas y sorteando los conflictos con los diferentes gobiernos”.⁵⁶

Así que dicha región, durante la Guerra Fría, se volvió prioritaria para Washington y, a fin de proteger su seguridad energética, desplegó un activismo diplomático petrolero consistente en una persistente vigilancia e intervención, a efectos de inhibir cualquier amenaza, lo que le llevó a choques con la URSS por sus pretensiones de obtener concesiones en el norte de Irán y por tratar de acceder a los estrechos turcos, con lo que amenazaría a las rutas petroleras de la región. En ese sentido, Washington contuvo a Francia y Gran Bretaña en la crisis del canal de Suez e

⁵³ Véase George Philip, *op. cit.*, p. 91.

⁵⁴ Walter J. Levy, “Oil power” en *Foreign Affairs*, vol. 49, núm. 4, Council on Foreign Affairs, Estados Unidos, 1971, p. 662.

⁵⁵ Véase Elieel Campuzano Mendiola, *El liderazgo de Arabia Saudita en Medio Oriente y su funcionalidad para la extensión de los intereses de Estados Unidos en la región*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, UNAM, México, 2004, pp. 58-63; y Victor McFarland, *op. cit.*

⁵⁶ George Philip, *op. cit.*, p. 104.

intentó negociar con los países que nacionalizaban sus industrias petroleras para que no cayeran bajo la influencia soviética, como Irán en 1951, cuyo caso se complicó, y junto con Gran Bretaña patrocinaron un golpe de Estado en 1953 e instalaron al shah Mohammad Reza Pahlavi. En adelante, Irán y Arabia Saudita serían los dos pilares que sostendrían la seguridad en el golfo Pérsico y garantizarían la exportación de su petróleo al mercado internacional.⁵⁷

De esta manera, el régimen internacional del petróleo de aquellos años se caracterizó por tener un mercado estable con precios razonables y flujos ininterrumpidos y Washington no tuvo incentivos para cambiar el orden de cosas.⁵⁸ No obstante, el régimen se transformaría en la década de los años setenta cuando aumentaron los costos del petróleo, las nacionalizaciones se expandieron y hubo una gran preocupación política por la seguridad energética.⁵⁹ En este contexto, la dependencia estadounidense se exacerbó con el declive de su propia producción, haciéndolo vulnerable al uso de la diplomacia del petróleo por parte de la OPEP,⁶⁰ entre 1973 y 1974, al imponerle un embargo para forzarlo a recular en su postura sobre el conflicto entre los países árabes e Israel.

El embargo que desbordó el precio del barril de petróleo de tres a 12 dólares en tan sólo tres meses alteró el régimen basado en la importancia del petróleo de Medio Oriente porque los países productores influyeron más en el precio del crudo,⁶¹ en lugar de que éste fuera determinado por el mercado en los países desarrollados. También desató sus ansias de ejercer un efectivo control sobre este valioso recurso y mostró la potencialidad de la diplomacia del petróleo como medio de coerción y también para expandir su influencia en otros asuntos. “El uso del petróleo como arma significa valerse de cierto monopolio para propósitos político-coercitivos, en términos de la alta política, como lo ocurrido entre 1973 y 1974 en Medio Oriente

⁵⁷ Véase Victor McFarland, *op. cit.*; y Eliel Campuzano Mendiola, *op. cit.*, pp. 44-63 y 95.

⁵⁸ Las necesidades financieras de los países exportadores prevendrían las confrontaciones con el país importador. Este liberalismo optimista dejaría en choque a Washington con el embargo de 1973, la Revolución islámica y la invasión iraquí de Kuwait. Véase George Philip, *op. cit.*, p. 206.

⁵⁹ Véase Victor McFarland, *op. cit.*

⁶⁰ La OPEP, fundada en 1960 a partir de las controversias entre los países productores y las compañías transnacionales, intentaba restaurar el precio del petróleo, a pesar del excedente en el mercado, por la urgencia de los ingresos de los países productores. Véase James E. Akins, “The oil crisis: This time the wolf is here” en *Foreign Affairs*, vol. 51, núm. 3, Council on Foreign Affairs, Estados Unidos, abril 1973, p. 469.

⁶¹ Véase Tina Hunter, “Redefining energy security: The new prize in a time of Arctic petroleum resources and technological development” en Slawomir Raszewski (ed.), *op. cit.*, p. 11; Jose A. Bolanos, *op. cit.*, p. 63; y Joseph S. Nye, Jr., *op. cit.*, posiciones 69-70.

que trajo como consecuencia considerables ingresos, redistribución de la riqueza y del poder internacionales de los países que la usaron en su momento”.⁶²

Como el embargo había afectado a la economía mundial y minaba la influencia política y la seguridad de Estados Unidos y las discordias entre los países exportadores e importadores no cesaban,⁶³ le obligaron a impulsar nuevas reglas. Con el primer choque petrolero, los principales consumidores tuvieron la necesidad de aliarse. Dado que el petróleo es un bien fungible, la acción multilateral de un consumidor (por ejemplo, la acumulación), puede dañar al resto de los consumidores, mientras que la acción concertada (por ejemplo, llenado y liberación de las reservas) beneficiaría colectivamente a los participantes.⁶⁴

Así, surgió la Agencia Internacional de Energía (AIE) en 1974, con el amplio mandato sobre la seguridad energética y políticas de cooperación e incluyó el establecimiento de un mecanismo de acción colectiva para responder de manera efectiva a las interrupciones del abasto petrolero. Los esfuerzos de la AIE para coordinar a los mayores consumidores de petróleo y no miembros de la OPEP y manejar sus mercados fueron el resultado del liderazgo hegemónico de Estados Unidos. La Agencia se incorporó al régimen internacional del petróleo para contribuir a su estabilización y ha evolucionado a la par. Hoy por hoy, mientras la seguridad energética es el centro de su misión, también lo es su transición a fuentes más limpias de energía.⁶⁵

Sin embargo, lo anterior no fue suficiente, pues el régimen internacional del petróleo se había vuelto más complejo, inestable y expandido a gran escala; la diversidad de intereses y actores y la competencia entre ellos, cada uno impulsando su propia diplomacia petrolera, impidieron un efectivo control y orden. El hiperpluralismo del mercado petrolero en los años ochenta complicó las labores de la OPEP, debido a la diversidad de opiniones sobre cómo tratar sus asuntos básicos y la multiplicidad de productores fuera de ella, que tomaron decisiones sin considerarla, y a los fracasos para coordinarse con la otrora URSS, que había impuesto sus necesidades económicas y estratégicas encima de la cooperación. En suma, la falta de acuerdos entre la OPEP y los países no miembros la dejó a merced de las fuerzas

⁶² Klaus Knorr, “The limits of economic and military power” en *Daedalus: The Oil Crisis in Perspective*, vol. 104, núm. 4, Harvard University Press, Estados Unidos, 1975, pp. 229-230.

⁶³ Véase Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Estados Unidos, 2005, p. 224; y Fiona Venn, *op. cit.*, p. 161.

⁶⁴ Véase Robert O. Keohane y David G. Victor, *op. cit.*, pp. 97-98.

⁶⁵ AIE, “From oil security to steering the world toward secure and sustainable energy transitions” en *Agencia Internacional de Energía*, 10 de mayo de 2022, disponible en <https://www.iea.org/about/history>

del mercado.⁶⁶ De esta manera, cuando ocurrió la Revolución islámica de Irán, otra vez hubo un alza en los precios del crudo,⁶⁷ al igual que cuando Irak se anexó Kuwait en 1990.⁶⁸

Después de la Guerra Fría y hasta la época previa a la pandemia de COVID-19, el aumento del consumo petrolero a partir del crecimiento acelerado que presentaron varias economías, junto con la proliferación de productores, destacando la impresionante producción en Estados Unidos gracias a la innovación tecnológica que le permitió extraer petróleo y gas de las formaciones de esquisto, el ascenso de Rusia como productor mundial, las consideraciones sobre lo acordado en cada conferencia sobre cambio climático, entre otros sucesos, modificaron la dinámica de la Economía Política Internacional del petróleo y, por lo tanto, del régimen petrolero internacional.⁶⁹

En este contexto dominaban las fuerzas de oferta y demanda del mercado internacional y los principales actores involucrados en el petróleo parecieron no tener control en las caídas de su precio, como ocurrió en 1997-1998, 2001, 2008-2006, sin dejar de ser una preocupación. “A pesar de que los bajos precios propiciaron que los asuntos energéticos cayeran en un plano secundario en la agenda política de los países consumidores, el petróleo siguió influyendo en las relaciones internacionales”.⁷⁰

De esta manera, los bajos precios orillaron a Arabia Saudita y Rusia, como los grandes productores, a aliarse para intentar manipular con más efectividad al mercado petrolero a través de la constitución de la OPEP+ en 2019 y así, desde 2020, su diplomacia del petróleo se concentró en lograr acuerdos para controlar la producción y los precios del crudo y, a grandes rasgos, para ejercer determinada influencia en el régimen internacional del petróleo,⁷¹ tomando en cuenta el supuesto cinco antes mencionado.

⁶⁶ Véase Mohammed E. Ahrari, “OPEC and the hyperpluralism of the oil market in the 1980’s” en *International Affairs*, vol. 61, núm. 2, Oxford University Press, Gran Bretaña, 1985, pp. 276-277; y Stephen D. Krasner, “Oil is the exception” en *Foreign Policy*, núm. 14, Slate Group, Estados Unidos, 1974, p. 83.

⁶⁷ A pesar de la existencia de la Agencia Internacional de Energía, la inhabilidad de los países consumidores para resolver el dilema de la acción colectiva mediante la coordinación de sus propias políticas fue una causa decisiva para el aumento del precio en el petróleo, hasta el doble. Véase Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, *op. cit.*, p. 231.

⁶⁸ Jose A. Bolanos, *op. cit.*, pp. 58-64.

⁶⁹ Véase Slawomir Raszewsky, *op. cit.*, p. 280.

⁷⁰ Véase Victor McFarland, *op. cit.*

⁷¹ Véase Bassam Fattouh, “Saudi oil relations and the expansion from OPEC to OPEC+” en *Saudi Oil Policy: Continuity and Change in the Era of the Energy Transition*, Oxford Institute for Energy Studies, Gran Bretaña, 2021, pp. 2-3.

Los precios del petróleo fluctuaron dramáticamente desde el año 2000, por la centralidad de Medio Oriente: pozos petroleros y refinerías habían sido los flancos de las guerras civiles en Siria, Libia, Yemen e Iraq, mientras que las sanciones al petróleo de Irán se volvieron un punto de presión sobre su programa nuclear, lo que implicaba interrupciones a la provisión del petróleo, y por la demanda imparable de China cuya búsqueda por controlar posibles reservas de gas y petróleo en el mar del Sur le ha llevado a disputas con sus vecinos, al punto que el precio del barril subió a más de 100 USD entre 2007 y 2014.⁷²

Posteriormente, en contraste, la soberanía estatal y la falta de un poder coercitivo internacional, para promover la cooperación y la transparencia, desataron una excesiva producción, justo cuando el consumo se había reducido por la pandemia del COVID-19 y por primera vez el costo del barril, de manera histórica, cayó a valores negativos. El acuerdo del 12 de abril de 2020 entre Arabia Saudita y sus aliados de la OPEP más Rusia para reducir la producción y evitar la caída de los precios, ya era tardío por la inercia derivada de los excedentes previos; así por ejemplo, la mezcla estadounidense *West Texas Intermediate* se desplomó a un rango de precio de hasta -40.32 dólares por barril.⁷³

Si bien el régimen internacional del petróleo fue estabilizándose, cuando las actividades económicas empezaron a retomarse después de la pandemia, la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022 lo alteraría de nueva cuenta, ya que Moscú promovió nuevas reglas para permitir la venta de su petróleo ante el bloqueo de Occidente, reemplazando algunos mecanismos ordinarios de operación de su exportación en el mercado mundial.

En efecto, como ejemplo del despliegue de una diplomacia petrolera por parte de un Estado con fines coercitivos bajo amenaza de que afectaría de forma negativa al régimen internacional del petróleo, en el supuesto de que se trata de un petro-Estado⁷⁴ que posee tantas reservas de petróleo que lo exporta en una magnitud tal que el mercado mundial se vuelve en parte su dependiente para que haya estabilidad en su precio, lo que le reditúa en ingresos significativos y aumento de poder para otros propósitos, es aquella instrumentada por Rusia, a manera de

⁷² Véase Victor McFarland, *op. cit.*

⁷³ Véase Radmilla Suleymanova, “Crash! US crude futures turn negative for first time in history” en *Al Jazeera*, 20 de abril de 2020, disponible en <https://www.aljazeera.com/economy/2020/4/20/crash-us-crude-futures-turn-negative-for-first-time-in-history>

⁷⁴ Las exportaciones o el producto interno bruto de los petro-Estados dependen de la producción petrolera; además, tienen instituciones débiles o gobiernos autoritarios y se caracterizan por padecer problemas de transparencia y regulación, corrupción, deficiente democracia, lo que repercute en el sistema internacional y obliga a las potencias a una mayor intervención. Véase Slawomir Raszewsky, *op. cit.*, p. 279; y Thomas L. Friedman, *op. cit.*, p. 31.

complemento a su poder económico y militar, a fin de avanzar en sus planes revisionistas y asegurar su espacio exterior próximo, cuando en febrero de 2022, luego de un prolongado proceso de hostilidad mutua que data desde los años de desintegración de la URSS,⁷⁵ agredió militarmente a Ucrania.

Para entonces el mercado internacional y el europeo se abastecían en demasía del petróleo y gas ruso, al ser uno de los principales productores con ocho millones de barriles diarios de crudo y productos refinados en 2022, por lo que Rusia, como otros países lo hicieron antes, intentó utilizar el arma del petróleo, advirtiendo que grandes interrupciones de su producción petrolera provocarían un choque global en el mercado internacional.⁷⁶

Moscú calculó que, ante el consumo exterior de su petróleo, contaba con mayor libertad para concretar sus planes en Ucrania. Su diplomacia petrolera serviría para contener tanto a los europeos al amenazarlos de cortes a la provisión de petróleo y gas con el subsecuente costo económico y social como a Estados Unidos por las alteraciones en el precio del crudo que impactarían en el bolsillo de sus nacionales y que podría incidir en sus procesos electorales.

Las relaciones asimétricas entre la Unión Europea y Rusia son contradictorias. Alemania siempre ha estado segura que a pesar de la dependencia del gas ruso, Moscú no se atrevería a instrumentar represiones en caso de sanciones, mientras que el resto de Europa ha intentado tender una red de oleoductos que no transitasen por el territorio ruso, a lo cual Berlín ha prestado poco interés, mientras que los rusos se aprovechan de ello con base en su diplomacia de oleoductos para aumentar su poder económico.⁷⁷

⁷⁵ Las revoluciones de las Rosas en Georgia y Naranja en Ucrania, al igual que las aspiraciones a mantener su integridad nacional y evitar que las minorías rusas en Abjazia, Osetia del Sur, Luhansk y Donetsk respectivamente incentivasen la injerencia rusa, les obligó a ser más pro occidentales y buscar unirse a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y a la Unión Europea. Rusia, según su estrategia de seguridad, en el marco del revisionismo geopolítico post soviético y su política exterior del “espacio próximo exterior” o “esfera legítima”, entró inevitablemente en conflictos y competencias con la Unión Europea y Estados Unidos por las zonas de influencia amortiguadoras entre los países involucrados. De ahí que se haya anexo Crimea en 2014 so pretexto de que Occidente no cumplió su promesa de no extender a la OTAN más allá de la Alemania unificada. Anteriormente, cuando había disputas por el precio del gas, los rusos reaccionaban cortándole el suministro a Kiev, como una expresión de poder económico y cuando hubo un gobierno menos hostil, a cambio de otorgar descuentos en el gas, se le permitió a los rusos, extender la renta de una base naval en su territorio, complicando la perspectiva de que algún día Ucrania pertenecería a la OTAN. Véase David Matsaberidze, “Russia vs. EU/US through Georgia y Ukraine” en *Connections*, vol. 14, núm. 2, Estados Unidos, 2015, pp. 77-80; y Joseph S. Nye, Jr., *op. cit.*, posición 73.

⁷⁶ Véase AIE, “Oil market report-marzo 2022” en *International Energy Agency*, 2022, disponible en <https://www.iea.org/reports/oil-market-report-march-2022>

⁷⁷ Joseph S. Nye, Jr., *op. cit.*, posición 73.

La guerra en Ucrania desató una serie de sanciones internacionales en contra de Moscú que redujeron su producción petrolera, obligó a su diversificación de mercados, aumentó el precio del energético⁷⁸ y alteró los patrones en el consumo europeo y en otras regiones. En suma, afectó de manera negativa el régimen internacional del petróleo. Desde abril de 2022 ha habido una ausencia de tres millones de barriles del petróleo ruso por las sanciones y el rechazo de los consumidores.⁷⁹

La Unión Europea, ante su alta dependencia del petróleo y gas ruso, tardó en instrumentar sanciones sobre estos energéticos, sobre todo a causa del invierno, lo lento que había sido la transición a energías limpias y la incapacidad de construir nuevas vías para allegarse de otras fuentes de energía. Sin embargo, junto con el G7 y Australia acordaron, en septiembre y noviembre de 2022, fijar un tope al precio del barril del hidrocarburo ruso en 60 dólares, con el propósito de acortar las ganancias a los productores rusos. En contraste, para mitigar las sanciones, Rusia desplegó una amplia diplomacia petrolera que incluyó imitar lo que han hecho Venezuela e Irán para transportar el combustible vía marítima, sin ser detectado, al tiempo que comenzó a venderlo con descuento a China, India y otros mercados y así pudo evadir los topes impuestos al costo de sus barriles, ya que incluso los exportaba a un precio menor.⁸⁰

La guerra en Ucrania, la superación de la pandemia y la actitud escéptica de Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos para tocar sus reservas porque esperaban allegarse de más ingresos con el aumento del precio del crudo,⁸¹ permitieron que la inundación del mercado fuera despejándose y otra vez el precio del barril subió en 2022. Las guerras, la inestabilidad y la incertidumbre en las regiones productoras

⁷⁸ Si la producción cae significativamente, se origina una crisis de abastecimiento en el mundo y la competencia entre todos los consumidores deriva en un aumento estrepitoso del precio del crudo en niveles que pueden ser más elevados e históricos. Véase James E. Akins, *op. cit.*, p. 480.

⁷⁹ Véase AIE, “Oil market report-marzo 2022”, *op. cit.*

⁸⁰ Véase Ahmed Mahdi, “2022 yearender: An uncertain energy future” en *Al-Abram*, 23 de diciembre de 2022, disponible en www.english.ahram.org.eg; AFP, “OPEC + agrees to keep output levels unchanged” en *Al-Abram*, 4 de diciembre de 2022, disponible en www.english.ahram.org.eg fecha de consulta: 27 de diciembre de 2022.

⁸¹ Sólo Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos tienen la capacidad de subsanar la ausencia del petróleo ruso, pero desde su punto de vista, no había señales de escasez. Su actitud escéptica se debe a que esperan que el aumento de los precios engrose sus ingresos sustantivamente como antaño y por las controversias que han tenido con la administración de Biden a causa de las violaciones a derechos humanos con la ejecución de prisioneros en Arabia Saudita y el asesinato del periodista Jamal Khashoggi o la visita del presidente sirio Bashar al-Asad a los Emiratos. Véase AIE, “Oil market report-marzo 2022”, *op. cit.*; y Ali Harb, “Russia-Ukraine war shows cracks in US ties to Middle East allies” en *Al-Jazeera*, 21 de marzo de 2022, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/21/ukraine-war-exposes-cracks-us-ties-middle-east-allies>

de petróleo, como Rusia o Medio Oriente, tiene repercusiones negativas sobre su suministro y valor. Un incremento en los precios de energía encarece las actividades económicas que los consumidores acaban pagando e influye, por lo tanto, en las decisiones políticas y económicas de los gobiernos.⁸²

En consecuencia, ante los eventuales recortes del petróleo ruso y la urgencia de fuentes alternas de suministro que ya empezaba a afectar el bolsillo de los estadounidenses, justo en el año de las elecciones de medio término, Estados Unidos, de acuerdo con el supuesto 4 antes descrito, desplegó su diplomacia petrolera, abriendo la llave de sus propias reservas petroleras en forma histórica. La administración de Biden, en una acción sin precedentes, empezó a liberar de sus reservas estratégicas, 180 millones de barriles de petróleo (un millón al día durante seis meses) para bajar los precios, mientras que la OPEP se apegaría a su plan de llevar a cabo ligeros incrementos.⁸³ Washington puede manipular la cooperación entre los países consumidores, rehusarse a participar en acuerdos internacionales o afectar acuerdos establecidos con el uso de sus reservas estratégicas.⁸⁴

No obstante, “existe una dependencia paradójica: reducir el volumen del petróleo importado no mitiga la vulnerabilidad a un choque petrolero de suministro, porque el volumen importado, de cualquier modo, aún es significativo”.⁸⁵ En ese sentido, Estados Unidos tuvo que acordar con Arabia Saudita que incrementase su producción para estabilizar los precios durante el viaje que hizo Joe Biden a ese país en julio de 2022,⁸⁶ pero la buena voluntad fue breve porque Arabia Saudita, en el seno de la OPEP+, respaldó nuevos recortes en la producción por dos millones de barriles diarios, a partir de noviembre de 2022 y hasta finales de 2023, con el propósito de subir el precio, debido a que la alta inflación, el incremento de las tasas de interés en Estados Unidos y las políticas de cero COVID en China condujeron a la disminución de la demanda y, por lo tanto, de su costo. Así, la administración de Biden otra vez entró en controversia con los sauditas y les acusó de estar aliados con Rusia, porque tal medida coadyuvaría a mitigar los efectos de las sanciones.⁸⁷

⁸² Véase Ahmed Mahdi, *op. cit.*

⁸³ Véase Prensa, “Biden to tap U.S. oil reserves as war’s ripple effects spread” en *The New York Times*, 31 de marzo de 2022, disponible en www.nytimes.com

⁸⁴ Véase Mohammed E. Ahrari, *op. cit.*, pp. 276-277; y Stephen D. Krasner, *op. cit.*, p. 83.

⁸⁵ Robert Mabro, “The oil weapon: Can it be used today?” en *Harvard International Review*, vol. 29, núm. 3, Harvard University Press, Estados Unidos, 2007, p. 60.

⁸⁶ “El Reino aumentará su producción hasta 13 millones de barriles por día, así lo declaró el príncipe heredero Mohammed bin Salman”. Faisal J. Abbas, “Forget the trivia, here’s what really mattered in Jeddah” en *Arab News*, 17 de julio de 2022, disponible en www.arabnews.com

⁸⁷ AP, “Saudi, UAE back OPEC cuts as US envoy warns of uncertainty” en *Al-Abram*, 31 de octubre de 2022, disponible en www.english.ahram.org.eg

Si bien hubo declaraciones de que las acciones sauditas eran económicas, en realidad, haciendo uso de su diplomacia petrolera en la OPEP, de acuerdo con el supuesto 5 antes mencionado, buscaban obtener más ingresos por el petróleo.

Desde la perspectiva de Riad, el Reino debe aprovechar su última oportunidad de hacerse de más ingresos antes de que la era del petróleo termine. Esta es la premisa detrás del ambicioso plan denominado Visión 2030, para que la economía saudita se diversifique antes de que el mercado mundial de petróleo se hunda bajo la presión del cambio climático y se mueva a fuentes alternativas de energía. Si bien esto no ocurrirá en años, el príncipe heredero, Mohammed bin Salman, necesita todo el apalancamiento posible para invertir en sectores no petroleros de la economía de su país. Esto explica por qué la política petrolera saudita se empeña en mantener los precios a un nivel que permita fondar los ambiciosos planes del príncipe heredero.⁸⁸

No sólo Arabia Saudita, sino otros países productores del golfo Pérsico intentan beneficiarse de los precios altos, ya que tienen planes de diversificación económica similares a los sauditas, por lo que, en menor escala, cuando se les presenta la oportunidad, también respaldan el liderazgo de Arabia Saudita. De hecho, las monarquías del Golfo son de los pocos que no han sentido los estragos de la crisis económica global: Kuwait, Qatar, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos se ubicaron dentro de los más ricos del mundo en 2022.⁸⁹

En razón de lo anterior, se evidenció que, a través de la diplomacia del petróleo, aprovechar al máximo este recurso no se refiere únicamente a su valor económico. De igual modo, en este escenario, se vislumbra que el régimen internacional del petróleo se está transformando, ante su intenso y masivo uso. El choque de las diplomacias petroleras correspondiente a los actores de mayor peso en el sistema internacional, las discrepancias entre exportadores e importadores y las políticas económicas chinas han alterado el modo de operar del régimen petrolero internacional. “Hay actualmente muchas fuentes de incertidumbre en el mercado energético global. Primero, la invasión rusa de Ucrania, segundo, la decisión de la OPEP de cortar la producción, tercero los eventos económicos y políticos en China que afectarán la demanda global y cuarto la reacción de Estados Unidos a todo lo

⁸⁸ Fred Gregory Gause III, “The kingdom and the power. How to salvage the U.S.-Saudi relationship” en *Foreign Affairs*, enero-febrero 2023, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/united-states/gregory-gause-kingdom-and-power-us-saudi-relationship>

⁸⁹ Véase Luca Ventura, “The world’s richest and poorest countries 2022” en *Global Finance*, 1 de agosto de 2022, disponible en <https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/worlds-richest-and-poorest-countries>

anterior, como la gran potencia, que además es el principal exportador de petróleo y gas por su cuenta”.⁹⁰

Al revisar la evolución del régimen internacional del petróleo sobresale que, pese a los esfuerzos de cooperación de los distintos actores, las fuerzas políticas sobre las económicas les impiden que haya un pleno control sobre la variedad de eventos que afectan a la seguridad energética, por lo que la diplomacia del petróleo que implementan les sirve para contenerlas y determinar qué tanto pueden beneficiarse. “El mundo del petróleo y gas están en una coyuntura crítica. La nueva Economía Política del petróleo está en proceso de transformarse como una reacción a las revoluciones en el petróleo”.⁹¹

Finalmente, la diplomacia del petróleo continuará siendo fundamental en la era del cambio a fuentes de energía más limpias en lugar del petróleo y las energías fósiles, en el marco de la Conferencia de las Partes de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, porque las negociaciones internacionales han sido intentas, lentas y con magros resultados⁹² y en razón de que los países han iniciado la transición en diferentes niveles y tiempos. Algunos van a la vanguardia, pero la mayoría aún sigue usando el petróleo para garantizar su seguridad energética, por lo que el supuesto 12 antes dicho estará vigente en los años venideros.

Conclusiones

El régimen petrolero internacional, que es el escenario donde opera la Economía Política Internacional del petróleo, es una manifestación de la naturaleza anárquica del sistema internacional porque en el ámbito de la energía limita e influye en el comportamiento de los actores, sobre todo a los Estados, que ahí concurren, a ejercer un dominio total sobre los recursos petroleros tan necesarios para cualquier economía, aunado a que, dada la variedad de intereses, la intervención de un Estado hegemónico es fundamental para que el régimen tenga reglas y mecanismos que permita su objetivo básico: que se mantenga el flujo del petróleo a un precio medianamente aceptable, sin que haya garantía de que el orden promovido beneficie a los involucrados.

Los Estados, por su parte, movidos en principio por la necesidad de garantizar su seguridad energética y que el petróleo favorezca la acumulación de poder, se ven obligados a instrumentar una diplomacia del petróleo coherente con sus capacidades que les permita evitar los impactos negativos provenientes de su integración y participación en el régimen internacional del petróleo.

⁹⁰ Ahmed Mahdi, *op. cit.*

⁹¹ Slawomir Raszewsky, *op. cit.*, pp. 282-283.

⁹² Véase Victor McFarland, *op. cit.*

La diplomacia del petróleo, según el concepto propuesto, da cuenta de la confluencia de las esferas nacionales e internacionales en torno al petróleo y por su complejidad se puede concluir que no existe una sola en tiempo y espacio, sino que por la variedad de los supuestos enunciados, en los cuales, de forma combinada o no, un actor la enfoca, según la esfera que se trate, hace necesario que se analice en una coyuntura particular, como se revisó en la evolución del régimen petrolero internacional, en cuyas diversas etapas la diplomacia del petróleo fue determinante, en su momento, para su origen, cambio o terminación.

En ese sentido, cada uno de los supuestos que dirigen a dicha diplomacia no se limitan a que si un Estado, por ejemplo, es hegemónico, potencia media, petroEstado, en vías de desarrollo, etc.; depende, en cambio, de la estrategia nacional energética que se adopte y del régimen petrolero internacional imperante. Por lo tanto, la diplomacia del petróleo es un instrumento que coadyuva a que cierta política energética nacional tenga éxito al ejecutarse en determinado régimen internacional del petróleo.

Finalmente, mientras no se transite al uso masivo de energías limpias ante el inminente cambio climático, persistirá la utilidad de la diplomacia del petróleo como una manifestación del modo en que los Estados y otros actores se relacionan, en este ámbito, a nivel internacional.

Fuentes consultadas

- Abbas, Faisal J., “Forget the trivia, here’s what really mattered in Jeddah” en *Arab News*, 17 de julio de 2022, disponible en www.arabnews.com
- AFP, “OPEC + agrees to keep output levels unchanged” en *Al-Abram*, 4 de diciembre de 2022, disponible en www.english.ahram.org.eg
- AIE, “From oil security to steering the world toward secure and sustainable energy transitions” en *Agencia Internacional de Energía*, 10 de mayo de 2022, disponible en <https://www.iea.org/about/history>
- AIE, “Oil market report-marzo 2022” en *International Energy Agency*, 2022, disponible en <https://www.iea.org/reports/oil-market-report-march-2022>
- Ahrari, Mohammed E., “OPEC and the hyperpluralism of the oil market in the 1980’s” en *International Affairs*, vol. 61, núm. 2, Oxford University Press, Gran Bretaña, 1985, pp. 263-277.
- Akins, James E., “The oil crisis: This time the wolf is here” en *Foreign Affairs*, vol. 51, núm. 3, Council on Foreign Affairs, Estados Unidos, abril 1973, pp. 462-490.
- AP, “Saudi, UAE back OPEC cuts as US envoy warns of uncertainty” en *Al-Abram*, 31 de octubre de 2022, disponible en www.english.ahram.org.eg

- Barnett, Michael y Raymond Duvall, "Power in international politics" en *International Organization*, núm. 59, Cambridge University Press, 2005, pp. 39-75.
- Baylis, John, Steve Smith y Patricia Owens (eds.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2008, 526 pp.
- Berkstein, K. Samuel, "México: estrategia petrolera y política exterior" en *Foro Internacional*, núm. 1, 81, El Colegio de México, México, 1980, pp. 65-82.
- Berridge, G. R., "The evolution of economic diplomacy" en *Economic Diplomacy*, The Diplo Foundation, lectura 1, 2013.
- Burton, John, "International relations or world society?" en John Burton *et al.*, *The Study of World Society: London Perspective*, International Studies Association, Londres, 1974, pp. 3-29.
- Campuzano Mendiola, Eliel, *El liderazgo de Arabia Saudita en Medio Oriente y su funcionalidad para la extensión de los intereses de Estados Unidos en la región*, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, UNAM, México, 2004, 206 pp.
- Castañeda Sabido, Alejandro (coord.), *Microeconomía. Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, México, tomo X, 486 pp.
- Cooper, Andrew F., Jorge Heine y Ramesh Thakur (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 2013.
- ENI, "Kashgan: offshore oil and gas in Kazakhstan" en *Ente Nazionale Idrocarburi*, 2021, disponible en www.eni.com
- Fattouh, Bassam, "Saudi oil relations and the expansion from OPEC to OPEC+" en *Saudi Oil Policy: Continuity and Change in the Era of the Energy Transition*, Oxford Institute for Energy Studies, Gran Bretaña, 2021, pp. 3-7.
- Friedman, Thomas L., "The first law of petropolitics" en *Foreign Policy*, vol. 154, Council on Foreign Affairs, Estados Unidos, mayo-junio 2006, pp. 28-36.
- Garner, Paul, *Leones británicos y águilas mexicanas: negocios, política e imperio en la carrera de Westman Pearson en México 1889-1919*, Fondo de Cultura Económica, México, 2014.
- Gause, Fred Gregory III, "The kingdom and the power. How to salvage the U.S.-Saudi relationship" en *Foreign Affairs*, enero-febrero 2023, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/united-states/gregory-gause-kingdom-and-power-us-saudi-relationship>
- Gilpin, Robert, *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, Estados Unidos, 2001, 423 pp.
- Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Estados Unidos, 1987, 449 pp.

- Gourevitch, Peter, "The second image reversed: The international sources of domestic politics" en *International Organization*, vol. 32, núm. 4, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1978, pp. 881-912.
- Grayson, George Washington, *Oil and Mexican Foreign Policy*, University of Pittsburgh Press, Estados Unidos, 1988, 224 pp.
- Haggard, Stephan y Beth A. Simmons, "Theories of international regimes" en *International Organization*, vol. 41, núm. 3, Cambridge University Press, 1987, pp. 491-517.
- Harb, Ali, "Russia-Ukraine war shows cracks in US ties to Middle East allies" en *Al-Jazeera*, 21 de marzo de 2022, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/21/ukraine-war-exposes-cracks-us-ties-middle-east-allies>
- Harthorn, J. E., "Oil diplomacy: The new approach" en *The World Today*, vol. 29, núm. 7, 1973, pp. 281-290.
- Lai, Hongyi Harry, "China's oil diplomacy: Is it a global security threat?" en *Third World Quarterly*, vol. 28, núm. 3, 2007, pp. 519-537.
- Jones, Geoffrey, *The State and the Emergence of the British Oil Industry*, MacMillan, Londres, 1981, 264 pp.
- Katzenstein, Peter J., Robert O. Keohane y Stephen D. Krasner, "International organization and the study of world politics" en *International Organization*, vol. 52, núm. 4, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1998, pp. 645-685.
- Katzenstein, Peter J., "International Relations and domestic structures: Foreign economic policies of advanced industrial States" en *International Organization*, vol. 30, núm. 1, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1971, pp. 1-45.
- Kechichian, Joseph A. et al., *Saudi Arabia: One Hundred Years Later*, Georgetown University Press, Estados Unidos, 1999, 36 pp.
- Kegley, Charles W. Jr. (ed.), *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, St. Martin's Press, Nueva York, 1995, 373 pp.
- Keohane, Robert O. y David G. Victor, "The transnational politics of energy" en *Daedalus-MIT Press Direct*, núm. 142, Harvard University Press, Estados Unidos, 2013, pp. 97-109.
- Keohane, Robert O., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Estados Unidos, 2005, 290 pp.
- Keohane, Robert O., *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teorías de las relaciones internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1989, 348 pp.
- Klare, Michael T., *Blood and Oil. The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported oil*, Henry Holt and Company, Nueva York, 2004.

- Knorr, Klaus, "The limits of economic and military power" en *Daedalus: The Oil Crisis in Perspective*, vol. 104, núm. 4, Harvard University Press, Estados Unidos, 1975, pp. 229-243.
- Knorr, Klaus, *Power and Wealth. The Political Economy of International Power*, Palgrave Macmillan, Estados Unidos, 1973, 210 pp.
- Krasner, Stephen D., "Oil is the exception" en *Foreign Policy*, núm. 14, Slate Group, Estados Unidos, 1974, pp. 68-84.
- Levy, Walter J., "Oil power" en *Foreign Affairs*, vol. 49, núm. 4, Council on Foreign Affairs, Estados Unidos, 1971, pp. 652-668.
- Mabro, Robert, "El factor político en el petróleo" en *Foro Internacional*, núm. 1, 139, El Colegio de México, México, 1995, pp. 12-19.
- Mabro, Robert, "The oil weapon: Can it be used today?" en *Harvard International Review*, vol. 29, núm. 3, Harvard University Press, Estados Unidos, 2007, pp. 56-60.
- Mahdi, Ahmed, "2022 yearender: An uncertain energy future" en *Al-Abram*, 23 de diciembre de 2022, disponible en www.english.ahram.org.eg
- Martínez Carmona, Gabriel, "Diplomacia financiera e intermediación en la renegociación de la deuda externa mexicana, 1836-1842" en *Historia Mexicana*, núm. 3, El Colegio de México, México, 2022, pp. 1193-1234.
- Matsaberidze, David, "Russia vs. EU/US through Georgia y Ukraine" en *Connections*, vol. 14, núm. 2, Estados Unidos, 2015, pp. 77-86.
- McFarland, Victor, "Oil diplomacy" en G. Martel (ed.), *Encyclopedia of Diplomacy*, Wiley Online Library, 2018, disponible en <https://doi.org/10.1002/9781118885154.dipl0202>
- Morse, Edward L., "A new political economy of oil?" en *Journal of International Affairs*, núm. 1, Columbia University Press, Estados Unidos, 1999, pp. 1-29.
- Morse, Edward L., "After the fall: The politics of oil" en *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 4, Council on Foreign Affairs, Estados Unidos, 1986, pp. 791-811.
- Morse, Edward L., "The international petroleum economy: A rebirth of liberalism?" en *The SAIS Review of International Affairs*, vol. 3, núm. 2, The Johns Hopkins University Press, Estados Unidos, 1983, pp. 143-153.
- Nieves Vicente, "Kashagan: una de las mayores fuentes de petróleo del mundo podría quedar congelada" en *El Economista España*, 12 de diciembre de 2016, disponible en www.eleconomista.es
- Nester, William y Kweku Ampiah, "Japan's oil diplomacy: Tatemaie and Honne" en *Third World Quarterly*, vol. 11, núm. 1, 1989, pp. 72-88.
- Nye, Joseph S. Jr., *The Future of Power*, Public Affairs-Perseus Books Group, Nueva York, 2011.

- OE, “AD Ports, Kazmortransflot in Caspian Sea Offshore Services JV” en *Offshore Engineer*, 28 de diciembre de 2022, disponible en www.oedigital.com
- Ojeda, Mario, “El poder negociador del petróleo: el caso de México” en *Foro Internacional*, 1980, núm. 1, 81, El Colegio de México, México, 1980, pp. 44-64.
- Parkhomchik, Lydiya, “Current challenges for the Kashagan Offshore Oil Field Project” en *Eurasian Research Institute*, 2020, disponible en www.eurasian-research.org
- Philip, George, *The Political Economy of International Oil*, Edinburgh University Press, Gran Bretaña, 1994, 220 pp.
- Prensa, “Biden to tap U.S. oil reserves as war’s ripple effects spread” en *The New York Times*, 31 de marzo de 2022, disponible en www.nytimes.com
- Putman, Robert D., “Diplomatic and domestic politics: the logic of two-level games” en *International Organization*, vol. 42, núm. 3, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1988, pp. 427-460.
- Raszewski, Slawomir (ed.), *The International Political Economy of Oil and Gas*, Palgrave Macmillan, Gran Bretaña, 2018, 300 pp.
- Speight, James G., *An Introduction to Petroleum Technology, Economics, and Politics*, Scrivener Publishing, Estados Unidos, 2011, 322 pp.
- Suleymanova, Radmilla, “Crash! US crude futures turn negative for first time in history” en *Al Jazeera*, 20 de abril de 2020, disponible en <https://www.aljazeera.com/economy/2020/4/20/crash-us-crude-futures-turn-negative-for-first-time-in-history>
- Taylor, Ian, “China’s oil diplomacy in Africa” en *International Affairs*, vol. 82, núm. 5, Royal Institute of International Affairs, Gran Bretaña, 2006, pp. 937-959.
- Venn, Fiona, *Oil Diplomacy in the Twentieth Century*, Macmillan Education, Londres, 1986, 228 pp.
- Ventura, Luca, “The world’s richest and poorest countries 2022” en *Global Finance*, 1 de agosto de 2022, disponible en <https://www.gfmag.com/global-data/economic-data/worlds-richest-and-poorest-countries>
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Addison Wesley Publishing Company, Estados Unidos, 1979, 251 pp.
- Wendt, Alexander, “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics” en *International Organization*, 46, Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1992, pp. 391-425.

La paradiplomacia identitaria como cooperación subnacional internacional: el caso de Quebec

Identity paradiplomacy as international subnational cooperation: the case of Quebec

José Luis Ayala Cordero*

Inicialmente utilicé el término coloquial “microdiplomacia”; pero se le puede leer en un sentido despectivo, así yo acepto con gusto el término mucho mejor del profesor Panayotis Soldatos “paradiplomacia”. No sólo no suena despectivo, sino que “para” expresa con precisión de qué se trata: actividades paralelas, coordinadas, complementarias y a veces, en conflicto con la “macrodiplomacia” de centro a centro.¹

Resumen

Cualquier análisis sobre la actividad internacional de gobiernos no soberanos tiene un referente histórico importante con el caso de Quebec, cuando en 1961 estableció una representación en París y en 1965 firmó dos acuerdos con Francia en áreas de la educación y la cultura. A partir de entonces surgen varias preguntas académicas entre los internacionalistas y estudiosos del Derecho: ¿ello implica una capacidad diplomática, de política exterior, de cooperación internacional o de relaciones internacionales? Lo cierto es que, cuando a finales de los años noventa surgió el término “paradiplomacia”, este neologismo dio respuesta de manera temporal a tales cuestionamientos. Con el fin de aportar nuevos argumentos para su estudio en las relaciones internacionales, este trabajo tiene como objeto realizar una reflexión teórica y conceptual en torno al concepto de “paradiplomacia identitaria”, en contraposición con el de “política exterior” de Quebec, por ser un actor sin soberanía.

*Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Cuenta con estudios posdoctorales en la Universidad de Sherbrooke, Quebec, Canadá. Miembro del Seminario Permanente de Estudios Canadienses del Centro de Investigaciones sobre América del Norte. Correo electrónico: erel66@hotmail.com

¹Ivo D. Duchacek, “Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations” en Hans J. Michelmann, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford University Press, Nueva York, 1990, p. 16.

Palabras clave: política exterior, paradiplomacia identitaria, soberanía, relaciones internacionales.

Abstract

Any analysis of the international activity of non-sovereign governments has an important historical reference with the case of Quebec, when in 1961 it established a representation in Paris and in 1965 signed two agreements with France in the areas of education and culture. From then on, several academic questions arise among internationalists and law: does this imply a capacity for diplomacy, foreign policy, international cooperation, or international relations? The truth is that when, at the end of the nineties, the term “paradiplomacy” emerged, this neologism temporarily answered these questions. This work aims to carry out a theoretical and conceptual reflection on the concept: identity paradiplomacy, as opposed to the foreign policy of Quebec, for being an actor without sovereignty, in order to provide new arguments for its study in international relations.

Key words: foreign policy, identity paradiplomacy, sovereignty, international relations.

Introducción

El sistema westfaliano surgido en 1648 sigue siendo un referente básico en el estudio de las relaciones internacionales, puesto que acepta hasta nuestros días la capacidad exclusiva que tiene el Estado para ejercer el *jus belli* (declarar la guerra), el *jus tractum* (establecer tratados y acuerdos) y el *jus legationis* (la capacidad de enviar y recibir cónsules y diplomáticos). Aunado a esto, el Estado puede participar en organismos internacionales. De esta forma, sigue siendo el actor primario para la solución y el análisis de los problemas de la agenda mundial, de tal forma que su existencia es imprescindible.

Sin embargo, aunque no se cuestiona el papel del Estado en la conducción exclusiva de la política exterior, se debe reconocer que ya no es el único actor ante los nuevos entes que desde la década de los años setenta son parte de esta capacidad para ejercer actividades internacionales fuera del parámetro ortodoxo de Westfalia. Uno de estos actores es la provincia canadiense de Quebec, que en 1961 estableció una Delegación General en París, Francia, un elemento *del jus legationis* (el gobierno francés le confiere incluso el *status* de representación diplomática), y en 1965 firmó con dicho país dos acuerdos en áreas de la educación y la cultura (*jus tractum*).²

²“El Delegado General recibió todos los privilegios e inmunidades diplomáticas y fue incluido en la lista de jefes de misión diplomática, así como inscrito en la lista oficial de representaciones diplomáticas y consulados extranjeros. El Delegado General no presentó las cartas credenciales como embajador, en su lugar se estableció el uso frente al Primer Ministro francés de ‘una carta de presentación’, firmada por el Primer Ministro de Quebec”. Jacques-Yvan Morin, “Représentation des États fédérés: l'exemple

Pese a ello, los Estados son los que ejercen el monopolio de las relaciones internacionales, como lo confirman las convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas (1961), consulares (1963) y de los tratados (1969), para el pleno ejercicio *de jure* y *de facto*, en su capacidad soberana para conducir su propia política exterior sin intromisión de un ente superior (argumento westfaliano: nadie por encima del rey).

Sin embargo, los gobiernos subnacionales empezaron a tener un papel más activo, presencia y, sobre todo, capacidad para ejecutar acciones reservadas a los Estados soberanos después de la década de los años setenta. En torno a este cuestionamiento diplomático y de la política exterior surgió en 1984 el neologismo “paradiplomacia”, que “bautizaba” y definía a esta actividad ejercida fuera de los parámetros entonces conocidos por parte de los gobiernos subnacionales. Así, la provincia de Quebec cuenta con un Ministerio de Relaciones Internacionales, cientos de acuerdos con Estados soberanos y subnacionales, representaciones permanentes en diversos continentes, además de participar de manera activa en la Organización Internacional de la Francofonía (OIF) y en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Previo al uso del neologismo “paradiplomacia”, Robert Keohane y Joseph S. Nye, en 1971, con el paradigma de la interdependencia compleja, hacían mención en sus escritos sobre las acciones internacionales de gobiernos: “transnacionales”.³ Lo cierto es que a estas acciones llevadas a cabo por entes no soberanos después del surgimiento de Quebec en el escenario mundial se les ha nombrado “paradiplomacia”, “política exterior”, “relaciones internacionales”, “diplomacia” o “cooperación internacional”.

Caso especial es el de Quebec, que por circunstancias históricas, políticas, económicas y culturales, representa un caso de estudio para la “paradiplomacia” y de todos los conceptos que se han derivado de éste, como “diplomacia multiniveles”, “diplomacia local”, “diplomacia parlamentaria”, “diplomacia constitutiva”. Todas estas interpretaciones se desprenden del neologismo original planteado por Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos entre 1984 y 1988.

du Québec” en Yves Martín, *Le Québec dans le monde*, Association Québec dans le monde, Bibliothèque National du Québec, Canadá, 1990, p. 1.

³“Los defensores sofisticados de la visión centrada en el Estado han observado interacciones transnacionales, y ciertamente no han estado ciegos al hecho de que existen actores distintos a los Estados. Sin embargo, han excluido deliberadamente las relaciones transnacionales del sistema interestatal sobre la base de que su importancia política directa es pequeña y que sus efectos indirectos entran, junto con los factores internos, en la formación de la política exterior nacional”. Joseph S. Nye, Robert O. Keohane, “Transnational relations and world politics” en *International Organization*, vol. 25, núm. 3, verano 1971, Estados Unidos, pp. 343-344.

Es importante resaltar que en el ámbito académico existen tres tipos de trabajos sobre la “paradiplomacia” que explican la acción internacional de gobiernos subnacionales: los descriptivos, los de estudio de caso y los teórico-conceptuales.⁴ Por otro lado el estudio de la paradiplomacia puede ser analizado como concepto o fenómeno. A partir de ello se confirma que sigue existiendo un vacío sobre una metodología o teoría que permita explicar esta actividad internacional. Así, entender el fenómeno o concepto sigue siendo muy empírico en el sentido del objeto formal, no así desde el objeto material identificado como gobierno subnacional o como gobierno no central.

Este tipo de actor plantea un problema de investigación real desde hace varias décadas en torno a la paradiplomacia: ¿cómo nombrar la actividad exterior de un actor que no es soberano? Por ello se busca con este trabajo que, a través de una reflexión teórico conceptual de la paradiplomacia identitaria, en relación con el objeto material (la Provincia de Quebec), nos permita entender la evolución del fenómeno “paradiplomático” hacia el futuro y contribuir con nuevos argumentos para comprenderlo.

Este artículo se divide en tres partes: en la primera se plantea un modelo de análisis en torno a la política exterior y la diplomacia para un Estado soberano como lo es Canadá y de un gobierno subnacional: Quebec, en función de ser parte este último de un sistema federal. En segundo lugar, se replantea el debate respecto al uso correcto del neologismo “paradiplomacia” y su conjunción semántica con la identidad y su aplicación para la provincia francófona. Finalmente, en un tercer apartado se confirma cómo la participación de la provincia de Quebec en la OIF y en la UNESCO son ejemplos del ejercicio de la paradiplomacia identitaria bajo una soberanía subordinada o compartida con un Estado pleno de derechos internacionales como lo es Canadá.

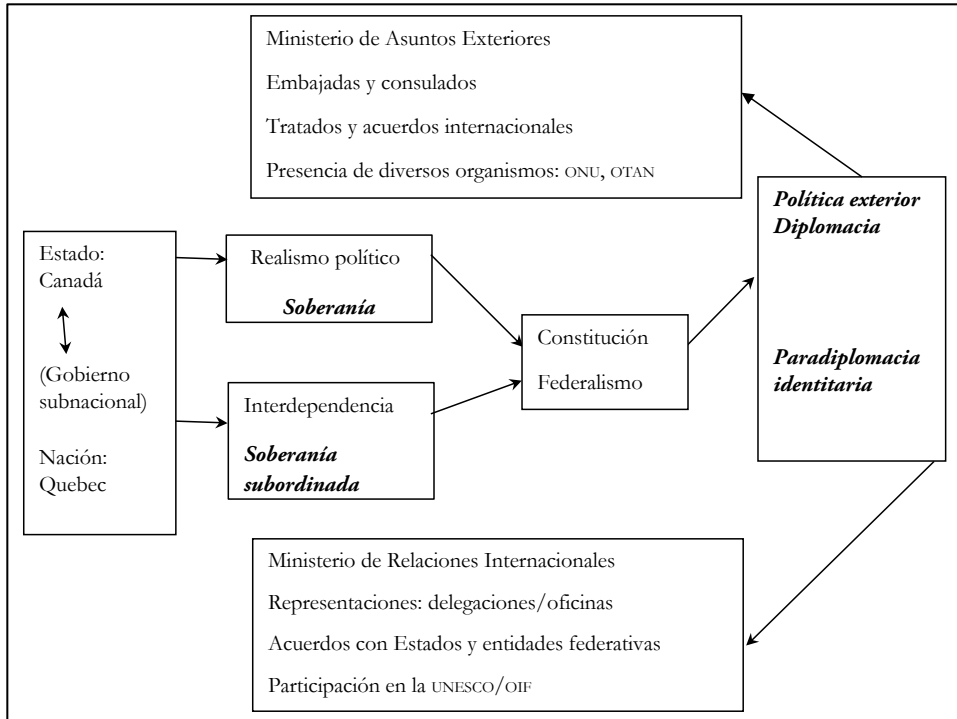
Canadá y Quebec: diplomacia versus paradiplomacia

Para Canadá, las convenciones diplomáticas, consulares y sobre la capacidad para concretar acuerdos y tratados para el Estado soberano (1961-1969) dan certeza jurídica para el ejercicio de su propia política exterior (objetivos) y las acciones (operativas) derivadas de ésta a través de la diplomacia, como se observa en el siguiente cuadro. En éste, la provincia de Quebec, por ser parte de un Estado (Canadá), cuenta con una base jurídica interna, que es la constitución federal, la cual confirma un pacto entre niveles de gobierno, que tienen sus propias auto-

⁴ En México existen principalmente trabajos descriptivos y de estudios de caso. Véase Consuelo Dávila Pérez, Jorge A. Schiavon y Rafael Velázquez Flores (coords.), *Diplomacia local. Las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas*, UNAM, 2008.

mías y necesidades locales y que son expresadas tanto al interior como al exterior en mutuo reconocimiento por sus atribuciones.⁵

Cuadro 1
Canadá y Quebec en el sistema internacional



Fuente: elaboración propia.

En el mismo cuadro, visto a la luz de las teorías clásicas, la soberanía es confirmada por el realismo político, que confiere al Estado la exclusividad de la conducción de la política exterior y su diplomacia. Por otro lado, la interdependencia

⁵ “En un régimen federal los dos niveles de gobierno gozan de ciertos poderes soberanos por derecho y no simplemente sobre una base voluntaria y revocable. El gobierno central y las sub-unidades federales tienen un poder soberano en ciertos sectores sin inmiscuirse en el campo de competencia del otro nivel, lo cual sería inconstitucional. El gobierno central no puede posesionarse de los poderes de las sub-unidades federales. De la misma forma, las sub-unidades no pueden posesionarse de los poderes del gobierno central”. Véase Kymlicka Will y Jean-Robert Raviot, “Vie commune: aspects internationaux des federalismes” en *Canadian Centre for Foreign Policy Development*, Canadá, diciembre 1997, p. 787.

compleja confirma la existencia de otros actores que han adquirido capacidad en el sistema internacional para ejecutar una “política exterior”, bajo una soberanía subordinada⁶ materializada como paradiplomacia identitaria, que le permite a Quebec tener un Ministerio de Relaciones Internacionales, establecer representaciones en el mundo, concretar acuerdos y participar en organismos mundiales. Ello responde a sus necesidades particulares y distintas con respecto a las demás provincias canadienses y fuera del marco exclusivo de la política exterior del gobierno central de Canadá.

A partir de esto hay que considerar las siguientes premisas básicas:

- 1) los gobiernos subnacionales presentan diferencias o similitudes en sus objetivos económicos, políticos y culturales manifiestos en el contexto mundial;
- 2) el origen de sus intereses internacionales es el resultado de procesos históricos al interior del Estado del cual forman parte, y
- 3) su actividad internacional depende de la relación con el gobierno central, el sistema político existente y el deseo expreso de tener una proyección mundial.

La política exterior de Canadá y los intereses de Quebec bajo el federalismo

Los tres niveles de análisis tradicionales en las relaciones internacionales (sistema internacional, Estado e individuo), vistos a la luz del realismo político, han cambiado con el tiempo. El Estado presenta una fragmentación, puesto que cada vez más los gobiernos subnacionales tienen contacto con el medio internacional. Así, el Estado se manifiesta hoy en el contexto mundial respecto a su política exterior a través de todos los componentes que lo integran: municipios,⁷ ciudades,⁸ gobiernos subnacionales o empresas, de tal forma que se ha fragmentado en su comportamiento internacional.

⁶El concepto de “soberanía subordinada” es propuesto por Jean-François Payette, *Introduction critique aux relations internationales du Québec. Le mythe d'une politique étrangère*, Presses de l'Université du Québec, Canadá, 2011.

⁷Existen trabajos importantes sobre “paradiplomacia” de los municipios en México y su papel en la globalización. Véase Leobardo Ruiz Alanís, “Las relaciones internacionales de los municipios” en *Revista Convergencia*, vol. 16, núm. 49, Toluca, enero-abril 2009, pp. 253-275.

⁸Ray Freddy Lara Pacheco, *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, 2019. En la introducción de este trabajo el autor hace hincapié en los niveles de análisis en las relaciones internacionales, los cuales son un constante reto sobre la metodología a utilizar, para entender las diversas formas en que se presenta nuestro objeto de estudio: la realidad internacional y sus actores no soberanos, como son las ciudades.

Sin embargo, en una forma ambigua, la tesis federal en Canadá considera que sólo el gobierno canadiense tiene esta capacidad: “La tesis federalista expone exactamente esta lógica dominante en el mundo contemporáneo. Las provincias las cuales no son, no pueden acceder al sistema internacional por la razón de que ellas no son soberanas y que en el escenario internacional está reservado, según los principios de Westfalia, sólo a los países soberanos”.⁹

Aunado a esto, la misma tesis federalista respecto a las relaciones internacionales considera también que sólo Canadá debe tener una sola voz en el concierto de Estados y representar a todos sus componentes ante organismos internacionales y en los foros donde se gestan las acciones universales del derecho internacional para la solución de problemas comunes y de las necesidades regionales e internas. Sin embargo, la provincia de Quebec presenta características identitarias que requieren ser contestadas en el contexto global y que no forman parte exclusiva de la política exterior canadiense:

Sin embargo, este principio que considera que Canadá debe hablar sobre una sola voz en la escena internacional, posee un problema político importante: ¿de qué voz se hace mención aquí? ¿Qué intereses del gobierno canadiense defiende? En un régimen federal, la soberanía de las iniciativas políticas concernientes a las relaciones internacionales se origina a la vez del gobierno central, por ejemplo, para las cuestiones de seguridad nacional, pero ellas también consideran ciertas modalidades propias de sus entidades subnacionales.¹⁰

Lo cierto es que en un régimen federal auténtico deben tomarse en cuenta todas las posturas de sus componentes; así, el hecho de que hoy la provincia de Quebec se haya consolidado en el espacio internacional con el ejercicio de estrategias y acciones “paradiplomáticas” implica cuestionarnos si el gobierno federal ha dado respuesta efectiva a la cultura francófona.

A partir de este argumento, Renaud Dehousse plantea que existen sistemas federales que pueden ser simétricos: donde sus componentes comparten los mismos modelos culturales, objetivos económicos y valores sociales y, por ende, expresados en una política exterior común (un ejemplo sería el caso de las entidades federativas mexicanas). Por otro lado, en los federalismos asimétricos: “Cada entidad tendrá sus propios intereses, tan distantes de los de los demás componentes, como de los del Estado central, considerado en su conjunto”.¹¹

⁹ Jean-François Payette, *op. cit.*, p. 37.

¹⁰ Jean-François Payette, *op. cit.*, p. 40.

¹¹ Renaud Dehousse, “Fédéralisme, asymétrie et interdependance: aux origines de l’action internationale des composantes de l’État fédéral” en *Etudes Internationales*, vol. XX, núm. 2, Centre Québécois de Relations Internationales, Faculté des Sciences Sociales, Québec, junio 1989, p. 283.

En este sentido, la asimetría del federalismo canadiense influye en su política exterior. Históricamente la identidad quebequense fue minimizada por el primer ministro Pierre Elliot Trudeau (1968-1984), quien promovió la unidad canadiense y no dio respuesta al patrón identitario del país: el de dos sociedades distintas fundadoras. Así, en todo momento buscó la igualdad de las provincias promoviendo un multiculturalismo; dicha postura se fortaleció cuando se llevó a cabo la repatriación de la Constitución en 1982 y se negó el binacionalismo. De esta forma, Miguel Caminal plantea que Trudeau construyó un federalismo basado en los sentimientos y no en la razón, cuando llevó a cabo la repatriación de la Constitución en 1982:

La posición política de Trudeau, compartida en sus principios generales por el federalismo canadiense frente al nacionalismo quebequés, tenía dos axiomas de partida: a) Canadá como nación política dentro de la cual todos los ciudadanos son iguales en derechos; b) Canadá como nación bilingüe y multicultural donde todos los ciudadanos deben poder desarrollar en igualdad de condiciones su libertad e identidad, sea cual fuere su cultura de origen. Fiel reflejo de la realidad bilingüe de la nación canadiense, el inglés y el francés, lenguas oficiales de la Federación nacional, debían tener la misma consideración y plena igualdad de condiciones en su reconocimiento institucional y uso social, especialmente por lo que refiere a su uso en los poderes y en la administración de la Federación y de las provincias bilingües. La consecuencia lógica de esta concepción nacional, bilingüe y pluricultural del Canadá era la radical oposición a un Canadá binacional, con el argumento de que el dualismo nacional divide inexorablemente al Estado y hace imposible la unión (nacional). Por otra parte, tampoco se podía aceptar un Estado nacional para Quebec, porque no es posible consolidar el modelo federal si no se parte de la igualdad entre todas y cada una de las partes federadas.¹²

De esta forma, bajo el federalismo canadiense el comportamiento de las provincias anglófonas y de Quebec respecto a la política exterior del gobierno central son distintas. Ontario y Alberta, por ejemplo, tienen representaciones en el extranjero al interior de las embajadas de Canadá. Esta presencia les permite a las provincias anglófonas estar de acuerdo con la instrumentación de una política exterior común bajo la dirección del gobierno central: “El gobierno de Ontario está satisfecho con la supervisión que ejerce el gobierno federal en sus relaciones con gobiernos soberanos extranjeros, pero menos de acuerdo en la injerencia sobre la

¹² Miguel Caminal, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, col. Estado y Sociedad, Paidós, España, 2002, pp. 113-115. Véase también Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Les Éditions du Septentrion, Canadá, 1992.

conducción de sus actividades internacionales con gobiernos subestatales extranjeros o con las demás provincias y ciudades en Ontario”.¹³

Por el contrario, la provincia de Quebec cuenta con delegaciones generales, oficinas y presencia de personal diplomático, como en la OIF, y capacidad para concretar acuerdos. Ello le permite tener un amplio margen de maniobra en el ejercicio de una política exterior (paradiplomacia identitaria).

Esta relación federal entre el gobierno central y las provincias respecto a la política exterior y la diplomacia son producto de hechos históricos que determinaron con el paso del tiempo un federalismo muy particular con pesos y contrapesos para Canadá. Este interés por la política exterior fortalece la identidad francófona a través de la Doctrina Gérin-Lajoie, la cual busca justificar la actividad internacional de Quebec. Así, ante las suspicacias políticas y diplomáticas que provocó la firma de los dos acuerdos con el gobierno francés en 1965, el entonces ministro de Educación, Paul Gérin-Lajoie, se dirigió al cuerpo consular acreditado en Montreal para definir la posición del gobierno provincial respecto a su actividad internacional:

Quebec no es un estado soberano en todos sus dominios, ya que él es miembro de una federación. Sin embargo, él está integrado desde el punto de vista político en un Estado. Él posee todos los elementos: territorio, población y gobierno autónomo. Él es también la expresión política de un pueblo que se distingue en número con respecto a las comunidades anglófonas que habitan América del Norte. Existió una época en que el ejercicio exclusivo por Ottawa de las competencias internacionales no era perjudicial a los intereses de los estados federados, ya que el dominio de las relaciones internacionales estaba bien delimitado. Sin embargo, en nuestros días, dicho aspecto no es así. Los asuntos intergubernamentales conciernen a todos los aspectos de la vida social, así hoy en día en una federación como Canadá, se hace necesario que las colectividades y miembros decidan participar activamente y personalmente en la elaboración de convenciones internacionales que les interesen directamente. En los diversos dominios que están ahora adquiriendo una importancia internacional, Quebec tendrá un rol directo, conforme a su verdadera identidad.¹⁴

Al final de este discurso se resalta el concepto de “identidad” como un objetivo clave de las acciones internacionales de la provincia francófona, ello por sus

¹³ David K.M. Dymont, “Substate paradiplomacy: the case of the Ontario Government” en Brian Hocking, *Foreign Relations and Federal States*, Leicester University Press, Londres y Nueva York, 1993, p. 154.

¹⁴ Paul Gérin-Lajoie, “La personnalité internationale du Québec” en *Le Devoir*, 14 de abril de 1965, Canadá, p. 5.

diferencias específicas con el resto de Canadá. Esto se convierte en una premisa fundamental para entender el ejercicio de la paradiplomacia identitaria como sustituta de una política exterior.

De esta forma, a partir de los años sesenta se dio un enfrentamiento entre Quebec y el gobierno federal canadiense. Por un lado, se argumentaba que la provincia no era soberana y que sólo era parte de un sistema federal. Aunque, por otro lado, la Doctrina Gérin-Lajoie llena el vacío del artículo 132 del Acta Británica de América del Norte (ABAN), que en forma ambigua no delega formalmente la conducción de la política exterior, la cual era dirigida realmente por el Imperio británico desde Inglaterra.¹⁵ Por ello, contar con una doctrina que legitimara la responsabilidad de sus objetivos internacionales y los justificara fue para la provincia de Quebec un elemento clave de su identidad para promoverla y, de esta forma, trascender en el tiempo y el espacio, a través de su idioma, su religión, sus objetivos sociales, tecnológicos, culturales y económicos. Vista así, la identidad conjuga todos los elementos que requiere Quebec para seguir manteniéndose como sociedad distinta dentro de Canadá, siendo esto otro elemento que justifica la existencia de la paradiplomacia identitaria.

Paradiplomacia y paradiplomacia identitaria

Las teorías son formas ideales de entender la realidad internacional, modelos de análisis científico, que en el caso de los estudios sobre la paradiplomacia con la teoría de la interdependencia compleja de los años setenta, ha sido un marco que explica en forma idónea el hecho de que existen otros actores distintos a los Estados soberanos, que tradicionalmente conducen las relaciones internacionales, la política exterior y la diplomacia:

¹⁵ Una de las principales características del ABAN, de 1867, fue que otorgaba a las provincias la capacidad de administrar ciertas áreas, como la educación, la justicia, la inmigración y su organización social. Sin embargo, Inglaterra no asignó en forma total al gobierno central federal la conducción de la política exterior, la diplomacia y de los tratados internacionales que, bajo una lógica federal, como fue el caso de Estados Unidos o México, se especificó claramente en sus constituciones. Así, sólo el artículo 132 explica los mecanismos diplomáticos que debían seguirse en materia internacional, por lo que el ABAN era ambigua en esta materia: “El parlamento y el gobierno de Canadá deberá tomar todos los poderes necesarios o apropiados para ejecutar y llevar a cabo las obligaciones de Canadá o de alguna provincia, por ser parte del Imperio británico hacia las naciones extranjeras, cuyas obligaciones se contraigan por los tratados entre el Imperio y dichas naciones extranjeras”. Véase José Luis Ayala Cordero, “La cooperación subnacional en América del Norte: 40 años de las relaciones internacionales de Quebec con las entidades federativas mexicanas, 1980-2020” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 136, UNAM, México, enero-abril 2020, p. 163.

Existen cuatro principales características que podemos asignar a estos actores internacionales: 1-Surgen como centros de poder político, económico y cultural secundarios en un espacio subnacional interno, con capacidad para influir en el contexto internacional, fuera del armamentismo y la seguridad militar. 2-Consolidan su actividad internacional, en diversas áreas de interés local y mundial. 3-Se ven envueltos en una competencia por obtener espacios internacionales al lado del tradicional Estado-nación, sin enfrentarlo necesariamente y en muchas ocasiones en mutuo acuerdo. 4-Se ven obligados a especializarse en la negociación y en el arte de la diplomacia, aunque sin poder aspirar a tener su propia política exterior, desarrollan una efectiva capacidad para convertirse en interlocutores internacionales. Este último aspecto es determinante para dar respuesta a sus objetivos regionales lo que ha producido a su vez un cambio de la diplomacia tradicional.¹⁶

Por otro lado, como menciona Robert Keohane, la interdependencia compleja es una forma ideal, una abstracción de la realidad internacional; por lo tanto, su construcción debe obedecer a una lógica científica y, para el caso de la actividad internacional de gobiernos subnacionales, como sucede con las provincias canadienses, ello implica circunstancias históricas bien definidas y exclusivas que no corresponden a la seguridad o sobre aspectos militares.¹⁷

En el mismo sentido, Dougherty considera que no “sólo hay muchas teorías diferentes sino también tipos y formas diferentes de teorizar”.¹⁸ Por lo tanto, hay conexiones, vinculaciones teóricas entre el realismo y la interdependencia donde la teoría debe ser considerada como una herramienta intelectual. Así: “Una teoría no depende necesariamente de referentes empíricos para su validez, sólo necesita plantear lógicamente relaciones deducidas entre los fenómenos por los cuales se preocupa la teoría”.¹⁹

Dougherty confirma que la teoría, además de herramienta: “Nos ayuda a ordenar nuestro conocimiento existente a descubrir nuevos conocimientos de forma

¹⁶José Luis Ayala Cordero, *La diplomacia cultural de Quebec en los organismos internacionales*, tesis para obtener el título de maestro en Relaciones Internacionales, UNAM, México, 2010, pp. 13-14.

¹⁷“No hay que olvidar que la interdependencia compleja no describe al mundo, sino que es un tipo ideal, una abstracción de la realidad. En todo caso es un tipo ideal que corresponde cada vez más a la realidad en muchas partes del mundo, aun cuando se encuentren separadas por distancias transcontinentales. Además, es un tipo ideal que corresponde con más precisión a la realidad que aquellas imágenes obsoletas de la política mundial que no van más allá de las relaciones interestatales que giran en torno al uso de la fuerza y a las cuestiones de seguridad”. Robert Keohane y Joseph Nye, “Transgovernmental relations and international organizations” en *World Politics*, vol. 27, núm. 1, Estados Unidos, octubre 1974, p. 242.

¹⁸James E. Dougherty, *Teorías en pugna de las relaciones internacionales*, Grupo Editorial Latinoamericano, Nueva York, 1990, p. 21.

¹⁹*Ibidem*, p. 27.

más eficaz. Suministra un marco de pensamiento en el cual definimos las prioridades de investigación y seleccionamos las herramientas disponibles más adecuadas para recoger y analizar datos. La teoría dirige nuestra atención a similitudes y diferencias significativas y sugiere relaciones que no se habían percibido antes”.²⁰

Esto último se vuelve crucial como argumento teórico de nuestro análisis, ya que la “paradiplomacia”, como concepto, surge bajo la interdependencia compleja en contraposición y complemento al realismo político ante la cuestión innegable de nuevos actores. Por ello se convierte en un problema teórico-conceptual, ya que para afirmar el uso de paradiplomacia identitaria, primero tenemos que demostrar que la provincia de Quebec posee una soberanía subordinada y operativa. Por otro lado, se hace necesario definir la aplicación y el uso efectivo del término “paradiplomacia”. Esto se convierte en un problema académico aún por demostrar históricamente.

Podemos mencionar dos trabajos que hablan sobre este problema conceptual. El primero de ellos es el de José Luis Ayala Cordero, que traduce “paradiplomacia” como cooperación; ello en relación a que se debe plantear la pregunta clave: ¿existe una correspondencia bien construida entre el objeto formal y el objeto material? De esta forma se debe aceptar que la cooperación no reduce exclusivamente su ejecución al Estado soberano, sino a cualquier actor que tenga capacidad de llevar a cabo una actividad internacional.

Ayala Cordero propone la sustitución del concepto de “paradiplomacia” por el de “cooperación internacional subnacional”, ya que ello está confirmado en un argumento clave al comienzo de la actividad internacional de la provincia francófona, cuando al primer intercambio de profesores entre Quebec y Francia en 1965 se le nombró: “Acuerdo de cooperación en educación y cultura”. Por otro lado, Claude Morin, en su obra *El arte de lo imposible: la diplomacia quebequense después de 1960*, utiliza el término “diplomacia” y se pregunta acerca del “porqué de las relaciones internacionales de Quebec”. En esas memorias explica también que la actividad de la provincia es una “perturbación” a la categoría reservada exclusivamente para el gobierno federal canadiense, que es la política exterior.²¹

²⁰ *Ibidem*, p. 52.

²¹ Claude Morin, *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*, Éditions du Boréal Express, Canadá, 1987. Morin dirigió el Ministerio de Asuntos Intergubernamentales (que operaba como un ministerio de Asuntos Exteriores de Quebec) de 1976 a 1982, durante el gobierno del primer ministro René Lévesque. En su obra hace una remembranza de las acciones y negociaciones de Quebec con el gobierno federal, en sus acciones de política exterior, diplomacia, relaciones internacionales y, sobre todo, enfatizando la cooperación de la provincia con otros actores, todo ello antes de que surgiera el neologismo “paradiplomacia”. Véase “¿Cómo entender las relaciones internacionales de Quebec?”, pp. 273-278.

Se confirma con este acuerdo que la actividad internacional de Quebec genera un problema al considerar que estos tres elementos no se podían ajustar de manera correcta a la actividad de un gobierno subnacional que no es soberano: política exterior, relaciones internacionales y diplomacia, dejando –sin embargo– a un lado como parte nuclear de dicha actividad el ejercicio de la cooperación subnacional, la cual se ejerce si no *de jure* sí *de facto*. El planteamiento de Ayala Cordero resalta así la relación entre el federalismo y los gobiernos subnacionales, dentro del cual estos últimos tienen derecho a tener una actividad internacional por ser parte de un Estado que integra objetivos de política exterior y por intereses comunes, pero al mismo tiempo por necesidades locales específicas. La cooperación es, por lo tanto, el ámbito o marco más general del desarrollo de la actividad internacional de gobiernos subnacionales.²² Se sobrepone incluso a la política exterior y a la diplomacia, en caso de no querer asignar estos dos últimos elementos a gobiernos no soberanos.

Otro trabajo es el de Iñaki Aguirre Zabala, que niega el uso del concepto “paradiplomacia” por considerarlo mal construido en su contexto histórico. El autor propone un debate sobre el concepto: “paradiplomacia”, puesto que es utilizado de forma tan común que pierde su localización semántica, conceptual y teórica de lo que representa:

Tendremos en consecuencia que preguntarnos dónde y cómo, por qué y para qué (esto es con qué propósito de intencionalidad), surgió y sobrevivió a través de sus avatares, la palabra “paradiplomacia” en el ámbito, ciertamente acotado, de la literatura académica de Relaciones Internacionales relacionada con la cosa-el “referente” inicial-acción exterior de los GNCs. (Gobiernos no centrales). Sin duda la aparición, en los años 80, del neologismo “paradiplomacia” en los escritos de Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos relativos a la actividad internacional de los estados federados requiere ser localizada e interpretada conforme a los textos y a las condiciones económicas, políticas, ideológicas y académicas de su producción. Pero también tendremos que aclarar cómo sufrió el significado del término “paradiplomacia” la sutil transformación a la que hemos aludido, pasando a convertirse en uno de los “transparadigmas” más volátiles.²³

²² José Luis Ayala Cordero, “La cooperación internacional subnacional *versus* diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 120-121, UNAM, México, septiembre 2014-abril 2015, pp. 77-104.

²³ Iñaki Aguirre Zabala, “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico” en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, España, 2000, p. 205.

El autor menciona que no deben utilizarse los términos “política exterior” y “paradiplomacia” y propone el de “diplomacia multinivel”.

De esta forma, tanto Ayala Cordero como Aguirre Zabala cuestionan el uso del término “paradiplomacia” por su verdadero significado y sus reservas semánticas, que se generan a partir de su relación entre el objeto formal y material tanto en su discusión y análisis. Sin embargo, en trabajos académicos, es muy común renombrar el concepto como “diplomacia multiniveles” o “diplomacia local”, lo que genera un debate más complicado y complejo, ya que la diplomacia es ejecutada a la luz de lo que hemos venido argumentando: sólo por un ente soberano.

A partir de estos argumentos surgen preguntas básicas para nuestro análisis: ¿los gobiernos subnacionales tienen derecho a ejercer una actividad internacional por necesidades locales apremiantes? ¿Por su cercanía con otros Estados? ¿Por encontrar interlocutores con intereses comunes? ¿Pueden estos gobiernos abstraerse o aislarse de las oportunidades que plantea el contexto global?

De las propuestas de Ayala Cordero y Aguirre Zabala hay que considerar que el neologismo “paradiplomacia” se crea para dar respuesta a una situación atípica de su momento conceptualizada por Duchacek y Soldatos.²⁴ Por otro lado, del análisis de Aguirre Zabala se puede concluir que se identifica el objeto material, la entidad subnacional en cuestión, pero no sobre lo que ejecuta (capacidad operativa del ¿por qué? y si tiene poder para hacerlo?). Tal pareciera que sólo se hace un resumen de conceptos por parte de Soldatos y Duchacek, ya que ellos utilizan también términos como “microdiplomacia”, “microdiplomacia global”, “regionalismo

²⁴ En 1984 Duchacek denominó inicialmente a la cooperación subnacional como “micro-diplomacia”, misma que “busca la cooperación y contactos más allá de su inmediato vecino para establecer relaciones con distantes centros de poder económico y político”. Ivo D. Duchacek, “The international dimension of subnational self-government” en *Publius*, vol. 14, núm. 4, otoño 1984, p. 13. En este enunciado se confirma que, en su análisis original, el autor parte del concepto de “cooperación” como eje central de dichas acciones, lo que refuerza la tesis de Ayala: que a partir de este concepto se explica el fenómeno. Duchacek lo empieza a utilizar en trabajos posteriores: Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*, Westview Press, Boulder y Londres, 1986, p. 240. Panayotis Soldatos utiliza el término “paradiplomacia”, enfocado a la actividad internacional de los gobiernos subnacionales, más acorde con sus intereses económicos, políticos o culturales bajo el contexto de una globalización en proceso: “Nosotros introducimos hace unos años el concepto de paradiplomacia, como un sustituto del término de Ivo Duchacek “microdiplomacia”. Panayotis Soldatos, “Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world” en Earl H. Fry y Douglas Brown, *States and Provinces in the International Economy*, Regents of the University of California, Estados Unidos, 1993, p. 135.

transfronterizo”, “paradiplomacia regional”, “paradiplomacia transregional”, hasta el término “protodiplomacia”.²⁵

Al final se optó por utilizar “paradiplomacia”, pero a ¿qué obedecía o cómo se determinó la decisión final? Es claro que la soberanía no fue un elemento que fundamentara contradicciones al momento de formalizar este neologismo, ya que se justificó la actividad internacional *de facto* en su comportamiento. Por ello es que, como propone Ayala Cordero, la cooperación internacional subnacional sería un concepto que se puede utilizar para renombrar al fenómeno sin necesidad de tener soberanía para cualquier tipo de actor. Ello en lo que se resuelven los elementos conceptuales, teóricos y metodológicos del objeto formal.

Estos argumentos siguen fundamentando la necesidad de explicar un concepto que no tiene un referente jurídico, esto es, la posesión de soberanía por parte de los gobiernos subnacionales para ejecutar una política exterior. Teóricamente el fenómeno no tiene contradicciones ya que, bajo el realismo político, el Estado soberano es el actor principal y, por otro lado, la interdependencia compleja confirma la existencia de otros actores distintos al Estado. Por lo tanto, tanto el realismo político como la interdependencia se complementan más que enfrentarse, ya que confirman que en el sistema internacional existen diferentes tipos de actores.

Paradiplomacia identitaria

Stéphane Paquin plantea el concepto de “paradiplomacia identitaria” en diversos trabajos académicos desde el año 2001.²⁶ Es una construcción semántica que une “paradiplomacia” con la cualidad adjetiva de identidad que replantea el uso tradicional del concepto “paradiplomacia” bajo otro enfoque al propuesto por Duchacek en los años ochenta.

Así, el trabajo de Paquin define argumentos que confirman que la proyección de la identidad es parte de la política exterior de los Estados soberanos y de sus partes integrantes por la existencia de naciones que históricamente quedaron encapsuladas en sistemas federales o en Estados con grupos étnicos que siguen

²⁵ José Luis Ayala Cordero, “La cooperación internacional subnacional *versus* diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana”, *op. cit.*, pp. 78-88.

²⁶ *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*, VLB Éditeur, Montreal, 2001; “Paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid” en *Études Internationales*, vol. XXXIII, núm. 1, Canadá, 2002, pp. 57-90; Stéphane Paquin, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Presses de l'Université Laval, Quebec, 2003; “Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale: le cas de la Flandre” en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 36, núm. 3, Canadá, 2003; “La paradiplomatie identitaire: le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales” en *Politique et Sociétés*, vol. 23, núm. 3, Canadá, 2005.

construyendo a través del tiempo su identidad como sociedades distintas. Los argumentos que propone respecto a la paradiplomacia identitaria son los siguientes:

1) que pequeñas naciones como Quebec o Cataluña son parte de la explicación de la globalización en la cual la cultura genera una identidad específica como una manifestación actual innegable del derecho de esas naciones construidas históricamente y con derecho a existir;

2) bajo esta premisa de supervivencia, Paquin menciona que en el siglo XXI se ha privilegiado legitimar al Estado-nación restándole importancia a las pequeñas naciones y su papel en el escenario internacional;

3) la globalización de los años noventa implicó cambios internos en muchos países y el resurgimiento de nacionalismos históricos que refrendan una identidad subnacional como en Escocia, Quebec y Cataluña;²⁷

4) los gobiernos subnacionales manifiestan su existencia internacional dentro de la globalización y de los procesos neoliberales, la integración económica, el libre mercado y el comercio, y

5) “Los movimientos nacionalistas subnacionales son movimientos que buscan asegurar la reproducción de su nación”.²⁸

A partir de estos argumentos se confirma que el nacionalismo implica tener una identidad para la construcción de las naciones subnacionales, para trascender y no desaparecer. Estos elementos son parte de la ejecución diplomática de la política exterior de los gobiernos subnacionales, que defienden sus propios intereses distintos al del gobierno central, como es el caso de Quebec.

Se plantea que en federalismos asimétricos la defensa de los intereses de gobiernos subnacionales, éstos utilizan la paradiplomacia identitaria como herramienta de política exterior, de la cual indiscutiblemente forman parte.

Es un hecho que el federalismo asimétrico canadiense contiene a una nación con existencia distinta al resto de Canadá: Quebec, con una identidad que busca respuestas en el espacio exterior. Ello a través de la paradiplomacia identitaria planteada en sus argumentos básicos ya mencionados, la cual se convierte en un sustituto de política exterior.

²⁷ “Estos nacionalismos basados en la identidad están más vivos que nunca, como es el caso de Cataluña, en la cual las fuerzas políticas internas han confirmado regresar a la propuesta de un referéndum separatista para buscar la independencia en el 2023”. Víctor Mondello, “El separatismo catalán pacta volver dentro de dos años a un periodo insurreccional” en *El Mundo*, Cataluña, viernes 9 de abril de 2021, disponible en <https://www.elmundo.es/cataluna/2021/04/09/606f4c50fdddf241b8b45fe.html> fecha de consulta: agosto 2021.

²⁸ Stéphane Paquin, “La revanche des petites nations” en *Bulletin d'Histoire Politique*, vol. 10, núm. 2, Quebec, invierno 2002, p. 167.

De esta forma, tanto Paquin como Payette concuerdan en que el elemento identitario es núcleo de las acciones exteriores de Quebec, como se aprecia en sus definiciones respectivas:

Tabla 1
Definiciones de paradiplomacia identitaria Paquin/Payette

| <i>Stéphane Paquin</i> | <i>Jean François Payette</i> |
|---|---|
| “Una paradiplomacia o una política exterior a nivel sub-estatal, cuyo objetivo fundamental es el fortalecimiento o construcción de la nación minoritaria en el marco de un país multinacional [...]. El objetivo de los emprendedores de identidad es buscar los recursos de los que carecen internamente, además de intentar ganar reconocimiento como nación a nivel internacional, un proceso esencial en cualquier intento de construcción nacional”. ²⁹ | “Se refiere a la concepción de una estructura formal de superposición diplomática basada en el principio de la identidad distinta de una sociedad integrada y contenida en un país reuniendo así varias identidades históricas, es decir, un Estado soberano que tiene en su interior varias cripto-naciones que tienden a desarrollar, a partir de su identidad colectiva cualitativa, relaciones internacionales autónomas y paralelas a las de la nación dominante”. ³⁰ |

Estos argumentos confirman que la política exterior y la paradiplomacia identitaria pueden ser operadas *de jure* y *de facto* por parte de los dos actores involucrados: el Estado canadiense y la provincia de Quebec. A partir de esto, Payette menciona que: “Por un lado, de manera constitutiva, la idea de política exterior no puede ser ignorada, descansa sobre la ontogenia (producción fenomenal de la cosa en sí), por parte de un actor de un sistema axiomático por excelencia, es decir, los fundamentos y postulados *sui generis* e inherentes, que deben orientar la implementación práctica de una serie de principios de acción”.³¹

Sobre este argumento, se confirma que el ejercicio de la política exterior debe considerar que el actor que la opera debe tener la capacidad de la disuasión, la posibilidad de aplicar la fuerza, legitimidad y soberanía, aspectos que sólo posee el Estado central canadiense, pero ello mismo también confirma el lugar que ocupa Quebec en el escenario global como interlocutor de la política exterior.

Si el sistema internacional es fundamentalmente un espacio reservado a los Estados soberanos, el contexto mundial notablemente influenciado por la mundialización y las

²⁹ Stéphane Paquin, “La paradiplomatie identitaire: le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales” en *Politique et Sociétés*, vol. 23, núm. 3, Canadá, 2005, p. 203.

³⁰ Jean-François Payette, *op. cit.*, p. 66.

³¹ *Ibidem*, p. 54.

integraciones internacionales, exigen cada vez más, de más actores; aquí los actores subnacionales operan cada vez más actos importantes, en forma eficaz y libremente sobre la escena internacional para defender adecuadamente y plenamente sus intereses.³²

A partir de este argumento, una de las premisas claves que justifica el uso del concepto “paradiplomacia identitaria” tiene relación con la provincia de Quebec, que requiere de respuestas a sus propias necesidades históricas de identidad.

Paul Painchaud, profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Laval, plantea un argumento interesante ante la actividad internacional de Quebec en 1974, una década antes del surgimiento del concepto “paradiplomacia”. Él afirma que las partes integrantes de un Estado se ven involucradas de alguna forma en el contexto mundial, de ahí que poseen y generan una política exterior:

La Política Exterior de toda entidad política es un mecanismo de adaptación, en la medida que los regímenes federales son permeables en el sistema internacional, los Estados federados que son miembros participan de esta función, tanto por ellos mismos, como en conjunto integrantes del estado federal. En este sentido, ellos poseen una Política Exterior. Su actividad en este dominio consiste en defender sus intereses más cercanos en el sistema internacional (ya sea directamente o como intermediario del Estado federal), de tal forma que hasta recibir y transmitir los intereses que se expresan en el sistema internacional (de igual forma directamente o ya sea indirectamente del estado federal). El Estado federado puede por lo tanto ser considerado como un sistema político que recibe los elementos estratégicos directos e indirectos del ambiente internacional, transformando estos elementos estratégicos en intereses y producir incluso para el medio internacional sus propios elementos estratégicos, lo que puede ser considerado como su Política Exterior.³³

Es obvio que este análisis es verdadero si lo vemos a la luz del federalismo, dentro del cual Quebec diseña, coordina y establece estrategias de “política exterior” desde 1961, puesto que no existía una manera de definir conceptualmente ese comportamiento atípico de un gobierno no soberano en ese momento (aunque, por otro lado, se puede afirmar categóricamente que era cooperación internacional).

Por otro lado, Nelson Michaud, en un análisis de 2004 sobre la actividad internacional de la provincia de Quebec, argumenta que esta no es una verdadera política exterior. Aunque tampoco se puede negar que la actividad de la provincia

³² *Ibidem*, p. 57.

³³ Paul Painchaud, “Fédéralisme et théories de politique étrangère” en *Études Internationales*, vol. v, núm. 1, Quebec, marzo 1974, p. 335.

existe *de facto*, lo que confirma entonces el planteamiento del concepto “paradiplomacia identitaria”, ya que la provincia de Quebec no es “soberana”. Así afirma Michaud:

La dificultad que se presenta respecto a Quebec tiene que ver con el hecho de que no es soberano, lo que impide que pueda ejecutar una verdadera política exterior, la cual está definida por un conjunto de derechos reconocidos a los Estados por el derecho internacional (declarar la guerra, posibilidad de firmar tratados, el beneficio de representaciones diplomáticas, tener acceso a las instancias internacionales). Sin embargo, Quebec actúa sobre la escena internacional por sus representaciones en el extranjero y en las instancias internacionales, por la firma de acuerdos internacionales, por su participación en cumbres internacionales o de sus encuentros diplomáticos. Lo cierto es que mientras estas acciones tengan como objeto únicamente la defensa de los intereses de Quebec sin influir en el contexto internacional, es difícil hablar de una verdadera política exterior.³⁴

Es claro que este análisis de Nelson Michaud se plantea en un momento muy distinto al de Paul Painchaud (1974) por la evolución de los estudios sobre la paradiplomacia y la política exterior hasta nuestros días, pero es contradictorio, ya que esta actividad internacional de la provincia sí obedece efectivamente a la defensa de sus intereses y definitivamente sí influye en el contexto mundial (ya que, aunque no *de jure*, pero sí *de facto*, es reconocida por otros entes). Por lo tanto, la respuesta a Michaud es la siguiente: si se niega que la provincia de Quebec posee una política exterior, ¿cómo debe ser considerada entonces esta actividad? O ello significaría la construcción o legitimidad de la paradiplomacia identitaria para dar respuesta a esos intereses. Otro argumento sobre la política exterior del mismo autor menciona:

Por lo tanto, vamos a verificar si la evolución de las relaciones internacionales de Quebec se compone de tres características propias de la política exterior, que son la existencia de una verdadera doctrina internacional, la posesión de recursos y la voluntad de influir en el contexto internacional. En el eventual caso de que las tres características estén presentes, nosotros podremos concluir la emergencia de una política exterior quebequense.³⁵

³⁴ Nelson Michaud, “Le Québec dans le monde. Faut-il redéfinir les fondements de son action?” en Robert Bernier, *L'État québécois au XXI^e siècle*, Presses de l'Université du Québec, Canadá, 2004, p. 136.

³⁵ Nelson Michaud e Isabelle Ramet, “Québec et politique étrangère: contradiction ou réalité?” en *International Journal*, vol. LIX, núm. 2, primavera 2004, Canadian Institute of International Affairs, Canadá, p. 307.

Así, la capacidad de acción en el contexto internacional está sujeta al ejercicio pleno de una política exterior. Siguiendo el argumento de Michaud, considerar que debe poseer una doctrina, recursos e influir en el medio mundial implica tener una soberanía. Aunque en términos concretos comprobamos que la provincia de Quebec no la tiene, pero por otro lado sí influye en el espacio mundial, pero por su estatus subnacional no le permite poseer dicha capacidad *de jure*.

Al final existe cierta “para-soberanía” (si se abusa al igual que Duchacek y Soldatos del sufijo “para”).³⁶ Ello sería un ejercicio de política exterior quebequense desde una localización geográfica federal a pesar de no contar con esa soberanía y, por otro lado, una doctrina (Gérin-Lajoie), que la fundamenta y fortalece legitimando a la paradiplomacia identitaria, que da sentido al vacío histórico de la constitución canadiense para delegar en forma puntual al actor que ejerce y tiene el control efectivo de la política exterior.

Por ello, el concepto planteado por Payette respecto a que la provincia de Quebec tiene una “soberanía subordinada” frente a la soberanía legítima del gobierno federal, lo cual presentaría dos situaciones que parecieran irreconciliables; sin embargo, tendría un sustento jurídico bajo el realismo y la interdependencia. Esto es, la existencia de dos distintos tipos de actores internacionales. Si bien sigue siendo una construcción más empírica que teórico-conceptual, ello obedece en forma más lógica o *ad hoc* a dar respuesta a una actividad que no es política exterior.

Así, los aspectos a considerar para sustituir el concepto “política exterior” por el de “paradiplomacia identitaria” implica plantear lo siguiente, de acuerdo con Payette: “Sobre un plano teórico la provincia opera en forma paralela una soberanía subnacional; su margen de maniobra se ve insuficiente si se atiende a esa soberanía y legitimidad, ya que la soberanía debe contener la posibilidad de operar la disuasión y poder de aplicar la fuerza”.³⁷ En este sentido, una equivalencia conceptual para superar esa deficiencia soberana es asociar el “poder duro” para la política exterior del gobierno federal canadiense, por poseer soberanía absoluta y, por otro lado, la soberanía subordinada de Quebec, la cual se puede traducir en un ejercicio de “poder suave” que está enfocado a un nivel de toma de decisiones en áreas que no enfrentan directamente la soberanía del gobierno federal de Ottawa.³⁸

³⁶ El prefijo “para” es un término derivado del griego παρά, para: “al margen de”, “junto a” o “contra”. Indica que el sufijo de éste ha de referirse que está “contra él”, “junto a él” o “al margen de él”. Podemos concluir que ello implica la ejecución de un poder, en este caso de política exterior, en dos diferentes niveles: soberano y semi-soberano.

³⁷ Jean-François Payette, *op. cit.*, p. 57.

³⁸ Un trabajo que aborda un estudio de la paradiplomacia como equivalente del poder suave es el de José Luis Ayala Cordero, “La cooperación cultural de Nuevo León y Jalisco con Quebec: una forma

Por lo tanto, en la construcción del concepto y uso de “paradiplomacia identitaria”, éste se puede asociar con el poder suave, lo que a su vez implicaría tener la “posesión” de una soberanía subordinada bajo un contexto federal, lo cual se confirma en el marco teórico de dos diferentes tipos de actores que comparten legitimidad y soberanía; esto es, de dos diferentes niveles de poder para ejercerlo, determinados por el realismo y la interdependencia.

Todos estos argumentos confirman, sin lugar a dudas, que la acuñación del concepto de “paradiplomacia identitaria” implica que la provincia de Quebec tiene el derecho de expresar, defender y promover su identidad cultural y de su idioma, que le pertenecen. La construcción del concepto tiene como referente una identidad francófona específica y única, que implica la ejecución de un tipo de política exterior aún por definir, argumentado por Payette.

Pero el problema de la actividad internacional de los estados subestatales no ha sido resuelto y la paradiplomacia identitaria está aún lejos de tener un fundamento ontológico. Así, para resolver esta dificultad teórica, el de la autenticidad de la actividad internacional de las naciones minoritarias y para poder establecer esta paradiplomacia identitaria se tiene que entender de inmediato el doble enlace ontológico vivo y sustancial que conecta las conciencias de estas identidades/culturales minoritarias a su propio núcleo institucional consolidado.³⁹

Sobre este argumento concluimos que la provincia de Quebec se caracteriza al interior del federalismo canadiense por tener su propia identidad distinta a la anglófona, una justificación espacial y doctrinal de considerarse con derecho a tener una sociedad basada en una identidad francófona, núcleo de su actividad internacional. Así, a diferencia de las demás provincias que se insertan con su identidad económica y anglófona que las caracteriza en el plano interno y externo integrados a la política exterior canadiense, el caso de Quebec ha sido la construcción de una nación que requiere de reconocimiento identitario distinto al resto de Canadá.

Bajo este supuesto ontológico, la conciencia colectiva quebequense es un elemento que define una existencia doctrinal en el espacio interno y externo, de ahí que requiere de una herramienta paradiplomática (similar, parecida a una política exterior), que dé respuesta a la premisa histórica básica: el hecho de que Canadá está fundada bajo la existencia de dos sociedades distintas, que siguen operando

de poder suave frente al poder duro de Estados Unidos en la era ‘Trump’ en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 143-144, UNAM, México, mayo-diciembre 2022, pp. 333-351.

³⁹Jean-François Payette, *op. cit.*, p. 62.

hasta nuestros días y que se manifiestan como entes globales, políticos, económicos y culturales, en adaptación constante a los cambios del entorno mundial. Así, el hecho de que la provincia de Quebec integre una nación distinta dentro del Estado canadiense y no sea correctamente representada ha sido el detonante de buscar su soberanía (referéndums 1980 y 1995), siendo éste el fundamento ontológico “vivo” de la provincia para racionalizar como Estado (nación) la ejecución de una política exterior, que dé respuesta a esa identidad que tiene existencia, la cual debe ser conservada y trascender a través de una “paradiplomacia identitaria” que sustituya a la diplomacia exclusiva que otorga una soberanía completa a Canadá.

De esta forma, esta diferencia se confirma cuando el gobierno federal canadiense crea la Comisión Real de Investigación sobre el Bilingüismo y el Biculturalismo, en 1967, para determinar el impacto que tenía el nuevo papel que asumía Quebec al interior y al exterior del federalismo canadiense y por ende de su identidad:

Las dos culturas dominantes se manifiestan en Canadá como sociedades distintas. La palabra “sociedad” mencionada designa así: “Las formas de organización y las instituciones que una población bastante numerosa, movida por la cultura, que se transmite entre sus integrantes, donde ella se manifiesta libremente sobre su territorio, bastante vasto donde ella existe de forma homogénea, según las normas y las reglas de conducta que le son comunes”. Así nosotros hemos reconocido en Quebec, los principales elementos de una sociedad francófona distinta.⁴⁰

Sin embargo, a pesar de este reconocimiento de Quebec como sociedad distinta, el gobierno federal, a partir de 1961, entró en un fuerte enfrentamiento para impedir dicho estatus histórico, lo cual culminó en 1982, al negar ese binacionalismo. Esta es una razón de peso para hablar hoy de la construcción y justificación del concepto “paradiplomacia identitaria”, que da respuesta a esas necesidades colectivas, como menciona Robert Vandycke: “Como nacionalidad minoritaria, el grupo franco-quebequense aspira al reforzamiento de su estado al interior y al exterior de la federación canadiense y al control de sus competencias legislativas y de recursos de sus poderes centrales para su futuro colectivo, en particular a lo que concierne a la lengua, la cultura y la población”.⁴¹

La conclusión a partir de estos argumentos es que, a diferencia del concepto “paradiplomacia” —que define al actor, pero no el por qué, a falta de soberanía—,

⁴⁰ Gobierno de Canadá, *Canada Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme*, livre I, Ottawa, Imprimerie de la Reine, 1967, Introduction Générale, p. XI.

⁴¹ Robert Vandycke, “Le statut de minorité en sociologie du droit. Avec quelques considérations sur le cas québécois” en *Sociologie et Sociétés*, vol. XXVI, núm. 1, Canadá, primavera 1994, p. 94.

es que la “paradiplomacia identitaria” para el caso de Quebec implica que existe una identidad viva distinta al resto de Canadá en constante construcción con elementos particulares ya mencionados, lo cual justifica su existencia.

De esta forma, no es el hecho de que la “paradiplomacia identitaria” debe existir porque el Estado canadiense es soberano y ejerce jurídicamente en forma exclusiva la política exterior, sino es el hecho de que la provincia de Quebec debe dar respuesta a sus necesidades internacionales. Ello porque con una “paradiplomacia identitaria”, concluye Payette, “Permitiría a Quebec el adoptar el comportamiento de un actor estatal y gubernamental particular sobre la escena internacional, de organizar libremente y de forma más soberana, sin injerencia del gobierno federal, sus relaciones internacionales y así formular y desarrollar una verdadera política exterior”.⁴²

Finalmente, es un argumento mejor construido bajo la teoría de la interdependencia compleja, del poder suave, de una doctrina y del poder federal para Quebec, que el hecho de utilizar sólo el término “paradiplomacia” o diplomacia sin un referente semántico. Así mismo, implica confirmar la existencia del estado ontológico de un actor subnacional en su comportamiento dentro del sistema internacional que se espera actúe de cierta forma; por ello, la identidad le da un sentido operativo y de personalidad internacional y no sólo semántico justificado teóricamente.⁴³

Así, la “paradiplomacia”, como concepto, nos habla de un actor sin soberanía, un elemento o propiedad que requiere ser superada para poder operar una política exterior. Darle un sentido teórico es situar a este actor dentro del marco de la interdependencia, puesto que existe, y aunque no tenga esa propiedad soberana, si tiene capacidad de acción en el contexto mundial. Asignarle el adjetivo de identidad implica justificar que esta “paradiplomacia” tiene un sentido de operatividad específica. Esta es la principal propuesta conceptual y teórica de este trabajo, lo cual no está todavía finalizado, pero da respuestas y argumentos más contundentes y sólidos (o que finalmente sirven de base conceptual) sobre el fenómeno, lo cual es confirmado por Payette:

En el sentido etimológico del término, tres elementos deben tenerse en cuenta en relación con la paradiplomacia identitaria. En primer lugar, el prefijo para se refiere a “la

⁴² Jean-François Payette, *op. cit.*, p. 71.

⁴³ Un adjetivo expresa características atribuidas sobre un sustantivo. Este último puede representar un sujeto que tiene existencia real, con características *per se* y propiedades únicas. Por ello, el actor subnacional adquiere una propiedad identitaria por la necesidad de manifestar su existencia particular ante la consolidación y posesión de una soberanía subordinada, como sería el caso de la provincia de Quebec.

extensión de” o “fuera de” y “mientras” o “al mismo tiempo que”. Aquí se refiere a la diplomacia. Esta “extensión simultánea” diplomática sienta sus bases constitutivas o reivindicativas en el principio de una identidad colectiva distinta, pero integrada en un todo político constituido –un Estado soberano que integra al menos dos naciones, una de las cuales es generalmente dominante– de ahí el calificativo de identidad atribuido al concepto de paradiplomacia. En consecuencia, el término paradiplomacia identitaria se refiere a la concepción de una estructura formal de superposición diplomática basada en el principio de la identidad distinta de una sociedad integrada y contenida en un país que reúne varias identidades históricas. Es decir, un estado soberano que tiene en su interior varias naciones que tienden a desarrollar, sobre la base de sus identidades colectivas cualitativas, relaciones internacionales autónomas paralelas a las de la nación dominante.⁴⁴

Así, la construcción conceptual de la paradiplomacia identitaria sigue siendo fundamental para entender el fenómeno en todas sus aristas, desde el nacionalismo, la identidad, la soberanía subordinada, la política exterior, la interdependencia compleja, el Estado y el gobierno subnacional, así como el marco constitucional federal ya mencionado.

Quebec en la OIF y la UNESCO: el ejercicio real de la paradiplomacia identitaria

Durante su campaña electoral para primer ministro, el candidato del Partido Conservador canadiense, Stephen Harper, propuso un “federalismo de apertura”. Uno de los puntos más importantes de su programa era “Reconocer las responsabilidades culturales y constitucionales especiales del gobierno de Quebec”.

Este reconocimiento se volvía crucial para demostrar el ejercicio de una “paradiplomacia identitaria”, puesto que ya como primer ministro Harper permitió a Quebec su presencia dentro de la delegación permanente de Canadá en la UNESCO, para que la provincia pudiera participar de los trabajos que le competen por ser representante de la francofonía canadiense desde mayo de 2006.

La presencia de la provincia en la UNESCO confirma el hecho de que existe una soberanía subordinada que le corresponde dentro del sistema federal y, si bien no es total y está diferida, en su contexto real implica que el gobierno central canadiense la permite y reconoce de alguna forma o de otra:

Un acuerdo sobre la participación de Quebec en el seno de la Delegación canadiense en la UNESCO fue concretado entre el gobierno canadiense y el gobierno de Quebec. Atendiendo la lectura atenta del acuerdo Canadá-Quebec en la UNESCO, se traduce como

⁴⁴Jean-François Payette, *op. cit.*, cita 56, p. 66.

sostiene la oposición oficial (*Parti Québécois*), por una participación diluida en el seno de la delegación canadiense, siendo entendido que el Quebec no obtiene un lugar en la UNESCO, más bien un lugar en el seno de la delegación canadiense en la UNESCO. Pese a ello: “El representante permanente de Quebec será considerado como miembro de la delegación permanente de Canadá y tendrá la designación diplomática de consejero”.⁴⁵

Ello confirma la diferencia entre la identidad francófona y anglófona. Asimismo, aunque la delegación canadiense expresa una política exterior unificada, las diferencias internas se hacen patentes en la UNESCO, cuando Quebec expresa sus puntos de vista para dar respuesta a su paradiplomacia identitaria. Así, la política exterior canadiense se fragmenta en dos en ese organismo, ya que las demás provincias anglófonas están representadas por los demás miembros de la delegación que representan sus intereses comunes.

Organización Internacional de la Francofonía

Otro ejemplo de la ejecución de la paradiplomacia identitaria de Quebec es su participación en la OIF. Hacia 1970, Francia, deseando consolidar relaciones internacionales con sus antiguas colonias al igual que la *Commonwealth*, creó la Agencia de Cooperación Cultural y Técnica (ACCT), cuyo objetivo principal era fomentar el uso de la lengua francesa en los intercambios culturales y de la educación para fortalecer una cooperación mundial. La provincia de Quebec se convirtió en uno de sus miembros fundadores en 1971. Hacia 1985 la ACCT se convirtió en la OIF, como un escenario clave para Canadá y su política exterior:

La estrategia se sustentaba en los siguientes elementos: una posición de liderazgo entre las sociedades avanzadas, una posición geoestratégica favorable, una herencia cultural que le permitía un acceso privilegiado al mundo anglófono y francófono, una personalidad multicultural, impulsada por la creciente migración internacional hacia el país y un activismo internacional singular que promueve la participación activa en los foros internacionales.⁴⁶

Se confirma el hecho de una dualidad cultural: Canadá-Quebec, que se manifiesta en la política exterior provocando un conflicto interno y externo, ya que: “La

⁴⁵ *Ibidem*, p. 126.

⁴⁶ Fabiola Rodríguez Barba, “La diplomacia cultural de Canadá: la construcción de una imagen”, p. 4, 2008, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>

estrategia de la diplomacia cultural del gobierno de Quebec reside en la promoción y la difusión de la cultura quebequesa y la lengua francesa en el extranjero”.⁴⁷

Por otro lado, el interés de Canadá en la Francofonía surge por los aspectos ya mencionados y no exclusivamente por defender la cultura e identidad quebequense; más bien se busca evitar la fragmentación de su política exterior ante la actividad diplomática de Quebec: “Es notable que la Francofonía actuó como un marco para las nuevas relaciones sinérgicas, las cuales servían para promover los objetivos de política exterior de Canadá en otros foros internacionales. Los dos objetivos obtenidos por participar en la Francofonía era lograr la unidad nacional e incrementar su influencia internacional”.⁴⁸ Ello sigue siendo el postulado básico de la política exterior canadiense, manifestar que existe una sola dirección, aunque hacia el interior hay claras diferencias, lo cual no puede ser entendido sin la variable de la identidad que sigue presente en el debate canadiense aún por resolverse.⁴⁹

Desde 1985, el primer ministro Brian Mulroney concretó un acuerdo entre Ottawa y Quebec para confirmar su participación en la OIF que retomaba lo pactado en octubre de 1971.⁵⁰ Para Quebec, su participación dentro de ese organismo

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Ibidem*, p. 8.

⁴⁹ “El Parlamento de Canadá aprobó la pasada noche la moción que reconoce a Quebec como una nación dentro de Canadá. La moción presentada por el Partido Conservador del primer ministro Stephen Harper provocó la dimisión del ministro del Interior y obtuvo 266 votos a favor y 16 en contra, según informó la cadena canadiense CBC. La propuesta fue aprobada gracias al apoyo del Partido Conservador, la mayoría del Partido Liberal, el separatista Bloque Quebequés (BQ) y el socialdemócrata NDP. Mientras que 15 miembros del Partido Liberal y el independiente Garth Turner votaron en contra. Esta Cámara reconoce que ‘los quebequeses conforman una nación dentro de una Canadá unida’, dice el polémico texto, presentado por el primer ministro conservador Stephen Harper, que aseguró que el término nación se tiene que entender ‘más desde un punto de vista sociocultural, que legal’” (nota del autor: sin embargo, no existe ese reconocimiento en la constitución). “El Parlamento de Ottawa reconoce a Quebec como nación dentro de Canadá. La moción ha contado con el respaldo de los conservadores y liberales” en *El país*, México, 28 de noviembre de 2006, disponible en https://elpais.com/internacional/2006/11/28/actualidad/1164668407_850215.html fecha de consulta: 2 de agosto de 2022.

⁵⁰ “Artículo 1: El gobierno de Quebec participa en las siguientes instituciones de la Agencia: Consejo de administración, Comité de programas, Consejo consultivo, Otros comités y comisiones, Secretaría general, Grupo de expertos en gestión administrativa y financiera, Conferencia general, las modalidades serán previstas para cada institución. Artículo 2: Un funcionario del gobierno de Quebec ocupará uno de los dos puestos disponibles por Canadá en el consejo de administración. Los funcionarios del gobierno de Quebec pueden fungir como consejeros. Artículo 3: Las consultas previas deberán ser conducidas entre los dos gobiernos con el fin de asegurar su presencia en el seno del Comité de programas, de tal forma que un funcionario de Quebec podrá ser aceptado como candidato de entre varias propuestas para la agencia. Quien podrá ser consultor en las comisiones de la agencia”. José Luis Ayala Cordero, *La diplomacia cultural de Quebec en los organismos internacionales*, *op. cit.*,

da respuesta a sus intereses de identidad, puesto que le permite tener voz y voto, promoviendo sus valores, la proyección de su lengua francesa y la cooperación.

Así, en la OIF Quebec tiene una capacidad diplomática alta y ejerce como tal una “política exterior”, ya que a pesar de que el gobierno federal también participa en la Francofonía, no influye de manera directa en los objetivos de Quebec, de tal forma que la provincia actúa con mayor margen y, desde luego, en el reforzamiento de su identidad:

En razón de su valor simbólico, la participación de Quebec en la Francofonía está relacionada a la evolución de los modos de articulación de la identidad quebequense. Ella permite reforzar la afirmación identitaria de Quebec en una perspectiva más universalista que particular. De esta forma su participación está convirtiéndose en un elemento fundamental de Quebec. El Estado quebequense, gracias a la Francofonía, puede utilizar ese medio privilegiado de acceso internacional de la colectividad quebequense, lo que la distingue de la colectividad canadiense.⁵¹

Por ello, su presencia en la OIF le permite a la provincia el ejercicio de los cinco principios rectores del organismo: 1) acceso a toda la información y participación previa a la negociación; 2) estatus de miembro de pleno derecho; 3) derecho a expresarse con voz propia; 4) reconocimiento del derecho de Quebec de dar su consentimiento antes de que firme un tratado o un acuerdo, y 5) derecho a expresar sus posiciones cuándo sus intereses estén en juego.

Sobre la participación de Quebec en la OIF, se concluye lo siguiente:

1) la autonomía diplomática de Quebec en la Francofonía es alta, lo que implica operar una política exterior, a pesar de no tener soberanía, aceptada por el gobierno canadiense y plasmado en los estatutos del organismo;

2) en los trabajos del organismo, Quebec se desmarca de la política exterior, centralizada y directa del gobierno federal canadiense, al ser partícipe en forma autónoma de los trabajos sobre identidad, cultura, cooperación y educación, y

3) el reconocimiento como gobierno participante en el organismo implica el ejercicio de una política exterior para Quebec, lo que confirma que existe el

anexo II: Acuerdo Canadá-Quebec y la Francofonía Internacional, según la cual el gobierno de Quebec es admitido como gobierno participante en las instituciones, actividades y los programas de la agencia de cooperación cultural y técnica convenidas el 1 de octubre de 1971 entre el gobierno de Canadá y el gobierno de Quebec (pp. 117-119).

⁵¹ Louis Bélanger, “Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilatérale: de la paradiplomatie à la protodiplomatie” en *Politique et Sociétés*, vol. 16, núm. 1, Société Québécoise de Science Politique, Canadá, 1997, p. 51.

reconocimiento de una soberanía subordinada subnacional y, por ende, la ejecución de una paradiplomacia identitaria.

Conclusiones

Los trabajos actuales sobre la paradiplomacia identitaria centran su análisis en tres elementos clave para entender el futuro de estos actores, manifiesto en su identidad, como en el caso de Quebec y la importancia del fenómeno en las relaciones internacionales.

En primer lugar, la mundialización sigue redefiniendo espacios para la actividad de los gobiernos subnacionales en el comercio global y en la integración económica, así como en los nuevos retos tecnológicos y las cuestiones tradicionales, como la cultura y la educación, donde se manifiesta la identidad, para la construcción de estrategias en política exterior y el uso de una paradiplomacia identitaria.

Un segundo elemento es el régimen constitucional, lo que implica que muchos Estados han incluido en sus constituciones la permisividad de que sus partes integrantes puedan tener cierta personalidad internacional (traducida en una soberanía subnacional o subordinada en un esquema federal compartido). Ello con el fin de fortalecer al Estado central y su cooperación internacional. Así, Alemania, Bélgica o Suiza son ejemplos de este modelo híbrido de compartir acciones de política exterior, sin provocar conatos de independencia o muy reducidos, al contrario del caso de Cataluña o Quebec, cuyos sistemas políticos implementan candados a la plena expresión identitaria. Así, una forma de contrataque de los gobiernos subnacionales es operar e institucionalizar una paradiplomacia identitaria.

Un tercer aspecto son los nacionalismos minoritarios que, sin importar el régimen político, nunca desaparecen y en forma cíclica, como el ejemplo de Cataluña, ha tenido una fuerte actividad durante los últimos años y, por otro lado, el caso de Quebec en los años noventa, resurgen como una manera de manifestar sus diferencias de identidad en el mundo y su trascendencia. Así, dentro de las acciones que se desprenden de estos nacionalismos, la paradiplomacia identitaria es una herramienta clave de política exterior para dar respuesta a sus necesidades regionales y globales.

Por otro lado, el análisis de la paradiplomacia identitaria está determinado bajo elementos teóricos del paradigma de la interdependencia compleja y del concepto original: “paradiplomacia”. De esta forma, los paradigmas clásicos del realismo y la interdependencia siguen siendo el marco de referencia para explicar el comportamiento y las acciones de sus respectivos actores en la solución de problemas de la agenda mundial, de ahí que ambos son importantes y básicos para comprender la evolución del sistema internacional y permiten definir bajo el concepto de la paradiplomacia identitaria, las relaciones internacionales y la cooperación subnacional.

Para el caso de Canadá después de 1961, la actividad internacional de Quebec cambió la relación histórica con el gobierno federal, establecida desde 1867. Los axiomas de Westfalia, los preceptos básicos del realismo político y del derecho internacional consular y diplomático de Viena enfrentan así otra realidad mundial muy distinta en la actualidad.

Definitivamente la necesidad de la construcción semántica, ontológica y conceptual del fenómeno y sus interrelaciones se vuelven cruciales en el siglo XXI, ya que no sólo es hablar de la “paradiplomacia”, puesto que mientras no se tenga soberanía se vuelve un término contradictorio, y el hecho de utilizar por otro lado conceptos como diplomacia local o diplomacia multiniveles, sigue circunscrito a un análisis en torno a la soberanía efectiva. Así, debe demostrarse por qué la utilización académica de esos términos.

Por otro lado, en los dos casos abordados sobre Quebec en la UNESCO y en la OIF, se comprueba que la provincia realmente ejerce una soberanía subnacional o subordinada donde expresa su identidad. Para la provincia, una estrategia de política exterior es, sin duda, la ejecución de una paradiplomacia identitaria como uso del poder suave y en la confirmación ontológica de poseer su propia identidad y la necesidad de construir una nación para “trascender en el tiempo y espacio” provincia = nación a través de estrategias diplomáticas.

El hecho de que Canadá haya acordado con Quebec su participación en la UNESCO y en la OIF se debe a que la identidad al interior está dividida en dos culturas principales, lo que la hace inestable; por el contrario, en el contexto internacional esa identidad puede consensuar puntos de vista similares, como lo es en torno a la defensa de la diversidad cultural: “La identidad canadiense al exterior es más sólida, pero a condición que ella sea definida de una manera aceptable por las dos colectividades. Si no, los esfuerzos por desarrollar tal identidad internacional serían susceptibles de tener efectos contradictorios en el seno de las dos colectividades”.⁵²

Es en esta evolución y su adaptación al espacio político e internacional donde el federalismo canadiense ha creado vacíos identitarios que todavía no han sido solucionados, como lo es el binacionalismo histórico bloqueado por Trudeau. Por otro lado, reconocer a Quebec como nación sin hacerlo de manera legal en la constitución es, finalmente, no dar respuesta a esa identidad, que sigue su propia evolución en el contexto global. Sin embargo, el gobierno federal acepta *de facto* y en algunos espacios, como la UNESCO y la OIF, esa soberanía subnacional, haciéndola válida en instrumentos jurídicos internacionales (estatutos donde participan

⁵² Kenneth McRoberts, “Identité internationale et impératifs domestiques” en Gérard Boismenu, *Les enjeux de la politique étrangère canadienne. Marges de manoeuvre et éléments de distinction*, Presses Sorbonne Nouvelle, Francia, 2008, p. 26.

Estados soberanos) en los cuales la provincia es miembro, con voz y voto, como lo es en la OIF.

Concluimos, así, que la política exterior es operada por dos tipos de actores, cuya existencia es reconocida por el realismo político y la interdependencia compleja. Cada uno de ellos interactúa con el contexto global generando respuestas distintas y buscando sobre todo implementar estrategias que den solución a problemas de la agenda mundial que afectan a todos los actores que integran el sistema mundial.

En términos concretos, las estrategias y acciones internacionales de Quebec siguen atendiendo necesidades específicas como sociedad distinta, las cuales desde los años sesenta se habían confirmado en los diferentes estudios federales respecto a la situación del biculturalismo y el binacionalismo, donde la conclusión siempre fue la misma: la existencia de dos naciones fundadoras del Canadá que siguen presentes y “vivas”, evolucionando a la par de los cambios del sistema internacional. Conclusión inherente: hay un vacío en la constitución canadiense respecto a la delegación efectiva del por qué/como/quien de las actividades internacionales, aunado a una identidad manifiesta en dos sociedades distintas.

No hay verdades absolutas en el diseño de modelos teóricos (son finalmente idealizaciones de la realidad); sin embargo, el ejercicio del conocimiento nos puede acercar a entender que es la “paradiplomacia” y su papel en el contexto global. No es proponer un debate defensivo o negar el papel del Estado soberano ni negar la “paradiplomacia”; es más bien un análisis estructurado sobre el mismo concepto, de donde se desprende un conocimiento real del fenómeno en sus componentes, lo cual apoyaría y fortalecería los trabajos de investigación de tesis que los estudiantes de Relaciones Internacionales e investigadores realizan sobre este fenómeno en nuestros días.

Conocemos cuando abstraemos la realidad y la explicamos a través de los mecanismos que involucran variables, procesos y la relación entre actores, así como de los conceptos en su esencia, su construcción material y formal que nos remiten a la teoría. Por ello se vuelve tan importante “aterrizar” esta teorización sobre el neologismo “paradiplomacia” de los años ochenta y de la paradiplomacia identitaria a partir de 2001, cuya construcción está definida por esos elementos mencionados. Así, el punto de partida para aceptar la operatividad ontológica y semántica de estos dos conceptos es la posesión o no de soberanía, ya sea *de jure* o *de facto*.

Lo cierto es que la paradiplomacia identitaria es no sólo el concepto resultado de una construcción semántica, en la cual se considera a la identidad como un estado existencial de una sociedad que le otorga propiedades y ciertas características únicas a Quebec. Es el hecho de formalizar la ejecución y capacidad de un

gobierno subnacional para llevar acciones de política exterior bajo ciertas condiciones jurídicas, constitucionales, en un espacio con régimen federal (asimétrico) por su propia evolución histórica, aunado al reconocimiento de otros actores con o sin soberanía y, sobre todo, por esa capacidad diplomática de interlocución en el sistema internacional.

Finalmente, se requieren trabajos teórico-conceptuales que contribuyan al conocimiento del fenómeno de la “paradiplomacia” y cómo evoluciona el mismo concepto en paradiplomacia identitaria, aplicada para naciones con fuertes nacionalismos que, como en el caso de Cataluña, demostró en los últimos años la importancia que tiene entre los Estados soberanos y su impacto en el estudio de las relaciones internacionales. No se puede predecir con certeza el resurgimiento del nacionalismo quebequense; sin embargo, sí se puede afirmar que cuenta con una soberanía subnacional o “residual” que hace efectiva para su identidad.

Fuentes consultadas

- Aguirre Zabala, Iñaki, “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico” en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, España, 2000.
- Ayala Cordero, José Luis, “La cooperación internacional subnacional *versus* diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 120-121, UNAM, México, septiembre 2014-abril 2015, pp. 77-104.
- Ayala Cordero, José Luis, *La diplomacia cultural de Quebec en los organismos internacionales*, tesis para obtener el título de maestro en Relaciones Internacionales, UNAM, México, 2010.
- Ayala Cordero, José Luis, “La cooperación subnacional en América del Norte: 40 años de las relaciones internacionales de Quebec con las entidades federativas mexicanas, 1980-2020” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 136, UNAM, México, enero-abril 2020, pp. 159-193.
- Ayala Cordero, José Luis, “La cooperación cultural de Nuevo León y Jalisco con Quebec: una forma de poder suave frente al poder duro de Estados Unidos en la era Trump” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 143-144, UNAM, México, mayo-diciembre 2022, pp. 333-351.
- Bélanger, Louis, “Les enjeux actuels de la participation du Québec à la francophonie multilaterale: de la paradiplomatie à la protodiplomatie” en *Politique et Sociétés*, vol. 16, núm. 1, Société Québécoise de Science Politique, Canadá, 1997, pp. 39-59.

- Caminal, Miguel, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, col. Estado y Sociedad, Paidós, España, 2002.
- Castro Martínez, Pedro, “¿Nuevo separatismo de Quebec?” en *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 4, El Colegio de México, México, abril-septiembre 1992, pp. 497-518.
- Díaz Abraham, Leonardo, *Cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Catarata, España, 2008.
- Dougherty, James E., *Teorías en pugna de las relaciones internacionales*, Grupo Editorial Latinoamericano, Nueva York, 1990.
- Duchacek, Ivo D., *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*, Westview Press, Boulder y Londres, 1986.
- Duchacek, Ivo D., “The international dimension of subnational self-government” en *Publius*, vol. 14, núm. 4, otoño 1984, pp. 5-31.
- Dyment, David K.M., “Substate paradiplomacy: the case of the Ontario Government” en Brian Hocking, *Foreign Relations and Federal States*, Leicester University Press Londres y Nueva York, 1993.
- Gérin-Lajoie, Paul, “La personnalité internationale du Québec” en *Le Devoir*, 14 de abril de 1965, Canadá.
- Gobierno de Canadá, *Canada Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur le Bilinguisme et le Biculturalisme*, livre 1, Ottawa, Imprimerie de la Reine, 1967, Introduction Générale, p. XI.
- Keohane, Robert y Joseph Nye, “Transgovernmental relations and international organizations” en *World Politics*, vol. 27, núm. 1, Estados Unidos, octubre 1974, pp. 39-62.
- Keohane, Robert y Joseph Nye, “Transnational relations and world politics” en *International Organization*, vol. 25, núm. 3, verano 1971, Estados Unidos, pp. 329-349.
- Laforest, Guy, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Les Éditions du Septentrion, Canadá, 1992.
- Lara Pacheco, Ray Freddy, *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, 2019.
- Massie, Justin, *Paradiplomatie identitaire. Nations minoritaires et politiques extérieures*, Presses de l'Université du Québec, Canadá, 2019.
- McRoberts, Kenneth, “Identité internationale et impératifs domestiques” en Gérard Boismenu, *Les enjeux de la politique étrangère canadienne. Marges de manœuvre et éléments de distinction*, Presses Sorbonne Nouvelle, Francia, 2008.

- Michaud, Nelson, “Le Quebec dans le monde. Faut-il redéfinir les fondements de son action?” en Robert Bernier, *L'État québécois au XXI^e siècle*, Presses de l'Université du Québec, Canadá, 2004, pp. 125-168.
- Michaud, Nelson e Isabelle Ramet, “Québec et politique étrangère: contradiction ou réalité?” en *International Journal*, vol. LIX, núm. 2, primavera 2004, Canadian Institute of International Affairs, Canadá, pp. 303-324.
- Morin, Claude, *L'art de l'impossible. La diplomatie québécoise depuis 1960*, Éditions du Boréal Express, Canadá, 1987.
- Morin, Jacques-Yvan, “Représentation des États fédérés: l'exemple du Québec” en Yves Martín, *Le Quebec dans le monde*, Association Québec dans le monde, Bibliothèque National du Quebec, Canadá, 1990.
- Nye, Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, Nueva York, 2004.
- Painchaud, Paul, “Fédéralisme et théories de politique étrangère” en *Études Internationales*, vol. V, núm. 1, Quebec, marzo 1974, pp. 25-44.
- Paquin, Stéphane, “La paradiplomatie identitaire: le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales” en *Politique et sociétés*, vol. 23, núm. 3, Canadá, 2005, pp. 203-237.
- Paquin, Stéphane, “Les nouvelles relations internationales et la paradiplomatie identitaire” en *Bulletin d'Histoire Politique*, vol. 10, núm. 1, otoño 2001, pp. 13-29.
- Paquin, Stéphane, “Paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid” en *Études Internationales*, vol. XXXIII, núm. 1, Canadá, 2002, pp. 57-90.
- Paquin, Stéphane, “La revanche des petites nations” en *Bulletin d'Histoire Politique*, vol. 10, núm. 2, Quebec, invierno 2002, pp. 163-177.
- Paquin, Stéphane, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Presses de l'Université Laval, Quebec, 2003.
- Paquin, Stéphane, “Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique: le cas de la Flandre” en *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 33, núm. 3, Canadá, 2003, pp. 621-642.
- Payette, Jean-François, *Politique étrangère du Québec. Entre mythe et réalité*, 2020, Presses de l'Université Laval, Canadá, 2020.
- Payette, Jean-François, *Introduction critique aux relations internationales du Québec. Le mythe d'une politique étrangère*, Presses de l'Université du Québec, Canadá, 2011.
- Ruiz Alanís, Leobardo, “Las relaciones internacionales de los municipios” en *Revista Convergencia*, vol. 16, núm. 49, Toluca, enero-abril 2009, pp. 253-275.

- Schechter L. Stephen, “Elementos teóricos del federalismo” en Paz Consuelo Márquez-Padilla y Julián Castro Rea, *El nuevo federalismo en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, 2000.
- Soldatos, Panayotias, “Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world” en Earl H. Fry y Douglas Brown, *States and Provinces in the International Economy*, Regents of the University of California, Estados Unidos, 1993, pp. 65-92.
- Vandycke, Robert, “Le statut de minorité en sociologie du droit. Avec quelques considérations sur le cas québécois” en *Sociologie et Sociétés*, vol. XXVI, núm. 1, Canadá, primavera 1994, pp. 87-97.

El caso Julian Assange: entre la política internacional de las grandes potencias y la jurisprudencia interamericana dentro del contexto de la red global

The Julian Assange case: between the international politics of the great powers and the inter-American jurisprudence within the context of the global network

Tomás Montes Hernández*

Resumen

En la red global los avances informáticos han implicado que la evolución de los derechos humanos proyecte dimensiones donde los riesgos de cometer posibles delitos por aquellos dedicados a los medios sean catalogados como asuntos graves, en particular por Estados Unidos. Este es el caso de Julian Assange, el cual es asumido por Ecuador como la coyuntura para diseñar sus políticas internas y externas, extendiéndolas a la jurisprudencia interamericana en la institución del asilo diplomático. Así, el propósito de este artículo es analizar las estrategias que han seguido los diferentes actores en la problemática. Actualmente, el fundador de WikiLeaks es juzgado en el *Common Law* anglosajón.

Palabras clave: estrategia, Estados Unidos, asilo diplomático, *Common Law* inglés, jurisprudencia interamericana, relaciones internacionales.

Abstract

In the global network, computer advances have implied that the evolution of human rights projects dimensions where the risks of committing possible crimes by those dedicated to the media are classified as serious issues, particularly by the United States. This is the case of Julian Assange, which is assumed by Ecuador as the conjuncture to

*Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor en el Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia de la FCPyS-UNAM. Correo electrónico: tomhstoria@hotmail.com

design its internal and external policies, extending them to inter-American jurisprudence in the institution of diplomatic asylum. Thus, the purpose of this article is to analyze the strategies followed by the different actors in the problem. Currently, the founder of WikiLeaks is tried in the Anglo-Saxon Common Law.

Keywords: strategy, United States, diplomatic asylum, English Common Law, inter-American jurisprudence, international relations.

Introducción

En la época de la red global los adelantos de la tecnología son cada vez más sorprendentes, esto implica paralela y constantemente que los derechos humanos entren a un espacio de extensiones no reguladas por el derecho internacional, en particular en lo que se refiere a la libertad de prensa y la información donde aquellos que se dedican a su profesionalización con tecnología avanzada son susceptibles de ejercer actos que pueden ser calificados en la línea de “delitos informáticos” por las grandes potencias, como es el caso de Julian Assange, fundador de WikiLeaks, cuya problemática ha involucrado a diversos Estados, situaciones y escenarios desde que se dio a conocer mundialmente por Washington al divulgarse sus intervenciones militares en Afganistán e Irak en la primera década del siglo XXI y dentro de la lucha contra el terrorismo internacional.

El propósito central de este escrito es analizar la situación de Julian Assange desde la óptica de la estrategia, que consiste en el arte de operar correctamente y de forma óptima ante situaciones conflictivas, en el entendido de que existe un contexto de enfrentamientos entre diversos actores y voluntades.¹ Ello para explicar la política internacional de las grandes potencias, la política de Ecuador y demás Estados involucrados de manera directa o indirecta en el conflicto para entender así la situación en la que se encuentra el caso del fundador de WikiLeaks.

El trabajo se divide en seis secciones: la primera se enfoca en el desarrollo de las nuevas tecnologías en las telecomunicaciones y de la información en la era global para incluir el caso del programador Julian Assange, la segunda en la política internacional asumida por Estados Unidos ante la problemática; la tercera se dedica a razonar la estancia de Assange en Islandia y la posición de Suecia en 2010; el cuarto apartado se centra en el *Common Law* inglés ante el caso del personaje mencionado entre 2010 y 2012; el siguiente expone el análisis de la política interna e internacional de Ecuador para entender su aceptación de otorgarle el asilo diplomático a Julian Assange y de llevarlo dentro de la jurisprudencia interamericana, así como

¹ Véase el concepto de estrategia por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, “Estrategia, Geoestrategia, Geopolítica”, agosto 2010, disponible en <http://www.icee.es/Galerias/fichero/2010/DIEEE08-2010-Estrategia-Geoestrategia-Geopolitica.pdf> fecha de consulta: 26 de julio de 2021.

el resultado derivado de ello; y en la última parte se analiza la situación actual del caso en el *Common Law* inglés y su proceso de extradición a Estados Unidos, así como el papel de la sociedad civil organizada y global. Se concluye con perspectivas a futuro sobre el asunto.

El derecho internacional de los derechos humanos en el contexto global y el caso Julian Assange

En la red global y el *Internet* los avances de la tecnología se caracterizan en estos momentos por el desarrollo de la 5G y 6G en las telecomunicaciones, la informática y la computación,² integrándose todos ellos con la biología y medicina, dando lugar a la nanotecnología y con ello la Inteligencia Artificial.³ Esto ha implicado, al mismo tiempo, que el Derecho Internacional y sus distintas ramas, como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, entren en un escenario de constante evolución proyectando más dimensiones y desafíos que podrían alcanzar los derechos humanos de las personas situadas en este complejo escenario con *Google* como principal proveedor, tal como lo señala su exponente, Sundar Pichai, al señalar que la Inteligencia Artificial y la computación cuántica suponen un cambio más allá que con el fuego, la electricidad y el internet ha tenido la humanidad.⁴

Es en este contexto que se ha promovido la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes,⁵ el cual es un instrumento programático producto de la sociedad civil globalizada y organizada con el fin de promover y cristalizar los derechos humanos. La Declaración no supe ni resta importancia a las declaraciones esenciales del siglo XX,⁶ sino que se justifica como un espacio para actualizar las garantías de derechos humanos ahora desde la visión de los ciudadanos activos

² MCPRO, “Todo lo que necesitas saber sobre la tecnología 6G”, disponible en <https://www.muycomputerpro.com/2020/12/21/tecnologia-6g> fecha de consulta: 24 de julio de 2021.

³ Andrés Ruiz Carrasco, *Aplicaciones de Inteligencia Artificial en Nanotecnología*, trabajo de fin de grado, Escuela Politécnica Superior-Universidad Autónoma de Madrid, 2016, p. 65.

⁴ BBC News Mundo, “La inteligencia artificial supondrá un cambio más profundo que el fuego, la electricidad o internet: Sundar Pichai, líder de Google”, 13 de julio de 2021, disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieec_14.pdf fecha de consulta: 26 de julio de 2021.

⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, disponible en https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/04_Docentes_UdeO_ubicar_el_de_alumnos/Contenidos/Lecturas%20obligatorias/M.5_cont_3_DUDHE.pdf fecha de consulta: 4 de julio de 2021.

⁶ La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. En el ámbito regional, en Europa: la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950, que estableció el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En América: la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, que estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

de la información tecnológica que se enfrentan a estos desafíos que traza el ya impresionante siglo XXI.

Dentro de este escenario surge Julian Assange (Australia, 1971) programador cibernético de sorprendentes conocimientos en Haskell y Ocaml, dos de los lenguajes más difíciles en el *hackeo*,⁷ que ha desafiado el propio avance de los derechos humanos, dado que en este dinámico proceso cibernético no se perciben claramente límites y situaciones precisas que indiquen a las personas dedicadas profesionalmente a estas tecnologías hasta donde pueden investigar, proporcionar y divulgar información principalmente aquella considerada por los gobiernos como clasificada, sin caer en actos delictivos y enfrentar un posible juicio como es el caso del fundador de WikiLeaks.

La política internacional de Estados Unidos en el caso Julian Assange

Desde hace más de una década Washington acusa a Julian Assange de “delitos informáticos” al publicar abiertamente documentos militares confidenciales que incluyen información y vídeos sobre sus intervenciones en Afganistán e Irak, violando el Acta Patriótica contra el Terrorismo Internacional de 2001⁸ que implica las leyes de espionaje.

En su momento el expresidente de Estados Unidos, Barack Obama, y la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) habían considerado que el trato que debía darse al caso Assange tendría que ser el de un “agente terrorista informático” de dimensiones desconocidas que atentaba contra el orden global establecido y principalmente contra la seguridad nacional.

En consecuencia, Julian Assange tendría que enfrentar ante la justicia estadounidense un cargo por conspirar para recibir información confidencial de defensa nacional, siete por aceptar recibir esta información, nueve por revelarla y uno más por conspirar para acceder a una computadora militar, reservada para uso exclusivo de personal autorizado.⁹

En este sentido, Estados Unidos asegura que Assange alentó al personal militar con alta especialización y con acceso a información clasificada para robarla y

⁷ Redusers, “Julian Assange: la historia del *hacker* que hoy tiene su ejército defensor”, disponible en <https://www.redusers.com/noticias/julian-assange-la-historia-del-hacker-que-hoy-tiene-su-ejercito-defensor/> fecha de consulta: 25 de julio de 2021.

⁸ Ley Patriótica de Estados Unidos, Departamento de Justicia, disponible en <https://web.archive.org/web/20090216081628/http://www.lifeandliberty.gov/highlights.htm> fecha de consulta: 20 de julio de 2021.

⁹ France 24, “Estados Unidos presenta 17 cargos nuevos cargos contra Julian Assange”, disponible en <https://www.france24.com/es/20190524-estados-unidos-cargos-julian-assange> fecha de consulta: 5 de mayo de 2021.

proporcionarla sistemáticamente a WikiLeaks. Este es el caso de la ex analista de inteligencia del ejército estadounidense, Chelsea Manning, quien entregó un sinnúmero de documentos clasificados a WikiLeaks.

Washington también acusa a Julian Assange de divulgar los despachos secretos que tiene contruidos como zonas de alta seguridad en sus distintas embajadas en Europa y América, lo que provocó que se le denominara de nuevo “el terrorista de alta tecnología y la computación”¹⁰ por los altos círculos políticos y militares de Estados Unidos.

El ex director de la CIA, Mike Pompeo, calificó a WikiLeaks como “la agencia de inteligencia no estatal”. Por su parte, el Departamento de Justicia hizo responsable a Julian Assange de hackear las computadoras del gobierno. Esta situación convierte al caso en un problema político-jurídico en la era global que tiene preocupada al resto de la comunidad científica y la sociedad en general.

Por el lado de los tribunales internacionales,¹¹ dicha problemática es considerada, sin tratarla en lo contencioso, como un desafío que está marcando los lineamientos a seguir: la protección y defensa de los derechos humanos conjugadas con la libertad de la información y comunicación de alta tecnología, sin precedentes en la historia contemporánea.

Islandia y Suecia en el caso de Julian Assange en 2010

Ante las acusaciones y persecuciones internacionales por parte de Estados Unidos y siendo presidente el demócrata Barack Obama, Julian Assange decidió salir de Australia al considerar que no se sentía seguro en el país. Por otra parte, pensaba que la isla australiana, por su ubicación geográfica en el extremo sur, no podría precisamente ser un centro informativo global. Además, quedarse en Australia le representaba altos costos para cumplir sus compromisos en las distintas regiones del mundo.

Cabe enfatizar que Julian Assange viajaba constantemente sin pensar radicar en un lugar en específico. Entre 2009 y 2010 decidió trasladar sus proyectos informáticos hacia el norte europeo, entre Islandia y la península de Escandinavia. Dicho de otro modo, para este personaje dicha zona es punto clave para el trabajo de las agencias informativas globales.

¹⁰ DW Mundo, “Lo que debes saber sobre el caso *Assange*”, disponible en <https://www.dw.com/es/lo-que-debe-saber-sobre-el-caso-assange/a-52515318> fecha de consulta: 24 de junio de 2021.

¹¹ Los tribunales internacionales que sustentan el orden jurídico son: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Internacional, entre otros.

En la era del *Internet* y en la nueva geopolítica regional,¹² la importancia de Islandia radica en que es fuente inagotable de energía verde,¹³ que es muy barata al ser tierra de volcanes, los cuales impulsan las ondas electromagnéticas con mayor fuerza, seguridad y, sobre todo, con rapidez, más aún estando localizada en el extremo norte del planeta, lo que es fundamental para que la fibra óptica pueda llegar a los distintos dispositivos. Por ello, este país es preferido por la informática y las plataformas financieras.

Desde el inicio de sus operaciones, Julian Assange contó con el respaldo de un grupo de especialistas informáticos de diferentes nacionalidades y procedencias, ahora agrupados en WikiLeaks, dando forma a una agencia de información de alto nivel de tecnología, la cual también contaría con la participación de políticos islandeses como Kristinn Hrafnsson, activista en temas de derechos humanos y reconocido político en el país nórdico.

Julian Assange consideraba que, además de Islandia, se deberían extender por la península nórdica, la cual ofrecía situaciones similares a la isla. Con estos propósitos se dirigió a Suecia, por su ubicación estratégica en medio de Noruega y Finlandia. El territorio sueco resultaba interesante al estar en las mismas coordenadas con Islandia, entre los grados 60 y 70 latitud norte del planeta. En ese lugar le interesaba a WikiLeaks ubicarse cerca del Parque Nacional de Abisko, perteneciente a la cadena volcánica de Kungsleden que atraviesa Escandinavia, localizado en la provincia de Norrbotten, municipio de Kiruna, en la Laponia sueca. Se trata de un territorio con gran electromagnetismo, producto de las auroras boreales que con regularidad se presentan, que crean todo un círculo de energía sobre el lugar¹⁴ y cuyas ondas electromagnéticas son esenciales para la rapidez de la fibra óptica en la era de la red global.

Ante estas proyecciones expansionistas globales de WikiLeaks, Julian Assange, ya instalado en Suecia, comenzó a indagar sobre la aplicación de las leyes de protección para los informantes,¹⁵ así como para cumplir compromisos contraídos

¹² Alejandro Mackinlay, "Islandia, flujo y reflujo estratégico" en *Boletín núm. 14*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, abril-junio 2019, p. 11, disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_14.pdf

¹³ Ecoavant, "Islandia se abastece al 100% de energías renovables", disponible en https://www.ecoavant.com/consumo/islandia-se-abastece-al-100-de-energias-renovables_3037_102.html fecha de consulta: 5 de julio de 2021.

¹⁴ La Vanguardia, "Es tiempo de auroras boreales en Suecia", disponible en <https://www.lavanguardia.com/ocio/viajes/20201027/4915833370/auroras-boreales-suecia.html> fecha de consulta: 30 de junio de 2021.

¹⁵ France 24, "La historia por la que Julian Assange lleva una década en la mira de los EEUU", disponible en <https://www.france24.com/es/historia/20200227-historia-julian-assange-wikileaks-extradicion-juicio> fecha de consulta: 27 de mayo de 2021.

en el país; sin embargo, sorpresivamente fue acusado por la fiscalía sueca por haber cometido presuntos delitos sexuales, asumiendo el gobierno sueco, al igual que la potencia americana, una política de persecución contra su persona, en presunta complicidad con el gobierno estadounidense para lograr cercar y aprehender al prestigiado programador cibernético, siendo las relaciones sueco-estadounidenses primordiales en el orden económico, comercial, político y militar.¹⁶

La estrategia de Estados Unidos apuntaba a que, detenido en Suecia, la extradición de Julian Assange sería rápida. WikiLeaks, actuando como centro de avanzada tecnología, sugirió entonces que debía salir lo antes posible de territorio sueco e ir al sur de Inglaterra, donde podría desplazarse hacia la Europa continental y de ahí a otro país más seguro. El objetivo estratégico, al parecer, consistía en llegar a Rusia en condiciones seguras, no obstante las implicaciones que tendría en las tensas relaciones ruso-estadounidenses, recordando la Guerra Fría del siglo XX.¹⁷

El Consejo de WikiLeaks había calculado que Julian Assange podría llegar a Rusia en la ruta corta de Estocolmo-Tallin (Estonia), a 57 minutos de vuelo. La iniciativa tenía que ser adoptada sin demora, dado que a partir del 1 de enero de 2011 el territorio estonio pasaba a ser parte de la zona euro, por lo que la eurodenuncia se aplicaría de inmediato. Empero, estaría muy cerca de la ciudad rusa de San Petersburgo.

Pero, a todo esto, surgía la interrogante de si Julian Assange se pronunciaría al respecto, de estar bajo las coordenadas de la justicia rusa y la posibilidad de radicar en dicho país. Retornar a Islandia también implicaba ser interceptado por las agencias de inteligencia de los demás países vecinos, en este caso Dinamarca al pertenecer a la Unión Europea (UE), o bien por ser países aliados de Estados Unidos, como Noruega.

Julian Assange consideró todas estas proyecciones, pero su agenda de trabajo, valuada en cantidades importantes de dólares, se centraba en Londres. Ahora bien, al enterarse la inteligencia sueca de su huida rápida, emitió la alerta roja para activar a la Interpol; para entonces el activista informático ya se encontraba en Gran Bretaña, con la preocupación de que se sentía inseguro dada la tradicional alianza británico-estadounidense.¹⁸

En ese momento de evaluación de las circunstancias, llegó sin remedio la orden de arresto y extradición emitida desde Suecia para su detención en la zona

¹⁶ Wayback, “Exports to large trade partners”, disponible en http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____124062.aspx fecha de consulta: 20 de mayo de 2021.

¹⁷ Paul Kennedy, *The Rise and Fall Of the Great Powers*, Random House, Nueva York, 1987.

¹⁸ José A. Silva Michelena, *Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial*, Siglo XXI Editores, México, 1976, 296 pp.

euro, por lo que, estando cercado, tuvo que presentarse el 7 de diciembre de 2010 ante la policía londinense. Poco después fue puesto en libertad bajo fianza después de que un tribunal británico rechazara un recurso presentado por la fiscalía sueca para mantenerlo en prisión.

Gran Bretaña en el caso Julian Assange entre 2010 y 2012

Con la libertad bajo fianza, Julian Assange tuvo que asesorarse con WikiLeaks para salir de territorio británico, pues todo indicaba que la extradición a Suecia no iba a tardar. En efecto, el 24 de febrero de 2011 el juez Howard Riddle autorizó su extradición a Suecia, considerando que la justicia sueca ofrecía todas las garantías judiciales, decisión que fue rechazada por su defensa.

A partir de ese momento, Gran Bretaña se convirtió en foro de debate sobre la aplicación del *Common Law* inglés y la euroorden ante la propia sociedad europea, que veía con preocupación la legitimidad de la justicia en la UE, esto condujo a que la justicia británica se caracterizara hasta cierto punto de ser “tolerante”, lo que, sin embargo, no detuvo la constante presión ejercida por los seguidores europeos y latinoamericanos de Assange. Inmediatamente después, la abogada del fundador de WikiLeaks, Dinah Rose, declaró que el fallo del Tribunal británico estuvo basado en un “tecnicismo legal”.

En el recurso de apelación presentado por su defensa ante el Tribunal Supremo británico, se argumentó que la euroorden dictada por Suecia carecía de validez debido a que había sido emitida por un fiscalizador y no por un juez, y que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados no había sido argumentada durante el proceso legal.

Por su parte, el Tribunal Supremo señaló en una interpretación de la legislación europea que la autoridad judicial era legal y no había porque un fiscal no tendría autoridad judicial como un juez si se fundamentan los requerimientos legales para llevar a cabo la extradición de Julian Assange de Gran Bretaña a Suecia, siendo las Partes integrantes del espacio común europeo, por lo que la petición del gobierno sueco reunía todos los requisitos legales y que el fiscal asumía en la práctica la autoridad judicial. Dicho de otra forma, conforme al derecho de asistencia judicial de la UE, una orden de detención debe ser aceptada y reconocida sin reservas por parte del Estado solicitado, es decir, Gran Bretaña.¹⁹

Al respecto, Simon Whittaker, apunta: “Los tribunales ingleses han aceptado sólida y completamente el principio de la supremacía del Derecho de la UE y, por tanto, la preeminente autoridad interpretativa del TJCE. Según May LJ indicó

¹⁹ Kai Ambos, “El caso de Julian Assange: orden de detención europea *versus* asilo diplomático” en *Nuevo Foro Penal*, vol. 9. núm. 81, julio-diciembre 2013, pp. 116-138.

recientemente, el tribunal está obligado a seguir y no meramente a tomar en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con arreglo al artículo 2 de la Ley sobre Comunidades Europeas de 1972²⁰.

La abogada de Julian Assange, Gareth Peirce, no conforme con el *Common Law* inglés y su fallo, alegó que sí había detalles legales sobre el alcance de autoridad judicial en la legislación europea; por lo anterior, la defensa consideró que la extradición era inválida e inaceptable. Fue así como el asunto continuó en el Tribunal Británico.

De manera paralela al proceso jurídico, Julian Assange se encontraba buscando una dirección fija para cumplir con el arresto domiciliario impuesto por la justicia británica. El lugar elegido por los contactos de WikiLeaks fue la mansión de Ellington Hall, cuyo dueño es Vaughan Smith, ex guardia del ejército británico. La propiedad se encuentra ubicada en Norfolk, al suroeste de Reino Unido, región estratégicamente ubicada donde “la noche llega muy rápido”²¹ y cerca de Londres.

Desde ahí WikiLeaks le informaba a Julian Assange la siguiente estrategia a seguir ante la inminente extradición a Suecia, es decir, permanecer en Londres hospedado en una alguna embajada, que debería ser latinoamericana, dada la amplia experiencia y aceptación de estos Estados en la cuestión del asilo diplomático, con la finalidad de que con un posible arreglo con Gran Bretaña se lograra negociar un salvoconducto que permitiera la salida de Assange de territorio británico (Estado receptor). La estrategia en sí para WikiLeaks se percibía con limitaciones dada la negativa del Estado inglés en reconocer el asilo diplomático, además de que dicha institución se encontraba todavía en discusión en el derecho internacional contemporáneo. No obstante, un posible salvoconducto o acuerdo entre las Partes podría asegurar la salida de Julian Assange hacia el Estado asilante. Los esfuerzos de WikiLeaks por encontrar el país adecuado apuntaban hacia las coordenadas ecuatorianas.

En efecto, en Ecuador el régimen de Rafael Correa se había caracterizado por asumir una política contraria a Estados Unidos, siendo catalogado con su política “revolución ciudadana”²² como de izquierda populista, junto a Cuba, Venezuela, Bolivia y Nicaragua. El inconveniente era la poca experiencia de la jurisprudencia ecuatoriana en cuestiones de asilo diplomático y su mínima capacidad de maniobra

²⁰ Simon Whittaker, “El precedente en el derecho inglés: una visión desde la ciudadela” en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 35, núm. 1, 2008, pp. 37-83.

²¹ El Guardian, “Julian Assange ofreció refugio bajo fianza en la mansión de Norfolk de un ex soldado”, disponible en https://ees.wikiqube.net/wiki/Ellingham_Hall,_Norfolk fecha de consulta: 1 de julio de 2021.

²² Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (coords.), *Rafael Correa, balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Editorial Planeta del Ecuador, 2012, 331 pp.

y negociación ante la política internacional de Estados Unidos y Gran Bretaña, pero las opciones eran mínimas. Los Estados latinoamericanos con mayor experiencia no representaban los escenarios adecuados: Argentina con enfrentamientos de antaño con Gran Bretaña; Brasil, Uruguay, Paraguay Chile, Colombia y Perú con gobiernos que podrían negociar con Gran Bretaña y Estados Unidos su posible extradición. Al norte, México quedaba estratégicamente descartado por WikiLeaks dada su proximidad geográfica con Estados Unidos.

Los contactos entre WikiLeaks y el presidente Rafael Correa comenzaron en julio de 2012. Fue así como poco después Julian Assange sería conducido como cualquier persona al interior de la embajada ecuatoriana en Londres para dar inicio al pedido de asilo diplomático.

En agosto de 2012, en Ecuador, el gobierno de Rafael Correa se encontraba centrado en impulsar reformas constitucionales en materia de libertad de prensa, pues consideraba a los medios como parte de la oposición política existente en su país, por lo que hubo mucha tensión con periodistas y medios de comunicación,²³ que amenazaba con salirse de control. En esta coyuntura política fue que, respondiendo a un interés nacional de concretar y legitimar sus reformas, aceptó otorgar el asilo diplomático a Julian Assange; es decir, la estrategia consistía en utilizar la política exterior para lograr sus objetivos internos,²⁴ más aun tratándose de la libertad de prensa y la información. Así, Assange proyectaría a Ecuador interna e internacionalmente como defensor y promotor de los medios de comunicación, esperando sobre todo que un importante sector de la sociedad ecuatoriana aceptara los cambios propuestos por el gobierno, que de hecho logró después, al ganar con amplio margen las elecciones presidenciales por tercera ocasión el 13 de febrero de 2013, a ocho meses de otorgarle el asilo diplomático. Fue así que desde entonces el régimen de Rafael Correa decidió que actuaría por tanto desde la perspectiva y el desarrollo de los derechos humanos con la libertad de los medios de comunicación como bandera.

Además, consideraba que ya era necesario comenzar a tipificar los delitos comunes, incluyendo los delitos informáticos que tanto alegaba Estados Unidos para perseguir a Assange, y los cuales podrían afianzarse en la jurisprudencia

²³ El Economista, “Correa y su legado: 477 medios sancionados”, disponible en <https://www.economista.com.mx/internacionales/Correa-y-su-legado-477-medios-sancionados-20170206-0082.html> fecha de consulta: 22 de junio de 2021.

²⁴ Desde la perspectiva de la Geopolítica, “la política es la aplicación del poder al arte de gobernar”. Véase Leopoldo González Aguayo, “El arte de ganar batallas sin disparar tiros” en *La Vanguardia*, disponible en la Vanguardia.com/participacion/lectores-corresponsales/20191014/47900458554/entrevista-leopoldo-gonzalez-aguayo-diplomacia-geopolitica-geoconomia.html fecha de consulta: 23 de julio de 2021.

latinoamericana, pues la Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Diplomático todavía no había llegado a abordar los delitos comunes ni mucho menos los delitos informáticos, sólo la persecución política.

En esos momentos de la controversia, Kai Ambos, jurista internacional, había señalado que: “El asilo diplomático que se le concedió es antijurídico en el ámbito del derecho internacional y Ecuador tendría que entregar a Assange para el restablecimiento de la situación, de tal manera que pueda cumplir con su obligación de extraditar frente a Suecia”.²⁵

En este orden de ideas, se ha señalado que el derecho internacional vigente reconoce, pero con ambigüedades, la figura de refugio temporal en una representación diplomática en situaciones de peligro de muerte, pero únicamente en el contexto de una guerra civil,²⁶ de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia en el “caso Haya de la Torre” de 1950, conflicto diplomático entre Colombia y Perú.²⁷

El caso Julian Assange en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Julian Assange se convirtió así en el primer asilado diplomático del siglo XXI; sin embargo, la situación comenzó a cambiar cuando se agravaron las relaciones del presidente Rafael Correa con Estados Unidos y Gran Bretaña debido a que la CIA divulgó, en junio de 2013, que WikiLeaks logró informar a Edward Snowden, un experto en informática que había trabajado con la CIA y la Agencia de Seguridad Nacional (NSA, por sus siglas en inglés), que debería salir de Hong Kong cuando hizo públicos documentos secretos de la propia NSA, como los programas de vigilancia masiva PRISM y XKeyscore, para dirigirse a Rusia, que no tiene un tratado de extradición con Estados Unidos, convirtiéndose en asunto espinoso y pendiente a nivel de las grandes potencias.²⁸

A partir de entonces, la situación fue de constante tensión, más aún cuando se hizo pública la presunta ayuda de la cancillería ecuatoriana en Rusia a Snowden. La presión de Estados Unidos iba en aumento contra el régimen de Rafael Correa,

²⁵ Kai Ambos, *op. cit.*, p. 77.

²⁶ Michael Richtsteig, *Wiener Ubereinkommen uber diplomastische und konsularische Beziehungen*, Nomos, 2ª ed., 2010, 275 pp.

²⁷ Ana María Pastorino y M. Raquel Ippoliti, “A propósito del asilo diplomático” en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 47, Universidad de la República de Uruguay, julio-diciembre 2019, pp. 1-37.

²⁸ ABC Internacional, “Snowden obtiene el permiso de residencia permanente en Rusia” disponible en https://www.abc.es/internacional/abci-snowden-obtiene-permiso-residencia-permanente-rusia-202010231039_noticia.html fecha de consulta: 2 de julio de 2021.

aislándolo de la política regional y con mínimo apoyo económico, comercial y financiero, lo cual agravó la crisis económica y social en Ecuador.

Esto condujo al régimen de Correa a tratar de adoptar otra estrategia de política exterior que consistió en llevar el caso de Julian Assange dentro de la doctrina del asilo diplomático ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) entre 2016 y 2018, considerando los efectos jurídicos que ejercen las opiniones jurídicas, esto de acuerdo a dicho organismo, que había señalado que “aun cuando la opinión consultiva de la Corte no tiene el carácter vinculante de una sentencia en un caso contencioso, tiene, en cambio, efectos jurídicos innegables”. En este sentido, en un estudio, especialistas ecuatorianos señalaron que: “De esta manera, es evidente que el Estado u órgano que solicita a la Corte una opinión consultiva no es el único titular de un interés legítimo en el resultado del procedimiento”.²⁹

Esto con el ánimo de demostrarles a Estados Unidos³⁰ y Gran Bretaña que las acciones de la política exterior ecuatoriana estaban de lado de la defensa del derecho internacional de los derechos humanos, la paz y la democracia, elementos que compartían con Ecuador como sociedades avanzadas en el derecho, en particular recordando que el *Common Law* inglés fue el precursor de la defensa de los derechos humanos y de las opiniones consultivas ante entes jurídicos para fundamentar la doctrina y la jurisprudencia.

Fue así como Ecuador determinó reforzar el caso Assange como un asunto de protección y promoción de los derechos humanos en la jurisprudencia interamericana, haciendo hincapié en que a lo largo de la historia la región ha querido vincularse y reconocer la obligatoriedad del asilo diplomático mediante la adopción de un número considerable de instrumentos jurídicos, como el Tratado Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, la Convención sobre Asilo de La Habana de 1928, las convenciones sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo de 1933 y 1939 y la Convención sobre Asilo Diplomático de Caracas de 1954.

De esta manera, ante la CIDH, Ecuador buscó fundamentar desde la óptica jurídica el asilo diplomático en normas del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho de los refugiados, del derecho internacional humanitario y del derecho internacional general; por ello, llamó la opinión consultiva como “la institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de protección”.

²⁹D. Salazar Marín, A.I. Cobo Ordóñez, C. Cruz García *et al.*, “La fuerza vinculante de las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la luz del derecho y la justicia constitucional en Ecuador” en *Foro. Revista de Derecho*, núm. 32, julio-diciembre 2019, pp. 123-143.

³⁰John Gaddis, *On Grand Strategy*, The Penguin Press, Nueva York, 2018.

Cabe recordar que como resultado de esta opinión consultiva hasta este momento (2021), se advirtió que dentro de la jurisprudencia interamericana todavía se mezcla la institución de asilo diplomático con las de asilo político y del refugio. Lo más rescatable es que la opinión consultiva ha puesto al asilo diplomático como un asunto de gran actualidad que clama encontrar una definición institucional en el derecho internacional para evitar la desuetudo.³¹

Esto dado el rechazo doctrinal estadounidense al asilo diplomático, argumentando que los principios que se afirman como el fundamento de dicha institución siguen siendo numerosos y sin coherencia, por lo que no se ajustan a normas universalmente aceptadas en el derecho internacional.

Por su parte, los Estados europeos, en un panorama general, también siguen rechazando el derecho de asilo diplomático, con algunas excepciones, como el gobierno francés, que sí concede el derecho de asilo, pero sólo en embajadas latinoamericanas³² y con excepciones dependiendo del Estado latinoamericano, lo que explica la permanencia de Julian Assange de encontrarse estratégicamente al sur de Reino Unido en 2010, abriendo la posibilidad de que a través de territorio francés podría llegar a Latinoamérica o bien pedir asilo a la propia Francia, Alemania, España, esta última con importante jurisprudencia en la figura de asilo político,³³ o en determinado caso, si no hubiera opción, quedarse en Londres.

Esta última reflexión de Julian Assange se relacionaba con la amplia experiencia de Gran Bretaña en dar refugio político a personajes históricos, como Carlos Marx en 1849, y en épocas más recientes el caso de Philip Agee, un ex agente de la CIA que en 1970 fue perseguido por el gobierno estadounidense por escribir sus memorias.³⁴ Philip Agee también residió en varios países europeos y latinoamericanos hasta su muerte en 2008.

Ahora bien, siguiendo la jurisprudencia interamericana y aparte de que sea considerada como estrategia de escape por los líderes informáticos globales, es

³¹ “El incumplimiento de la ley por parte de la sociedad como de los organismos responsables de aplicarla, nos lleva a confirmar una costumbre contraria a la ley: que se manifiesta en el desuso de la ley y en una costumbre contraria a la ley”. Gustavo Walter, “¿Derogación de la ley por costumbre-desuetudo-un problema de ineficiencia en el ordenamiento jurídico?” en *Revista Seminario jurídico*, núm. 940, Buenos Aires, Comercio y Justicia Editores, 1993, p. 617.

³² Ricardo Arredondo, “WikiLeaks, Assange y el futuro del asilo diplomático” en *Revista de Derecho Internacional*, vol. 69, núm. 2, Madrid, julio-diciembre 2017, p. 128; y en P.M. Dupuy, “La position française en materia d’asile diplomatique” en *Annuaire Français de Droit International*, vol. 22, 1976, pp. 743-755.

³³ Elena Díaz Galán, “La indefinición jurídica del asilo diplomático al hilo de la práctica internacional: ‘una figura olvidada’” en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 35, 2019, pp. 405-450.

³⁴ Véase *Inside the Company CIA Diary*, de 1975.

importante rescatar algunos cuestionamientos formulados por Ecuador en dicha opinión consultiva.

Esto ante la necesidad de encontrar la estrategia adecuada para negociar con Gran Bretaña el urgente salvoconducto que permitiera a Assange salir de su territorio, así como para fortalecer doctrinalmente el asilo diplomático en la región y el mundo en general. La interrogante se sustentó en lo siguiente:

¿Cabe que un Estado deniegue asilo a una persona que solicita dicha protección en una de sus sedes diplomáticas aduciendo que otorgarlo sería dar mal uso a los locales que ocupa la Embajada, o que concederlo de esta forma sería extender indebidamente las inmunidades diplomáticas a una persona sin estatus diplomático, y cuáles deberían ser las consecuencias de orden jurídico de dichos argumentos sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona afectada, teniendo en cuenta que podría tratarse de una víctima de persecución política o de actos de discriminación?³⁵

Este cuestionamiento dirigido a los Estados integrantes de la CIDH es examinado en particular por la jurisprudencia mexicana, considerada de amplia experiencia en la materia,³⁶ la cual indicó en sus observaciones esenciales que se debía partir del artículo 22 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, que a la letra dice: “los locales de la misión son inviolables. Los agentes del Estado receptor no podrán penetrar en ellos sin consentimiento del Jefe de la misión”. “Los locales de la misión, su mobiliario y demás bienes situados en ellos, así como los medios de transporte, no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo o medida de ejecución”.³⁷

Partiendo de lo anterior, la jurisprudencia mexicana argumentó que son los tratados internacionales y la existencia de la *opini juris* las que han permitido el surgimiento de costumbre internacional en la materia. Dicho de otro modo, la jurisprudencia mexicana refuerza que los locales, es decir, las embajadas, son inviolables que gozan por lo tanto de inmunidad, entendido así por la costumbre internacional.

Por tanto, con base en ello, la presente investigación en el análisis de fondo considera que respecto a Julian Assange, inquilino de la embajada ecuatoriana en Londres, la costumbre internacional indica que su permanencia prolongada afectó la inviolabilidad e inmunidad de la embajada al hacer uso cotidiano y propio del

³⁵ Opinión Consultiva, CDH-OC-25/016, disponible en https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/oc25/5_m%C3%A9xico.pdf fecha de consulta: 15 de mayo de 2021.

³⁶ Véase Cecilia Imaz, “El asilo diplomático en la política exterior de México” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 40-41, otoño-invierno 1993, pp. 53-71.

³⁷ Opinión Consultiva, *op. cit.*

inmueble, convertido en la práctica por Assange, como si fuese bien particular, situación que, interpretada de esta forma, podría constituir una violación a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

Ahora bien, con este cuestionamiento, la estrategia ecuatoriana consistía en hacerle saber a Gran Bretaña que debía negociar el salvoconducto ante las constantes violaciones a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 como Estado receptor, demostrando que la salida a la crisis dependía del propio gobierno británico. Sin embargo, Quito no consiguió un cambio en Londres, que se mantenía firme en negarse a negociar, rechazando una vez más la institución del asilo diplomático.

Ante este conflicto, como siguiente estrategia, el gobierno de Rafael Correa decidió concederle la nacionalidad a Julian Assange en plena consulta ante la CIDH en 2017, para impedir que, ante su inminente salida de la embajada, siendo ciudadano ecuatoriano no podría ser extraditado a Suecia o Estados Unidos.

Por otra parte, y siguiendo la jurisprudencia mexicana en la opinión consultiva en la parte de extensiones de inmunidades a personas sin ser parte del personal diplomático, ésta apuntó que “un Estado, al conceder asilo, no hace uso de las inmunidades diplomáticas ni confiere estatus diplomático al asilado; en vez de ello, le otorga protección convencional previamente acordada entre Estados en virtud de las Convenciones relevantes de asilo”.³⁸

Con esta interpretación, la jurisprudencia interamericana le indicaba a la jurisprudencia ecuatoriana que se debía seguir analizando el asunto de las extensiones de inmunidades diplomáticas a personal sin ser diplomático.

Desde la óptica de este estudio, la doctrina indicaba que el hecho de que Julian Assange fuera nacionalizado ecuatoriano y viviera de manera indefinida en la embajada no significaba que podría adquirir la inmunidad diplomática, ni tampoco que había adquirido derechos de dominio sobre el inmueble y ciertos lugares físicos de la embajada, así como de los objetos que se encontraban en ella, como teléfonos (fijos y móviles), computadoras, tabletas, relojes, muebles (camas, escritorios) y otros objetos que el asilado llegó a utilizar y considerar como suyos siendo que eran parte de la embajada, aún en el actual comienzo del *Internet* de las cosas,³⁹ donde el hombre es parte integrante de toda la energía y los objetos y, como hemos señalado, es lo que se conoce como la inteligencia artificial⁴⁰ y el trashumanismo,

³⁸ *Idem*.

³⁹ Red Hat, “¿Qué es el internet de las cosas (IoT)?”, disponible en <https://www.redhat.com/es/topics/internet-of-things/what-is-iot> fecha de consulta: 24 de julio de 2021.

⁴⁰ Ejecutive Excellence, “El futuro es mejor de lo que pensamos”, disponible en <http://www.eexcellence.es/index.php/entrevistas/con-talento/futuro-ray-kurzweil-singularity-university-datos-tenologia> fecha de consulta: 24 de julio de 2021.

lo que implica, por tanto, hacer una revaloración sobre hasta dónde pueden llegar los derechos humanos con estas tecnologías. “El trashumanismo se define como una corriente cuya finalidad es que en un futuro el ser humano trasciende los límites biológicos”.⁴¹

Ahora bien, retornando con la adopción de estrategias por parte de la política exterior de Rafael Correa, el otorgamiento de la nacionalidad ecuatoriana para lograr la salida de Assange fue la última. En efecto, dejó el poder en junio de 2017, y con ello las cosas cambiaron de fondo: se suscitó una crisis política en Ecuador entre Rafael Correa y Lenin Moreno, quien ganó las elecciones presidenciales, ante la decisión de Rafael Correa de no reelegirse y exiliarse en Bélgica.

El gobierno de Lenin Moreno no coincidía con Rafael Correa⁴² en seguir apoyando a Julian Assange, por lo que se acercó a Estados Unidos, que estratégicamente recomendó presionar a este último para que saliera de la embajada ecuatoriana en Londres imponiéndole en octubre de 2018 un Protocolo Especial de Convivencia, cuyas condiciones comprendían el pago puntual de *Internet*, servicios médicos, lavandería, entre otros, así como normas de comportamiento mínimo al interior de la representación diplomática, es decir, no hacer uso indiscriminado de las instalaciones y los espacios reservados para uso exclusivo de oficina. El incumplimiento de estas medidas equivaldría a retirarle el asilo diplomático.

La administración de Lenin Moreno alegaba que no contaba con las condiciones y los medios necesarios para albergar a una persona por tiempo indefinido, ni tampoco podía con los costos tan elevados que representaba tener dentro de la misión diplomática al ciberterrorista Julian Assange.

Los abogados del implicado recomendaron entonces como estrategia entrar a una etapa de negociación con Estados Unidos a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, como una medida de posible alargamiento del caso de Assange y que éste siguiera protegido por más tiempo en la embajada ecuatoriana; en tanto, se estudiarían otras opciones ante la política hostil de Lenin Moreno, por ejemplo contactar con la cancillería rusa para una posible salida hacia aquel país, tal y como había sucedido con Edward Snowden, opción que seguía siendo importante, pero que Assange habría descartado. Por otra parte, el presidente ruso, Vladimir Putin tampoco estaba interesado en abordar de manera abierta el caso, pues las amenazas de sanciones

⁴¹ Santander Global Tech, “El trashumanismo ¿es la revolución artificial del ser humanismo?”, disponible en <https://repositorio.uam.es/handle/10486/673618> fecha de consulta: 23 de julio de 2021.

⁴² Denisse Chávez Gurumendi y María Belén Villavicencio Franco, *Legalidad del asilo diplomático de Julian Assange. Consecuencias diplomáticas y jurídicas para el Ecuador*, tesis de grado, Universidad Católica de Guayaquil, 2018, 37 pp.

económicas, comerciales y financieras de Estados Unidos y la UE contra Rusia no cesaban desde 2014 con la anexión de territorio ucraniano a Rusia.⁴³

Ahora bien, con la otra gran potencia, China, que podría estar al nivel de negociación con Estados Unidos, el Consejo de WikiLeaks la descartó desde el comienzo de la crisis. El contexto se presentaba sumamente complejo con la guerra comercial entre Estados Unidos y China, declarada por el expresidente Donald Trump. Por otro lado, las autoridades chinas no consideraban tomar una postura al caso de Julian Assange.

Cabe agregar que China no se distingue por dar asilo a las personas, además es fuertemente cuestionado por la comunidad internacional por la situación de los derechos humanos. De hecho, el clima de enfrentamiento en las relaciones chino-estadounidense ha provocado el estancamiento sobre importantes asuntos del orden internacional.⁴⁴

Fue así que se solicitaron medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, argumentando el incumplimiento de obligaciones respecto al derecho de asilo y la falta de protección internacional,⁴⁵ sin embargo, la estrategia no duró mucho, tal y como se esperaba, dada la decisiva influencia de la potencia americana en las instituciones americanas, la Comisión rechazó casi de forma inmediata la solicitud de la defensa de Julian Assange el 12 de marzo de 2019.⁴⁶

Entonces, como estrategia urgente, WikiLeaks informó del enriquecimiento ilícito⁴⁷ de Lenin Moreno para así tratar de desestabilizar su gobierno y que saliera del poder, lo cual agravó sensiblemente el problema. El asilo diplomático terminó cuando el gobierno de Lenin Moreno, en abierto desafío a *WikiLeaks*, negoció

⁴³ Ariel González Levaggi, “El retorno de Moscú: la gran estrategia de Rusia en la era Putin (2000-2020)” en *Foro Internacional*, vol. LX, 4, núm. 242, octubre-diciembre 2020, pp. 1295-1324.

⁴⁴ Raúl Bernal-Meza, “COVID 19, tensiones entre China y Estados Unidos, y crisis del multilateralismo: repercusiones para AL” en *Foro Internacional*, vol. LXI, 2, núm. 244, abril-junio 2021, pp. 259-297; Bart Gaens y Ville Sinkkonen (eds.), *Great Power Competition and The Rising US-China Rivalry*, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2020, pp. 57-71.

⁴⁵ La Vanguardia, “Julian Assange, detenido”, disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190411/julian-assange-detenido-fundador-wikileaks-embajada-ecuador-en-directo.html> fecha de consulta: 4 de julio de 2021.

⁴⁶ La CIDH decidió no otorgar las medidas cautelares al caso de Julian Assange en la jurisprudencia interamericana del siglo XXI y archivó el expediente. La resolución se fundamentó en que la solicitud planteada por la defensa no cumplió con los requisitos de gravedad, urgencia y daño irreparable previstos en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH.

⁴⁷ Radio Canadá Internacional, “Lenin Moreno entregó a Assange porque WikiLeaks expuso su implicación en grave caso de corrupción: Rafael Correa”, disponible en <https://www.rcinet.ca/es/2019/04/12/lenin-moreno-arresto-assange-wikileaks-revelaciones-inapapers-corrupcion-rafael-correa/> fecha de consulta: 25 de julio de 2021.

con Estados Unidos un acuerdo de ayuda económica y comercial a Ecuador ante la agudización de la crisis generalizada en el país.

De inmediato, el portavoz de *WikiLeaks* trató de poner en alerta a Assange, pero la embajada estaba constantemente vigilada, monitoreada y el servicio de *Internet* bloqueado por las inteligencias estadounidense y británica para mantener incomunicado al implicado y así evitar una posible fuga.

Esto facilitó que la inteligencia inglesa programara sin problemas a la policía especial para entrar a la embajada cerca de las seis de la mañana, tiempo de Londres, del 11 de abril de 2019 a la hora que Julian Assange se alistaba para conectarse con *WikiLeaks* y así enterarse de las acciones a tomar ante el hostigamiento del presidente Lenin Moreno en su contra. En este sentido, la cancillería ecuatoriana asumió que el asilo diplomático dejaba de tener efecto en el momento que lo dispusiera la autoridad británica, sin que mediara declaración oficial alguna, tal como lo indica el asilo diplomático.

El caso Julian Assange ante el *Common Law* inglés y Estados Unidos de abril de 2019 a la actualidad

Con la detención de Julian Assange por los agentes de la policía británica comenzó su proceso de extradición a Estados Unidos, todavía con la administración de Donald Trump, el 25 de febrero de 2020. Meses antes Suecia había archivado el caso de Assange para no obstaculizar el procedimiento judicial que debía seguirse entre Estados Unidos y Gran Bretaña para comenzar la extradición. Así, el caso del ciberterrorista ha pasado a estar bajo el control absoluto de las grandes potencias, incluyendo el de Edward Snowden, quien se encuentra en Rusia.

Cabe agregar que desde su salida de la embajada ecuatoriana, Julian Assange fue condenado por la jueza Deborah Taylor en Southwark a 50 semanas de cárcel en la prisión de Belmarsh. La sentencia estuvo fundamentada en la violación a las condiciones de libertad condicional que se le habían impuesto en 2012.⁴⁸

Desde su encarcelamiento, la sociedad civil globalizada se organizó con mayor proyección para manifestarse y recorrer el planeta y así presionar al gobierno británico para exigir mejores condiciones para Julian Assange al estar en un confinamiento excesivo,⁴⁹ donde se le ha observado en franco deterioro físico. El movimiento

⁴⁸ France 24, "Julian Assange fue condenado a 50 semanas de prisión por un tribunal de Londres", disponible en <https://www.france24.com/es/20190501-julian-assange-condena-londres-justicia> fecha de consulta: 24 de mayo de 2021.

⁴⁹ La Jornada, "Exigen en la Ciudad de México liberación de Julian Assange", disponible en <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/03/21/exigen-en-la-ciudad-de-mexico-liberacion-de-julian-assange-4186.html> fecha de consulta: 21 de mayo de 2021.

donde se encuentra Nils Melzer, relator de las Naciones Unidas contra la tortura, clama principalmente por su libertad.

En tanto, la solicitud de extradición fue analizada por el Servicio de Fiscalía de la Corona, y el 4 de enero de 2021⁵⁰ la justicia británica rechazó la extradición del fundador de *WikiLeaks* a la justicia estadounidense, a unos días de terminar el mandato de Donald Trump, el 20 de enero de 2021.

La jueza distrital Vanessa Baraitser determinó, al igual que como se ha manifestado la sociedad civil globalizada, que Julian Assange presentaba serios problemas de salud mental, y consideró que podría cometer suicidio en caso de ser extraditado a Estados Unidos.⁵¹ Es decir, los argumentos de la jueza no contemplaron la libertad de prensa, sino que dictaminó fundamentalmente que el sistema penitenciario estadounidense era demasiado represivo para llevar a cabo la extradición. Por ello, según su defensa, Barry Pollack, el objetivo de Estados Unidos para procesar a Julian Assange y buscar su extradición se encontraba debilitado desde ese momento.

Sin embargo, en julio de 2021, con el gobierno del demócrata en la Casa Blanca, Joe Biden, la justicia británica autorizó el recurso de apelación de Estados Unidos por asuntos políticos en el delito de ciberespionaje, relacionado con la publicación de documentos clasificados que exponen crímenes de guerra cometidos por el ejército estadounidense en Afganistán e Irak.

En tiempos más recientes, la posibilidad de la extradición se ha visto comprometida ante indagaciones⁵² que sostienen que la CIA había planeado matar o secuestrar a Julian Assange durante su estancia en la representación de Ecuador en Londres y, principalmente, por la demanda que presentaron abogados y periodistas encabezados por Richard Roth. La petición fue presentada el 15 de agosto de 2022 contra la CIA y su exdirector, Mike Pompeo, por espionaje cuando conversaban con Assange mientras se encontraba asilado en la mencionada embajada.⁵³ La demanda fue presentada en el Distrito Sur de Nueva York, en donde se argumenta que

⁵⁰ El País, “Qué hace Julian Assange aún en prisión”, disponible en <https://elpais.com/internacional/2021-02-10/que-hace-julian-assange-aun-en-prision.html> fecha de consulta: 5 de agosto de 2022.

⁵¹ BBC Mundo, “Julian Assange: la justicia de Reino Unido rechaza la extradición del fundador de WikiLeaks a EU”, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55531079> fecha de consulta: 15 de julio de 2022.

⁵² Amnistía Internacional “EE UU: Retiren los cargos contra Julian Assange”, disponible en <https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/eeuu-assange-libertad-feb20/> fecha de consulta: 31 de diciembre de 2022.

⁵³ rtve.es, “Un grupo de periodistas y abogados demandan a la CIA por espiarlos en sus visitas a Julian Assange”, disponible en <https://www.rtve.es/noticias/20220815/periodistas-abogados-demandancia-espionaje-assange/2396377.shtml> fecha de consulta: 23 de diciembre de 2022.

Pompeo organizó y dirigió una campaña intensa de espionaje a los abogados de Assange y otros individuos dentro de la embajada.

Por otra parte, con la posibilidad de que Julian Assange sea extraditado han resurgido varias posiciones en el país; por ejemplo, el Partido Laborista propone al Tribunal Supremo de Reino Unido que se trate el asunto siguiendo el precedente de la jurisprudencia del derecho inglés en el caso de Gary McKinnon, conocido como “el hacker del pentágono” y de la “*Deep Web*”, acusado por Estados Unidos del mayor asalto informático a su sistema militar y de defensa. McKinnon se negó a la extradición a Estados Unidos entre 2006 y 2012.

La ex primera ministra del Interior, Theresa May, rechazó la extradición de McKinnon por motivos de salud al sufrir el síndrome de Asperger (una forma de autismo) y para garantizar sus derechos humanos.⁵⁴ Finalmente, el gobierno de David Cameron lo absolvió de todos los cargos, incluyendo delitos de piratería informática.⁵⁵

Otro caso paralelo fue el de Richard O’Dwyer, ciudadano británico acusado de piratería informática por Estados Unidos.⁵⁶ El análisis indica la probabilidad de que la defensa siga el mismo procedimiento para Julian Assange y logre evadir la extradición a Estados Unidos por motivos de salud, pues el precedente del *Common Law* inglés se está fortaleciendo con estas premisas, principalmente cuando se relaciona en materia de “delitos informáticos”. De tal suerte, una vez que concluya el proceso de extradición en el *Common Law* y en el TEDH,⁵⁷ la posibilidad de quedarse en Reino Unido es alta al no existir cargos en su contra en el país. El gobierno sueco retiró los cargos en su contra desde 2019. Además, Julian Assange se ha reservado su opinión sobre un posible regreso a Australia, cuyo gobierno ha expresado que en caso de extradición a Estados Unidos no impugnará dicho requerimiento.

⁵⁴ El Mundo.es, “EEUU está decepcionado porque no se extraditará al *hacker* del pentágono”, disponible en <https://www.elmundo.es/elmundo/2012/10/16/navegante/1350410799.html> fecha de consulta: 21 de julio de 2021.

⁵⁵ El Economista, “*Hacker* se salva de ser juzgado en el Reino Unido”, disponible en <https://www.economista.com.mx/tecnologia/Hacker-se-salva-de-ser-juzgado-en-Reino-Unido-20121214-0032.html> fecha de consulta: 23 de julio 2021.

⁵⁶ FayerWayer, “Richard O’Dwyer evita la extradición por piratería con firma de acuerdo en Nueva York”, disponible en <https://www.fayerwayer.com/2012/12/richard-odwyer-evita-la-extradicion-por-pirateria-con-firma-de-acuerdo-en-nueva-york/> fecha de consulta: 23 de julio de 2021.

⁵⁷ En este sentido, desde 2013, Kai Ambos ha señalado que los Estados integrantes de la UE como los Estados Parte en la Convención Europea de Derechos Humanos pueden rechazar la extradición de Julian Assange a Estados Unidos con fundamento en la jurisprudencia del TEDH, por existir elementos de pena de muerte y tratos crueles y denigrantes en una situación ya considerada por el Tribunal “como corredor de la muerte”.

Conclusiones

En la actual era de la red global la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, en particular, la libertad de prensa se enfrenta a sus límites conocidos para entrar a nuevas dimensiones que, para el hombre, aún no son percibidas del todo.

En este escenario se entremezclan conceptos como periodismo, delitos informáticos, ciberespionaje, ciberterrorista, ciberactivista, lo que implica que no sean considerados claramente desde el punto de vista jurídico para iniciar algún procedimiento de orden legal y legítimo. Este es el caso de Julian Assange, que no acaba de encajar en los instrumentos jurídicos internacionales y la jurisprudencia, estando por tanto bajo los lineamientos de la justicia de las grandes potencias, como Estados Unidos y Gran Bretaña, que por ahora está asumiendo la jurisprudencia y jurisdicción sobre estos posibles crímenes que se cometen por la red global en el manejo de la información confidencial.

Es este irregular espacio sin jurisdicción donde los sospechosos que cometen estos actos ilícitos así considerados por las leyes de Estados Unidos buscan alternativas de sobrevivencia a estos ataques, eligiendo estrategias que les puedan dar algún resultado.

A nivel del sistema jurídico interno de los Estados, estas ambigüedades jurídicas dan paso a que sean aprovechadas estratégicamente de acuerdo a su situación e interés particular, como fue el caso de Ecuador, pero que puede ser aplicado a algún otro Estado con similares situaciones, haciendo uso de instituciones todavía no reconocidas por el derecho internacional, como lo es el asilo diplomático, y aquellas relacionadas que también requieren un análisis más cercano, como el asilo político y la figura de refugiado.

En este sentido, para la jurisprudencia interamericana como la más importante en el mundo en la materia, representará todo un desafío ante la posición de Estados Unidos y Gran Bretaña que se endurece en la materia, pero que tendrán que asumir la importancia que tiene para la sociedad civil, organizada y global. Las iniciativas, por tanto, deberán contemplar esta enorme urgencia que se tiene por delante. En este sentido, para Latinoamérica el caso de Julian Assange representa un antes y después al ser el punto de interés de las agencias de información global, como lo fue WikiLeaks y la política internacional de las grandes potencias.

Por ello, es muy importante que se siga actualizando la ya muy lejana Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Diplomático, pues tal y como fue concebida se encuentra rebasada en la era de la red global y la inteligencia artificial. Esto en respuesta ante la constante vulnerabilidad de la defensa y protección de los derechos humanos, como en este momento se encuentra el caso de Julian Assange, presunto culpable de los llamados “delitos informáticos”.

En este sentido, dicho caso se encuentra estrictamente dentro de los parámetros de la justicia estadounidense y británica, sin interferencia de las demás potencias, como Rusia, China y Francia, que por ahora se percibe no diseñarán una política para él en lo específico. Otras propuestas provenientes de la comunidad internacional se estiman serán rechazadas tanto por Estados Unidos como por Reino Unido.

Por ello, el *Common Law* inglés su compromiso es mayor, la tipificación de los “delitos informáticos” deberá darse desde perspectivas abiertas a la discusión y el análisis; así, el caso de Julian Assange podrá concretarse en lo mejor de los casos.

Para Estados Unidos, estar frente al caso de Julian Assange podría traer consigo un análisis constante en lo jurídico y político de los derechos humanos, principalmente en lo que se refiere a la libertad de prensa, lo que implicaría revisar la ley patriótica de 2001, las leyes de espionaje, el trabajo de sus centros de inteligencia y su agenda internacional, independientemente de la extradición de Assange, pues la sociedad civil global está cada vez más al pendiente de estos casos y lucha constantemente con las redes sociales (*Facebook, Instagram, Twitter*) contra algún régimen dictatorial en conjunto con las organizaciones internacionales no gubernamentales, asociaciones y empresas informativas de alto nivel, principalmente en el contexto de pandemia y postpandemia.

Fuentes consultadas

- ABC Internacional, “Snowden obtiene el permiso de residencia permanente en Rusia” disponible en https://www.abc.es/internacional/abci-snowden-obtiene-permiso-residencia-permanente-rusia-202010231039_noticia.html
- Ambos, Kai, “El caso de Julian Assange: orden de detención europea *versus* asilo diplomático” en *Nuevo Foro Penal*, vol. 9, núm. 81, julio-diciembre 2013, pp. 116-138.
- Amnistía Internacional, “EE UU: Retiren los cargos contra Julian Assange”, disponible en <https://www.es.amnesty.org/actua/acciones/eeuu-assange-libertad-feb20/>
- Arredondo, Ricardo, “WikiLeaks, Assange y el futuro del asilo diplomático” en *Revista de Derecho Internacional*, vol. 69, núm. 2, Madrid, julio-diciembre 2017, p. 128.
- Bernal-Meza, Raúl, “COVID 19, tensiones entre China y Estados Unidos, y crisis del multilateralismo: repercusiones para AL” en *Foro Internacional*, vol. LXI, 2, núm. 244, abril-junio 2021, pp. 259-297.
- BBC News Mundo, “La inteligencia artificial supondrá un cambio más profundo que el fuego, la electricidad o internet: Sundar Pichai, líder de Google”,

- 13 de julio de 2021, disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_14.pdf
- BBC Mundo, “Julian Assange: la justicia de Reino Unido rechaza la extradición del fundador de WikiLeaks a EU”, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55531079>
- Chavez Gurumendi, Denisse y María Belén Villavicencio Franco, *Legalidad del asilo diplomático de Julian Assange. Consecuencias diplomáticas y jurídicas para el Ecuador*, tesis de grado, Universidad Católica de Guayaquil, 2018.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes, disponible en https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/04_Docentes_UdeO_ubicar_el_de_alumnos/Contenidos/Lecturas%20obligatorias/M.5_cont_3_DUDHE.pdf
- Díaz Galán, Elena, “La indefinición jurídica del asilo diplomático al hilo de la práctica internacional: ‘una figura olvidada’” en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 35, 2019, pp. 405-450.
- Documento de análisis del IEEE, “Estrategia, Geoestrategia, Geopolítica”, agosto 2020, disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/2010/DIEEE08-2010-Estrategia-Geoestrategia-Geopolitica.pdf>
- Dupuy, P.M., “La position française en matière d’asile diplomatique” en *Annuaire Français de Droit International*, vol. 22, 1976, pp. 743-755.
- DW Mundo, “Lo que debes saber sobre el caso Assange”, 24 de febrero de 2020, disponible en <https://www.dw.com/es/lo-que-debe-saber-sobre-el-caso-assange/a-52515318>
- Ecoavant, “Islandia se abastece al 100% de energías renovables”, 5 de abril de 2017, disponible en https://www.ecoavant.com/consumo/islandia-se-abastece-al-100-de-energias-renovables_3037_102.html
- El Economista, “Correa y su legado: 477 medios sancionados”, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/Correa-y-su-legado-477-medios-sancionados-20170206-0082.html>
- El Economista, “Hacker se salva de ser juzgado en el Reino Unido”, disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/Hacker-se-salva-de-ser-juzgado-en-Reino-Unido-20121214-0032.html>
- Ejecute Excellence, “El futuro es mejor de lo que pensamos”, disponible en <http://www.eexcellence.es/index.php/entrevistas/con-talento/futuro-ray-kurzweil-singularity-university-datos-tenologia>
- El Guardian, “Julian Assange ofreció refugio bajo fianza en la mansión de Norfolk de un ex soldado”, disponible en https://ees.wikiqube.nt/wiki/Ellingham_Hall

- El Mundo.es, “EEUU está decepcionado porque no se extraditará al *hacker* del pentágono”, disponible en <https://www.elmundo.es/elmundo/2012/10/16/navegante/1350410799.html>
- El País, “Qué hace Julian Assange aún en prisión”, disponible en <https://elpais.com/internacional/2021-02-10/que-hace-julian-assange-aun-en-prision.html>
- FayerWayer, “Richard O’Dwyer evita la extradición por piratería con firma de acuerdo en Nueva York”, disponible en <https://www.fayerwayer.com/2012/12/richard-odwyer-evita-la-extradicion-por-pirateria-con-firma-de-acuerdo-en-nueva-york/>
- France 24, “Estados Unidos presenta 17 cargos nuevos cargos contra Julian Assange”, disponible en <https://www.france24.com/es/20190524-estados-unidos-cargos-julian-assange>
- France 24, “Julian Assange fue condenado a 50 semanas de prisión por un tribunal de Londres”, disponible en <https://www.france24.com/es/20190501-julian-assange-condena-londres-justicia>
- France 24, “La historia por la que Julian Assange lleva una década en la mira de los EEUU”, disponible en <https://www.france24.com/es/historia/20200227-historia-julian-assange-wikileaks-extradicion-juicio>
- Gaddis, John, *On Grand Strategy*, The Penguin Press, Nueva York, 2018.
- González Levaggi, Ariel, “El retorno de Moscú: la gran estrategia de Rusia en la era Putin (2000-2020)” en *Foro Internacional*, vol. LX, 4, núm. 242, octubre-diciembre 2020, pp. 1295-1324.
- Gaens, Bart y Ville Sinkkonen (eds.), *Great Power Competition and The Rising US-China Rivalry*, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, 2020.
- Imaz, Cecilia, “El asilo diplomático en la política exterior de México” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 40-41, otoño-invierno 1993, pp. 53-71.
- Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Randow House, Nueva York, 1987.
- La Jornada, “Exigen en la Ciudad de México liberación de Julian Assange, disponible en <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/03/21/exigen-en-la-ciudad-de-mexico-liberacion-de-julian-assange-4186.html>
- La Vanguardia, “El arte de ganar batallas sin disparar tiros”, disponible en <https://www.lavanguardia.com/participacion/lectorescorresponsales/20191014/47900458554/entrevista-leopoldo-gonzalez-aguayo-diplomacia-geopolitica-geoeconomia.html>
- La Vanguardia, “Es tiempo de auroras boreales en Suecia”, disponible en <https://www.lavanguardia.com/ocio/viajes/20201027/4915833370/auroras-boreales-suecia.html>

- La Vanguardia, “Julian Assange, detenido”, disponible en <https://www.lavanguardia.com/internacional/20190411/461587271405/julian-assange-detenido-fundador-wikileaks-embajada-ecuador-en-directo.html>
- Ley Patriótica de Estados Unidos, Departamento de Justicia, disponible en <https://web.archive.org/web/20090216081628/http://www.lifeandliberty.gov/highlights.htm>
- Mackinlay, Alejandro, “Islandia, flujo y reflujo estratégico” en *Boletín núm. 14*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, abril-junio 2019, p. 11, disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/b/o/boletin_ieee_14.pdf
- Mantilla, Sebastián y Santiago Mejía (coords.), *Rafael Correa, balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Editorial Planeta del Ecuador, 2012.
- MCPRO, “Todo lo que necesitas saber sobre la tecnología 6G”, disponible en <https://www.muycomputerpro.com/2020/12/21/tecnologia-6g>
- Opinión Consultiva, CDH-OC-25/016, disponible en https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/oc25/5_m%C3%A9xico.pdf
- Pastorino, Ana María y M. Raquel Ippoliti, “A propósito del asilo diplomático” en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 47, Universidad de la República de Uruguay, julio-diciembre 2019, pp. 1-37.
- Radio Canadá Internacional, “Lenin Moreno entregó a Assange porque WikiLeaks expuso su implicación en grave caso de corrupción: Rafael Correa”, disponible en <https://www.rcinet.ca/es/2019/04/12/lenin-moreno-arresto-assange-wikileaks-revelaciones-inapapers-corrupcion-rafael-correa/>
- Red Hat, “¿Qué es el internet de las cosas (IoT)?”, disponible en <https://www.redhat.com/es/topics/internet-of-things/what-is-iot>
- Redusers, “Julian Assange: la historia del hacker que hoy tiene su ejército defensor”, disponible en <https://www.redusers.com/noticias/julian-assange-la-historia-del-hacker-que-hoy-tiene-su-ejercito-defensor/>
- Richtsteig, Michael, *Wiener Ubereinkommen uber diplomatische und konsularische Beziehungen*, Nomos, 2ª ed., 2010.
- rtve.es, “Un grupo de periodistas y abogados demandan a la CIA por espíarlos en sus visitas a Julian Assange”, disponible en <https://www.rtve.es/noticias/20220815/periodistas-abogados-demandan-cia-espionaje-assange/2396377.shtml>
- Ruiz Carrasco, Andrés, *Aplicaciones de Inteligencia Artificial en Nanotecnología*, trabajo de fin de grado, Escuela Politécnica Superior-Universidad Autónoma de Madrid, 2016.
- Salazar Marín, D., A.I. Cobo Ordóñez, C. Cruz García *et al.*, “La fuerza vinculante de las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos

- Humanos a la luz del derecho y la justicia constitucional en Ecuador” en *Foro. Revista de Derecho*, núm. 32, julio-diciembre 2019, pp. 123-143.
- Silva Michelena, José A., *Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial*, Siglo XXI Editores, México, 1976.
- Santander Global Tech, “El trashumanismo ¿es la revolución artificial del ser humanismo?” , disponible en <https://repositorio.uam.es/handle/10486/673618>
- Walter, Gustavo, “Derogación de la ley por costumbre-desuetudo-un problema de ineficiencia en el ordenamiento jurídico?” en *Revista Seminario jurídico*, núm. 940, Buenos Aires, Comercio y Justicia Editores, 1993.
- Whittaker, Simon, “El precedente en el derecho inglés: una visión desde la ciudadela” en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 35, núm. 1, 2008, pp. 37-83.
- Wayback, “Exports to large trade partners”, 30 de marzo de 2010, disponible en <http://www.scb.se/Pages/TableAndChart124062.aspx>

Las plagas a las que se enfrenta América Latina y el Caribe en el siglo XXI. Una perspectiva desde la pandemia por COVID-19

The plagues faced by Latin America and the Caribbean in the XXIst century. A perspective from the COVID-19 pandemic

Valeria Olvera Alvarado*
Adriana Abigayl Herrera Solis**

Resumen

Teóricos como Wim Dierckxsens dicen que la sociedad internacional se enfrenta a una crisis sistémica, multiforme o multidimensional, es decir, no sólo se habla de una crisis financiera o económica, sino que se vislumbra en todos los ámbitos: ecológico, sanitario, social, cultural y humanitario. El objetivo del presente escrito es demostrar que las crisis *per se* son normales y hasta cierto punto habituales; el problema es determinar en qué plano se debería encontrar América Latina y el Caribe para que no se vea tan duramente afectada y, por el contrario, que se hallen sus fortalezas que, hasta ahora, parecieran escondidas. En este sentido, es de vital importancia remitirse a la memoria histórica. Por tal motivo, se buscarán soluciones a lo que se reconoce como “plagas” que han azotado y siguen flagelando a la región. La pandemia por COVID-19 refrescó la idea de que para toda acción hay una reacción; aunque, también, que la resiliencia es un aspecto fundamental para salir del bucle de la crisis. Cabe destacar que tanto las problemáticas como las soluciones no pueden ser generalizadas, sino que en cada uno de los países deberían verse a la luz de su propia realidad. En virtud de ello, las soluciones deben

*Doctorante en Estudios Políticos y Sociales, maestra en Administración de Negocios Internacionales y licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Se ha desempeñado como profesora de asignatura en la UNAM y en la Universidad Iberoamericana.

**Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Se desempeñó como ayudante de profesor en la FCPyS-UNAM, donde también fue becaria del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) IN300317 (2017-2019) Paz y Seguridad y Desarrollo IV y del Paz y Seguridad y Desarrollo V IN306220 (2020-2022).

atender dos niveles: el primero, obedecer a las necesidades, los contextos y las capacidades propios de cada Estado, y el segundo, trabajar en la lógica de una sinergia regional.

Palabras clave: plaga, COVID-19, América Latina y el Caribe, desigualdades, relaciones internacionales.

Abstract

Theorists such as Wim Dierckxsens say that international society is facing a systemic, multiform or multidimensional crisis, that is, not only is there talk of a financial or economic crisis, but it is glimpsed in all areas: ecological, health, social, cultural and humanitarian. The objective of this paper is to demonstrate that crises *per se* are normal and to some extent habitual; the problem is to determine in which plane the region should be located so that it is not affected and, on the contrary, that the strengths that until now seemed hidden are found. In this sense, it is vitally important to refer to historical memory. For this reason, solutions will be sought to what are recognized as “plagues” that have plagued and continue to plague Latin America and the Caribbean. The COVID-19 pandemic refreshed the idea that for every action there is a reaction; although, also, that resilience is a fundamental aspect to get out of the loop of the crisis. It should be noted that both the problems and the solutions cannot be generalized, in each of the countries they should be seen in the light of their own reality. By virtue of this, the solutions must attend two levels: the first, to obey the needs, contexts and capacities of each State, and second, to work in the logic of a regional synergy.

Keywords: plague, COVID-19, Latin America and the Caribbean, inequalities, international relations.

Introducción: la metáfora de una plaga. Crónica anunciada desde antes de Cristo

En el presente escrito se hablará de siete plagas que han vapuleado al mundo entero desde los albores del siglo XXI como algo literal, pero también metafórico, pensando en el pasaje bíblico-católico en el que los esclavos israelitas estaban forzados a servir al faraón egipcio y que representaron una advertencia de Dios sobre la imperiosidad de liberar a su pueblo, aunque fuera a un alto costo (recordando que la última representaba la muerte del primogénito del faraón).

Se utiliza esta metáfora porque da muestra de la opresión, del privilegio de una clase (la reinante, aquella que ha gozado de los medios de producción) sobre otra marginada, excluida y deshumanizada. Es decir, pareciera que el capitalismo no se desarrolló hace más de 500 años, sino que su núcleo o cimientos están asentados desde antes de Cristo.

Cristo mismo, en este sentido, es parte de la herencia colonial y de tres pilares fundamentales: la estructura, las instituciones y las imágenes. La primera entendida

como el establecimiento de la base material del sistema global; las siguientes aluden a la construcción de maquinarias de control y orden; y las terceras pensadas a través de la elaboración de ideologías legitimadoras.¹ En consideración a ello, el miedo o los temores que se han infundido en las disímiles comunidades a través de pensar que puede existir una plaga en la que el agua se convierta en sangre o en la que un espacio se llene de ranas, o bien en la que toda la Tierra se sature de piojos, por mencionar aquellas que aperturan este capítulo de la Biblia, es real. Las plagas han representado una forma de control y dominación, pero ello no quiere decir que no existan fuera de la demagogia del elegido. A continuación, se retoma este punto.

Las plagas como mandato divino

En la historia de América Latina y el Caribe se han escrito valerosos, aunque tenues, renglones en los que se imprime el deseo de una transición hacia algo “mejor”; por ejemplo, el cambio hacia una democracia liberal más incluyente, el cortejo de nuevas opciones de integración regional no sólo en el ámbito económico y comercial, sino también en lo militar, político y cultural, pensadas a manera de escudos para defenderse de un enemigo común: Estados Unidos, el cual sigue con la idea de expandirse y de hacer creer a los demás que sus propios intereses son los de ellos también.

Cabe resaltar que este país, representado por las barras y las estrellas, no siempre ha sido el hegemón. Habría que recordar esa travesía que realizaron los peregrinos, que como analogía salieron huyendo de sus lugares de origen hacia la búsqueda de la libertad, tal como lo hizo Cristo en su camino a la evangelización del pueblo perdonado por la gracia de Dios.

Esos peregrinos que a bordo del buque Mayflower hacia las tierras de América, fincando en las Trece colonias, la Declaración de Virginia y la Constitución de Estados Unidos, autoproclamado “de América”, y consolidando a través de su historia imperial, primero regional y continental, después mundial y finalmente universal, conjuga las creencias teológicas del puritanismo y maniqueísmo, tanto en el ámbito protestante como católico, con la moral y la geopolítica, que implica que Dios eligió al pueblo estadounidense como el paradigma de la pureza y la bondad, y que tiene la misión sagrada de enseñarlo a toda la humanidad.² Esto se plasma en ese Destino manifiesto que, complementado con las doctrinas de política exterior, deja establecido que América es el territorio que por derecho divino

¹ Peter W. Preston, *Teoría del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1999, p. 56.

² Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Diccionario de política internacional*, Porrúa, México, 2002, pp. 387-388.

les pertenece, y al ser esa zona de influencia natural deben defenderla de todos los peligros y amenazas. ¿Cómo atenderán esas plagas?

Cada país latinoamericano tuvo una independencia en el papel, más no en la práctica. De una u otra manera quedaron vinculados en las actividades económicas, en el ámbito político y en lo ideológico. Con un Dios protector, que había elegido a unos cuantos de su rebaño, no se tendría que pensar en futuras problemáticas, porque unidos les harían frente. Ya eran libres de las exmetrópolis, pero se entró a una falacia de la libertad, en la que a pesar de ya no tener el “grillete” se dependía de las decisiones de un actor externo al desconocer cómo actuar individual y regionalmente, al mismo tiempo que se conservaron ciertas estructuras coloniales que marcaron el ritmo de vida de las sociedades latinoamericanas. Esta situación ha permitido la proliferación de estas plagas que se engendran desde las altas élites de los países desarrollados e impactan y se multiplican gracias a la complicidad de un engranaje de corrupción aceptada entre las élites gobernantes de los países subdesarrollados, propiamente América Latina, que se ha convertido en el caldo de cultivo.

Así, Estados Unidos vio la oportunidad perfecta para imponer condiciones para que América Latina no se acercara a otros países incómodos (recordando la Guerra Fría y la división de los bloques capitalista y socialista) que no atienden las directrices del “hermano mayor” o sanciones para aquellos que quisieran salir del redil. Ejemplo de ello fue cuando se votó por la salida de Cuba de la Organización de los Estados Americanos.

Las plagas que serían detenidas por el protector puritano, entonces, no sólo no fueron calmadas, sino que fueron exacerbadas al buscar un crecimiento económico a toda costa y sin pensar en las condiciones y necesidades de cada uno. También sin pensar que el Apocalipsis enunciado en el propio libro sagrado se podría adelantar gracias a la innovación tecnológica y a la destrucción masiva de ecosistemas, las cuales se dan por la búsqueda incesante de un “poder sobre”³ o dominación.⁴ De igual modo, sin considerar que hay cuestiones naturales que ni el “propio elegido” podría detener, como el cambio climático y su recrudecimiento por el desbalance de los factores de producción y su explotación masiva, así como por la sociedad de consumo a la que hace referencia Zygmunt Bauman.⁵

³ Jorge Cadena-Roa, “Acción colectiva y creativa de alternativas” en *Revista Chiapas*, vol. 7, Era/Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1999, p. 168.

⁴ Ana Esther Ceceña, “Subvertir la modernidad para vivir bien (o de las posibilidades salidas de la crisis civilizatoria)” en Raúl Ornelas, *Crisis civilizatoria y superación del capitalismo*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 2013, p. 99.

⁵ Véase Zygmunt Bauman, *Vida de consumo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, pp. 77-79.

En consideración a ello, podría pensarse que la divinidad abandonó a su suerte a una región que ya de por sí vivía con plagas, como la dependencia económica, el cercamiento militar (recordando en dónde se encuentran ubicadas las bases militares de Estados Unidos) y la imposición, por parte de un actor externo, de dictadores en países que tenían miras a desobedecer al “elegido”. Empero, éstas se verían agravadas como se anotó en líneas precedentes, por la falta de una visión propia a mediano y largo plazo, sin olvidarse de la intensificación de las secuelas de un capitalismo caracterizado por el antropocentrismo, el heteropatriarcado opresor, el racismo, la marginalización, por escribir algunos adjetivos.

Las plagas en medio de una plaga, ¿callejón sin salida?

No se puede asegurar que Dios haya enviado las plagas arriba mencionadas, tampoco su propia existencia; esto podría discutirse en otro espacio. Sin embargo, de lo que se tiene cuenta es que, a raíz de la pandemia por COVID-19,⁶ se recrudecieron situaciones que se vivían en la región, tales como bajos niveles de alfabetización, un bajo crecimiento económico promedio, falta de infraestructura y protección social, así como una agitación social regional en la que se demandaba, entre otras cosas, justicia ante las desapariciones —cada vez más frecuentes—, el incremento de los casos de feminicidios, violaciones y desacreditaciones por género, raza, etnia, etc.

A pesar de los esfuerzos de la mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe —entre los que se distinguen el cubano, el mexicano y el argentino—, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en mayo de 2020, declaró que eran el epicentro de la pandemia por COVID-19. Luego, todo se salió de control.

Por un lado, la informalidad de los trabajos, la reducción de ingresos y la caída de los precios de los productos básicos fueron los principales elementos para agravar los altos niveles de desigualdad y violencia existentes. Por el otro, la apatía de algunos de los Estados a cooperar se vislumbró en el acaparamiento de las vacunas, los préstamos y los servicios médicos que algunos de los países proporcionaron ante la emergencia. Dicho de otro modo, aunque todo el mundo se encontraba en medio del “mar”, varios de los países optaron por “remar” solos y

⁶ La pandemia por COVID-19 es una enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2, el cual presentó sus primeros casos en la región de Wuhan, China, y de ahí se extendió por los diversos países. La Organización Mundial de la Salud (OMS) la declaró una emergencia de salud pública de importancia internacional el 30 de enero de 2020, condición que mantuvo hasta el 5 de mayo de 2023, cuando dicho organismo decretó el fin de la misma.

quedarse lo mejor abastecidos, mientras que otros sufrieron las consecuencias de estas duras decisiones.

Así, en medio del caos y la tempestad por la aparición de nuevas variantes del SARS-CoV-2, se observa que las plagas que ya eran parte del día a día de América Latina y el Caribe se volvieron más fuertes y resistentes. Ante este contexto, es imprescindible aprender de los errores del pasado y mostrar lo que se aprendió. Napoleón Bonaparte tenía la estrategia de dividir; en este caso y rescatando lo que Eduardo Galeano propone en *Las venas abiertas de América Latina*,⁷ la solución es lo opuesto.

Enfoque teórico

Este ensayo contiene una visión que emana de la teoría crítica con perspectiva latinoamericana que busca entender su propia realidad (el ser, hacer y poder del que hablaba Aníbal Quijano)⁸ para generar mecanismos que coadyuven a su transformación.

En consonancia con este enfoque, se utilizó la teoría de la complejidad combinada con la teoría de sistemas, pensando a la región como un ente vivo en el que cada uno de los nodos (países) son esenciales para su supervivencia. Así, las plagas que se exponen se plantean como procesos causales y no lineales, además de vislumbrar en sus comportamientos una tendencia no determinista, aunque el neocolonialismo permite el cuestionamiento de lo último.

Finalmente, siguiendo con esta corriente, se contempló la teoría del desarrollo en la que hay un centro, ahora abordado como Norte Global, y una periferia —mejor conocida como Sur Global—. De este modo, se lograron identificar distinciones entre aquellos países colonizadores, metrópolis y los subordinados, colonizados. No obstante, pensando en la teoría de la complejidad, se dictaminó que a pesar de las diferencias entre unos y otros, éstas no marcan que: 1) puedan darse sures globales dentro del Norte; 2) sea posible que dentro del Sur hayan nortes, y/o 3) sea viable el cambiar de posición, siempre y cuando se encuentren las debilidades y se trabaje en las problemáticas estructurales.

Metodología

El diseño de la investigación emana de una discusión teórico-conceptual sobre los alcances y límites de la realidad internacional. En virtud de ello, se pone en entredicho la historia de América Latina y el Caribe a través de sus “plagas” o problemas

⁷ Eduardo Galeano, *Las venas abiertas de América*, Siglo XXI Editores, México, 2011.

⁸ Aníbal Quijano, *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2014.

estructurales y se dan posibles soluciones considerando los aprendizajes que han emanado tras la pandemia por COVID-19.

El método deductivo permite identificar las principales “plagas”, mismas que han emanado de la herencia colonial, además de analizarlas y, en consecuencia, brindar pautas a partir de subrayar las áreas de oportunidad y demostrar las fortalezas que la región *per se* tiene.

El recorrido de este método del plano abstracto a la aplicación e identificación de las lecciones pasa por un reconocimiento de lo que se vivió a partir del descubrimiento de una nueva pandemia, la cual puso en jaque los conocimientos de los propios investigadores.

Resultados: las plagas actuales

En esta segunda década del siglo XXI no sólo se detonó una crisis sanitaria global –que en el año que se escribe este ensayo aún no tiene cura y ha dejado a más de 1 700 000 de muertos en la región–,⁹ sino que se agudizaron problemáticas que habían sido olvidadas, invisibilizadas y, hasta cierto punto, normalizadas. Lo cierto es que siempre han existido, aunque la numerología de cada uno de estos males ha crecido exponencialmente por la corrupción y la ilegalidad, lo que hace pensar que las sociedades latinoamericana y caribeña se enfrentan a “nuevas plagas” que llegan a la región para aprender formas alternas de vida, poniendo a prueba que la incertidumbre es mejor que la certidumbre cuando de romper “cadenas” se habla.

Cabe rememorar a esta altura un concepto contemplado de vital importancia, es decir, neocolonialismo, el cual es entendido como:

Un sistema generalizado de explotación y enajenación masiva de recursos humanos y materiales de los países subdesarrollados, que llevan al cabo la mayoría de los países desarrollados, principalmente a través de prácticas casi siempre desventajosas y perjudiciales de “ayuda” económica y militar, empréstitos e inversiones extranjeras, así como de las empresas transnacionales, en un ámbito formal e institucional, tanto ideológico-político como económico y financiero dominado por las potencias, y que implica un amplio grado de subordinación política y cuenta frecuentemente con la connivencia de algunos sectores oligárquicos nacionales de los propios países en desarrollo.¹⁰

⁹ Statista, “Número de personas fallecidas a causa del coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe 2022, por país” en *Statista*, 2022, disponible en <https://es.statista.com/estadisticas/1105336/covid-19-numero-fallecidos-america-latina-caribe/> fecha de consulta: 5 de noviembre de 2022.

¹⁰ Edmundo Hernández-Vela Salgado, *op. cit.*, p. 720.

Esta definición muestra que, a pesar de la descolonización, aún se ven resquicios que coadyuvan a la fragilidad de estas sociedades. Por ello la urgencia de rescatar lo propio del mercado, pensando en el capitalismo voraz que ahora se retoma como neoliberal globalizado.

Por otro lado, es relevante mencionar que existe una brecha entre los países que conforman la región, es decir, no todos poseen los mismos recursos, capacidades y dinámicas. Lamentablemente, algunos se han visto imposibilitados de seguir el mismo ritmo que aquellos que encabezan la carrera por el liderazgo regional, entre los que destacan Argentina, Brasil y México tradicionalmente y, en los últimos años, Chile, de acuerdo con la lista anual emitida por el Fondo Monetario Internacional.¹¹

Tales discrepancias, en lugar de fomentar una cooperación, ocasionan conflictos, discusiones, negociaciones desiguales, además de envidias y recelos. Ello se intenta ocultar en cumbres internacionales como la que se suscitó en 2021 con sede en México —la VI Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños—. Empero, hacen que lejos de adquirir nuevas perspectivas y se luche por un bien común, se alejen del mismo.

Esta situación se ha enfatizado por la carrera en la creación y adquisición de vacunas; antes de mencionar cuáles se crearon y distribuyeron comercialmente, es importante enfatizar su funcionamiento. En este sentido, encontramos tres principales tipos.

Vacuna de ARN mensajero (ARNm): fomenta que las células produzcan la proteína de la espícula que se encuentra en la superficie del virus, lo que hace que el organismo produzca anticuerpos.

En la vacuna de vector viral, “el material del virus se coloca en una versión modificada de un virus diferente (vector viral). Este vector brinda instrucciones a las células para que hagan copias de la proteína de la espícula de la COVID-19. Una vez que las células presentan las proteínas de la espícula en su superficie, el sistema inmunitario responde mediante la creación de anticuerpos y glóbulos blancos de defensa”.¹²

Por su parte, las vacunas de subunidades proteicas únicamente incluyen las partes del virus que mejor estimulan al sistema inmunitario; una vez que el sistema

¹¹ Redacción Internacional, “Conozca cuáles son los países con mayor PIB de América Latina” en *El Tiempo*, 2021, disponible en <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/los-10-paises-mas-ricos-de-latinoamerica-626826> fecha de consulta: 25 de octubre de 2022.

¹² Mayo Clinic, “Diferentes tipos de vacunas contra la COVID-19: cómo funcionan”, 2023, disponible en <https://www.mayoclinic.org/es/diseases-conditions/coronavirus/in-depth/different-types-of-covid-19-vaccines/art-20506465> fecha de consulta: 25 de julio de 2023.

inmunitario reconoce las proteínas de la espícula, crea anticuerpos y glóbulos blancos de defensa.

Es así que se consolidaron diferentes vacunas, a saber: Pfizer/BioNTech, Moderna, AstraZeneca, Janssen, Sinopharm, Sinovac, Bharat, CanSinoBIO, Valneva, Novavax, las cuales fueron reconocidas internacionalmente por la OMS.¹³ Empero, no se deben dejar de lado aquellas vacunas que no contaron con el mismo respaldo, pero demostraron un índice de efectividad contra la lucha del virus, es decir las vacunas cubanas, cuyo caso requeriría un espacio de discusión más profundo. Lo interesante de este punto es que se comenzó a hablar de una “geopolítica de las vacunas”, dado que los países más avanzados tecnológicamente impusieron sus reglas del juego para aceptar o rechazar aquellas que podrían entrar en el mercado. En consecuencia, Cuba, al igual que China y Rusia, quedó relegada de muchos mercados potenciales; sin embargo, pudo brindar apoyo a varios de sus vecinos latinoamericanos.

A continuación, se enumeran las que se consideran las plagas actuales que azotan la región de América Latina y el Caribe (aunque no resultan exclusivas de la misma) y que resultan un claro ejemplo de cómo el área no ha podido vincularse como un frente unido, a pesar de compartir diferentes realidades y de pronto tener destellos de hermandad como se sugirió en el párrafo anterior:¹⁴

1) emergencia medioambiental, el peligro de que no exista un mañana. En 1972, los países adoptaron una preocupación histórica acerca de la responsabilidad de cuidar el medio ambiente. Este hecho estuvo marcado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, la cual fue la primera a nivel mundial en hacer del medio ambiente un tema prioritario en la agenda de los gobiernos, la sociedad civil, las empresas y los responsables de la formulación de políticas públicas.

Fue así que los participantes adoptaron una serie de principios para la gestión racional del medio ambiente. Asimismo, dio lugar a la creación de otros instrumentos de cooperación y diálogo entre los países industrializados y en desarrollo sobre el vínculo entre el ámbito ecológico, el desarrollo económico y el bienestar de las personas de todo el mundo.

¹³ Organización Panamericana de la Salud, “Vacunas contra la COVID-19”, 2023, disponible en <https://www.paho.org/es/vacunas-contra-covid-19> fecha de consulta: 25 de julio de 2023.

¹⁴ Es imprescindible aclarar que el orden anteriormente enunciado de las plagas no atiende a una preferencia específica o jerarquización según su importancia de las mismas. Más bien, todas han coadyuvado a un contexto de crisis permanente y acentuada que ejerce una violencia estructural; éstas se han convertido en un mal conjunto para los países latinoamericanos y caribeños, pues han ido profundizando cada vez más sus desigualdades y condición de vulnerabilidad.

Lamentablemente, a pesar de los esfuerzos y diversos mecanismos que se han impulsado para salvaguardar este propósito, sigue existiendo una emergencia. Entre los desafíos ambientales que enfrenta la región destacan la tala ilegal y la deforestación; las sequías; la explotación de los suelos por actividades económicas como la minería y la generación de energía a través del petróleo y otros combustibles fósiles; la falta de agua potable y deterioro de mantos acuíferos; el daño y perjuicio a la biodiversidad y la protección efectiva a las y los líderes ambientales de cada país. Asimismo, ante el contexto por la crisis sanitaria por el SARS-CoV-2 se agudizó la generación de basura en todos los países y, por ende, se ha dificultado el tratamiento de desechos.

Aunado a ello, la preocupación por los compromisos adquiridos con anterioridad que no han sido cumplidos. Ejemplo de ello es la Agenda 2030, que es un plan de acción mundial basado en 17 objetivos que buscan alcanzar un desarrollo sustentable en pro del planeta. A pesar de lo antes dicho, se realizó un balance de cómo han avanzado los países en la tarea de cumplir estos objetivos y el resultado fue deplorable, pues no sólo no se lograrán las metas que propone, sino que nuevamente se verá la gran desigualdad existente entre latinoamericanos y caribeños *versus* sociedades de otras latitudes. Por su parte, el cambio climático ha provocado un aumento de desastres naturales que cada vez causan mayores daños en los lugares donde impactan, por lo que los países han tenido la necesidad de proporcionar presupuesto público adicional para una mejor atención de las urgencias, así como campañas de concientización sobre el mismo. El mayor dilema de combatir algo que es “natural” es entender su profundización por la acción humana;

2) crisis migratoria y desplazamiento forzado: crónica de una salida sin retorno. La migración se refiere a la actividad de desplazarse de un territorio a otro, que puede ser permanente o temporal. Sus motivaciones, en la mayoría de los casos, representan su voluntad por buscar mejores condiciones de vida debido a que en otros territorios no sólo valoran más la mano de obra barata, sino que la pagan, ofreciendo una mayor cantidad de empleos que en sus lugares de origen. También los estudios suelen ser mejores, o bien, simplemente se busca estar con familiares o personas entrañables. Sin embargo, existe una migración forzada que se puede definir como el desplazamiento que se ocasiona por la amenaza a la vida, la seguridad o la libertad o por situaciones que ponen en peligro la subsistencia. En esta migración se incluyen los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados por desastres naturales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo.¹⁵

¹⁵ OIM, *Derechos humanos de personas migrantes. Manual regional*, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos-MERCOSUR, 2015, p. 20, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33203.pdf> fecha de consulta: 13 de diciembre de 2022.

A pesar de no existir el concepto de migración como un derecho humano, el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho a la libre circulación en dos apartados. El primero estipula que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, haciendo referencia a la migración interna. El segundo, sobre la migración internacional, añade que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país. Asimismo, se creó la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y en 1999 se firmó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

América Latina y el Caribe se ha convertido en un corredor inmenso de migración hacia el Norte y el Sur, fenómeno que ha alcanzado dimensiones estrepitosas debido a la cantidad de migrantes, la diversidad de su lugar de origen y el número de países que cruzan para llegar a su destino final. Aunado al flujo de migrantes latinoamericanos y caribeños, sobre todo de Venezuela y el denominado triángulo de Centroamérica, que incluye los países de El Salvador, Guatemala y Honduras, la región se ha convertido en un punto de tránsito de ciudadanos de otras latitudes, como africanos y asiáticos.

Tan sólo en 2021, de acuerdo con cifras de la OIM, en el mundo hay unos 281 millones de migrantes internacionales, que equivalen a 3.6 por ciento de la población mundial. De ellos, 59 millones (21 por ciento) se encuentran en América del Norte y 14.8 millones (cinco por ciento) en América Latina y el Caribe.¹⁶

Es así que expertos en materia migratoria han calificado la situación con la expresión “sin precedentes”; debido a que las personas no sólo migran con el sueño y anhelo de alcanzar mejores condiciones de vida, sino que las razones de su desplazamiento se han diversificado y complejizado al tornarse una emergencia el tránsito por cuestiones de inseguridad. Lamentablemente su martirio se prolonga en toda la travesía, pues se enfrentan a situaciones de hambre, cuestiones sanitarias, grupos delictivos, fraudes, violaciones, tráfico de órganos, trata de personas, por no mencionar que algunos fallecen en el intento;

3) pandemias y antídotos. Marcador 1-0, favor las primeras. Las políticas y los sistemas de salud pública en la región latinoamericana y caribeña son considerados ineficientes para atender al número de habitantes de los respectivos países por la

¹⁶ Camilo Toledo-Leyva, *América Latina se ha convertido en corredor de migrantes*, Deutsche Welle, 2021, disponible en [https://www.dw.com/es/am%C3%A9rica-latina-se-ha-convertido-en-corredor-de-migrantes/a-60152528#:~:text=Seg%C3%BAAn%20UNICEF%2C%20cerca%20de%203,por%20la%20migraci%C3%B3n%20en%202022.&text=De%20ellos%2C%2059%20millones%20\(21,Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe](https://www.dw.com/es/am%C3%A9rica-latina-se-ha-convertido-en-corredor-de-migrantes/a-60152528#:~:text=Seg%C3%BAAn%20UNICEF%2C%20cerca%20de%203,por%20la%20migraci%C3%B3n%20en%202022.&text=De%20ellos%2C%2059%20millones%20(21,Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe) fecha de consulta: 16 de diciembre de 2022.

mala o deficiente atención, aunado a la falta de personal, insumos o medicamento, así como la negligencia médica. Sobre todo, el sistema de salud evidencia la brecha socioeconómica existente, pues sólo los altos estratos de la sociedad son los que pueden acceder a una mejor atención médica, una atención que resulta privada y, para muchos, inalcanzable. Así, el sistema de salud es cada vez más ineficiente, discriminatorio y contraproducente aunque, en contraste, es el segundo sector de la economía en el mundo e involucra a un número creciente de personas.¹⁷

La pandemia mundial por SARS-CoV-2 surgida en Wuhan, China, en diciembre de 2019, así como sus múltiples variantes, profundizaron y pusieron como prioridad la crisis sanitaria ya existente, como lo demostró el crecimiento muchas veces exponencial de casos identificados de COVID-19, las situaciones críticas de salud y las muertes en exceso y derivadas directamente de la pandemia. La región, junto con Estados Unidos, se convirtió en el centro de la pandemia. Los sistemas de salud se encontraron bajo estrés, generando otras potenciales crisis sanitarias derivadas de otras morbilidades y enfermedades que el sistema no podía atender. La asimetría de la crisis de salud se manifiesta en la forma en que el virus generó diferentes tasas de contagio y letalidad en diversas poblaciones y en la capacidad de éstas de acceder a cuidados terapéuticos adecuados ante una evolución compleja de la enfermedad.¹⁸

Es en este escenario donde la cruzada por la obtención de vacunas se convirtió en una prioridad para las agendas de política exterior de la región. En Latinoamérica y el Caribe el país con más habitantes vacunados fue Cuba (con 2.86 dosis por habitante), el cual pudo generar su propia cura y compartirla con algunos de sus países vecinos; le siguen Chile (con 2.35 dosis) y Uruguay (con 2.04 dosis). El país con menos vacunados fue Haití, con sólo 0.01 dosis por habitante, según datos de 2022 por Statista.¹⁹

La vacunación fue y seguirá siendo un reto y una prioridad, pero a ello se suma el hecho de que en muchos lugares ni siquiera tienen acceso a servicios sanitarios básicos (como el tratamiento de aguas residuales), así como la atención

¹⁷ Gustavo Esteve, “La insurrección en curso” en Raúl Ornelas, *Crisis civilizatoria y superación del capitalismo*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 2013, p. 140.

¹⁸ Fernando Filgueira, Luis Miguel Galindo, Cecilia Giambruno y Merike Blofield, *América Latina ante la crisis del COVID-19. Vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*, CEPAL, 2020, p. 9, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46484/1/S2000718_es.pdf fecha de consulta: 2 de diciembre de 2022.

¹⁹ Statista, “Número de dosis de vacunación contra la COVID-19 por cada 100 habitantes administradas en América Latina 2022, por país” en *Statista*, 2022, disponible en <https://www.statista.com/statistics/1194813/latin-america-covid-19-vaccination-rate-country/> fecha de consulta: 23 de octubre de 2022.

urgente a otras enfermedades y morbilidades que siguen latentes, cobrando vidas, arrebatando sueños;

4) el recrudecimiento de la inestabilidad económica. Además de la crisis sanitaria, la COVID-19 tuvo un importante impacto socioeconómico y financiero en una región que ya enfrentaba dificultades estructurales. Las medidas de confinamiento afectaron profundamente la oferta y la demanda en muchos sectores, en particular el turismo, reduciendo los ingresos y el poder adquisitivo de los hogares, propiciando la caída de los precios de los productos básicos, lo que a su vez provocó una fuerte desaceleración de los mercados y las monedas de América Latina.²⁰

Se manifestó la fragilidad de las economías con impactantes tasas de desempleo, el aumento del empleo informal y los índices de pobreza, así como el incremento de las tasas de inflación, por lo que los Estados se vieron en la necesidad de diversificar sus programas sociales y aumentar su deuda externa, ya sea por los intereses de deudas adquiridas previamente o por la adquisición de nuevos préstamos para atender la crisis, fomentando así la dependencia hacia organismos internacionales de financiamiento.

Asimismo, se reconfiguraron las dinámicas de la sociedad respecto a la división de trabajo. Se implementó el llamado “trabajo en casa” (*home office*), que ha traído consecuencias y efectos negativos para empleados que son vistos como “esclavos” porque se ven atados a jornadas sin horario definido y en las que tienen que utilizar sus propios recursos y servicios para cumplir con los objetivos y metas solicitados, siempre con el riesgo de perder su empleo o no recibir su salario completo —justo—, mientras lidian con una fatiga persistente y problemas de salud que se agravarán en un futuro.

En su informe anual *Balance preliminar de las economías 2022*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), proyecta que Latinoamérica desacelerará su ritmo de crecimiento en 2022 a 1.3 por ciento, profundizándose así el decrecimiento económico. Este proceso económico se debe a un contexto de asimetrías entre los países desarrollados, emergentes y en desarrollo sobre la capacidad de implementar políticas fiscales, sociales, monetarias, de salud y vacunación para una recuperación sostenible de la crisis de la COVID-19.²¹

La actividad económica de la región pronosticó una tasa de crecimiento superior a la esperada durante el primer semestre del año y una desaceleración

²⁰ ONU, “Comunicado de prensa”, disponible en <https://www.cepal.org/es/comunicados/economias-america-latina-caribe-se-desaceleraran-2023-creceran-13> fecha de consulta: 26 de julio de 2023.

²¹ Democracia Abierta, *Latinoamérica: un panorama convulsionado para 2022*, Democracia Abierta, 2022, disponible en <https://www.opendemocracy.net/es/latinoamerica-panorama-convulsionado-en-2022/> fecha de consulta: 11 de noviembre de 2022.

durante el segundo. La desaceleración observada en la segunda mitad de 2022 se mantiene en 2023, aunado a las presiones inflacionarias. La fluctuación en el dólar y las políticas monetarias han acelerado la inflación.

En el ámbito fiscal, si bien se observa una reducción del déficit primario, los niveles de endeudamiento continúan siendo altos, por lo que cabe esperar que el espacio fiscal siga condicionando la trayectoria del gasto público. A las complejidades macroeconómicas se suman una reducción de la creación de empleo formal, un aumento de la informalidad, el estancamiento o pérdida de los salarios reales, caídas en la inversión y crecientes demandas sociales. Todo ello ejerce presión sobre la política macroeconómica, que debe conciliar la implementación de políticas orientadas tanto a lograr una reactivación económica basada en la inversión y la creación de empleo como a controlar la inflación y procurar la sostenibilidad fiscal.²²

Al complejo escenario interno de la región se añade un escenario internacional que ha continuado deteriorándose y cuyos pronósticos de crecimiento, tanto de la actividad económica como del comercio mundial, han vuelto a pronosticarse a la baja. Las proyecciones de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) mundial se han revisado a la baja principalmente como consecuencia de los efectos de la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania. Se prevé que 2022 cerrará con un crecimiento de 3.1 por ciento cuando antes de la guerra se proyectaba una tasa de 4.4. Para 2023 se espera que se acentúe la desaceleración y que el PIB global crezca 2.6 por ciento. Las economías avanzadas crecerían un 0.6, mientras que las emergentes y en desarrollo lo harían 3.7 por ciento;²³

5) ceguera y colonialidad del saber: el éxito del sistema. El sistema educativo se halla en crisis porque no prepara a las personas para la vida y el trabajo; además, margina a la mayoría. El principal producto son los desertores: niñas y niños que deben trabajar para brindarle a su familia la oportunidad de sobrevivir. Aunque el panorama no es mejor para quienes estudian por 20 o 30 años y cuentan con notas sobresalientes, al no lograr encontrar un trabajo en aquello que estudiaron.

El fracaso escolar proviene de perseguir a toda costa la lógica del mercado en la que sólo “se es alguien” si se tiene experiencia y estudios. Desde 1953 se demostró

²²Naciones Unidas, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2022*, CEPAL, Santiago, 2023, p. 13, disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48574/S2201296_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y fecha de consulta: 30 de julio de 2023.

²³*Idem.*

el déficit en América Latina y el Caribe,²⁴ al señalar que ningún país podría satisfacer la demanda de la educación.

En este sentido, parece que aunque el programa del Banco Mundial y de la Agenda 2030, además de los proyectos específicos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (mejor conocido por sus siglas en inglés, UNICEF), tienen aspectos específicos para este rubro, no son suficientes.

Lo anterior ya se sabía y reconocía; no obstante, la pandemia vino a agravar la situación porque en el punto álgido de los contagios por COVID-19 más de 144 millones de estudiantes dejaron de asistir a la escuela.²⁵ En 2023 se puede observar que las consecuencias aún permean, pues además de presentarse un choque para la niñez y la adolescencia por el cierre prolongado de escuelas que afectó el aprendizaje, el encierro por las medidas de confinamiento y la pérdida de seguridad económica en los hogares, de igual modo, afectaron la educación.

Este panorama es complejo porque compromete el desarrollo de toda una generación, debido a que, aunque la mayoría de los gobiernos han buscado soluciones, éstas han llegado de manera desigual por la falta de tecnología y de las condiciones imprescindibles en el hogar para tomar clases en línea;

6) violencia de género: el rechazo a la otredad. Las mujeres de la región se enfrentan a importantes obstáculos para participar plenamente en la economía formal, en parte debido a la carga adicional que asumen por las actividades de cuidado y trabajo doméstico no remunerado. Incluso antes de la pandemia, una de cada tres mujeres de la región no contaba con ingresos propios. El equilibrio entre el trabajo y la vida privada de las mujeres se ha deteriorado, ya que se han visto obligadas a hacer malabarismos con su empleo remunerado y las responsabilidades adicionales de cuidado de los niños y otros miembros de la familia, la supervisión de la escolarización en el hogar y las actividades domésticas, como la cocina o la limpieza.²⁶

²⁴ Gustavo Esteva, *op. cit.*, pp. 137-138.

²⁵ Sandra García Jaramillo, *COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe*, PNUD-UNICEF, 2020, disponible en https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/covid-19-y-educacion-primaria-y-secundaria-repercusiones-de-la.html fecha de consulta: 13 de diciembre de 2022.

²⁶ OCDE, *COVID-19 en América Latina y el Caribe: panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis*, OCDE, 2020, disponible en <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis7d9f7a2b/#section-d1e1087> fecha de consulta: 12 de diciembre de 2022.

Considerando los cierres de escuelas y centros de trabajo, sumado al hacinamiento, la incertidumbre económica y el aumento de la pobreza debido a la pandemia hizo que se incrementaran las denuncias sobre violencia de género en la región, incluidos los actos de violencia contra las mujeres y las niñas;²⁷ crímenes como abuso sexual, violaciones, violencia doméstica o feminicidios aumentaron exponencialmente en este periodo de cuarentena prolongada. A pesar del alza en las denuncias, fue difícil para las mujeres denunciar a su agresor, porque a menudo se encontraba confinado en el mismo hogar.

Es menester criticar que violencia de género se ha cerrado un poco al concepto de atención prioritaria a mujeres e infantes, aunque es imprescindible su oportuna y eficaz acción en el tema; también se debe atender a otras personas vulnerables. Las agresiones contra las personas por su orientación sexual o su identidad de género suelen estar motivadas por el deseo de castigar a quienes se considera que desafían las normas sobre género y se catalogan como actos de violencia por motivos de género. “Ud. no tiene que ser lesbiana, gay, bisexual o transgénero para ser atacado: la mera percepción de homosexualidad o de identidad transgénero es suficiente para poner en peligro a esas personas”.²⁸

La pandemia también vulneró los derechos de la comunidad LGBTQ+, incluso se invisibilizan los abusos y crímenes que sufrieron. Evidentemente, la violencia no es sólo física, sino también psicológica. Debido a la inestabilidad socioeconómica, la incapacidad para salir de entornos abusivos, así como la agravación de la ansiedad y otras condiciones preexistentes relacionadas con el bienestar mental y emocional, las personas LGBT fueron víctimas de un impacto significativo en la pandemia. Los servicios de salud informaron una percepción en el deterioro de la salud mental y un aumento de la demanda de asistencia psicológica: un reporte reveló que se cuadruplicaron las cifras de llamadas en las que una persona les contacta por contemplar el suicidio.²⁹ Cabe resaltar que tan sólo entre el 1 de enero de 2008 y el 30 de septiembre de 2019 (últimos datos actualizados), 3 314 personas

²⁷ *Idem.*

²⁸ Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Violencia homofóbica y transfóbica*, Naciones Unidas, 2017, disponible en <https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/05/Violence-Factsheet-Esp.pdf> fecha de consulta: 22 de octubre de 2022.

²⁹ Víctor Madrigal-Borloz, *Informe a la Asamblea General de la ONU: El impacto de la pandemia de COVID-19 en los derechos humanos de las personas LGBT*, Naciones Unidas-Experto independiente de Naciones Unidas en protección contra la violencia y la discriminación por orientación sexual e identidad de género (IESOGI), 2020, disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SexualOrientation/Summary-of-Key-Findings-COVID-19-Report-ESP.pdf> fecha de consulta: 8 de diciembre de 2022.

trans fueron asesinadas en 74 países,³⁰ sin considerar las cifras que este contexto ha provocado;

7) ... Se tiene conciencia de que se puede hablar de muchas “plagas” más. La lista en este momento parece interminable, debido a que, como se argumentaba en líneas anteriores, la corrupción y la ilegalidad promueven no sólo una ausencia de transparencia, sino que se cometan crímenes que atentan contra los seres vivos.

Contemplando esto, es cuestión de tiempo para entender que no bastan las leyes que se han hecho sobre derechos humanos –sobre todo cuando quedan en letra muerta–, que el capitalismo a ultranza no tiene ética ni moral y que lo que menos le preocupa son aquellos que salgan del plano terrenal. Esto se comprueba con las atrocidades que se dan en los desplazamientos o contra las personas que viven en pobreza extrema o que no siguen los cánones marcados por los valores heredados de la modernidad; dicho de otro modo, lo tradicionalmente aceptado, por ejemplo, la comunidad LGBTIQ+, los pueblos indígenas originarios o personas afrodescendientes, por mencionar algunos casos.

Algunas de las plagas que parecen cobrar mayor *vibrato* son el tráfico de órganos y armas, la trata de personas, así como la venta ilegal de drogas y el mundo que las rodea –narcotráfico–. No porque haya llegado la pandemia por COVID-19 quiere decir que éstas se hayan terminado; por el contrario, pensando en muchas personas que quedaron desempleadas, fueron discriminadas y marginadas, fue más sencillo cooptarlas para actividades ilícitas. La impunidad continúa, porque el sistema judicial de América Latina y el Caribe sigue las líneas dejadas por las instituciones coloniales –de frente, el conservadurismo ante todo; por detrás, todo se objetiviza o mercantiliza–.

Se deja la tarea a quien observa este texto de que piense en otras para que sea consciente de que estas “plagas” son más cercanas a cada uno de lo que se podría creer.

Conclusiones y recomendaciones

Después de enlistar las plagas “incómodas” que golpean de manera insólita a América Latina y el Caribe, se puede comentar que el capitalismo ha tocado sus límites de posibilidad. Su capacidad destructiva, autofágica, excluyente, sobrepasa con mucho sus potencias creativas, alternas, formando una situación de inestabilidad sistémica, la cual propicia tanto “catástrofes” como “bifurcaciones”. Al pensar

³⁰ Amnistía Internacional, *Orgullo 2020: más discriminación y violencia contra el colectivo LGBTI durante la COVID-19*, Amnistía Internacional, 2020, disponible en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/orgullo-2020-mas-discriminacion-y-violencia-contra-el-colectivo-lgbti-durante-la-covid-19/> fecha de consulta: 18 de noviembre de 2022.

en un Apocalipsis adelantado, se percibe miedo, miedo a la incertidumbre, a lo desconocido, a un orden complejo, a una realidad que se aprendió durante más de 500 años.

Para salir de este terrorífico escenario es menester resistir y luchar en conjunto; en otras palabras, preservar la autonomía regional para plasmar su propia historia. No obstante, esto no se puede alcanzar de no hacer un examen de autoconciencia, evocando a la comprensión de cada una de las distintas realidades y necesidades. Hay que asumir la condición de haber sido colonias y cortar las “plagas” que son exaltadas por Estados Unidos para mantener la posesión expresada a través del concepto de neocolonialismo.

En consecuencia, se debe desafiar el actual contexto económico, sanitario, educativo, cultural, sosteniendo una postura que se vea definida por la presencia de un futuro común y de la voluntad unívoca de hacer historia de éste. La dificultad más grande en ello es quitar egos, dejar de lado rivalidades, apostar por el otro para descubrir caminos ocultos, aquellos que permiten vislumbrar horizontes de posibilidades, no sólo más ricos que lo que podría ser visible, sino incluso contradictorios con lo que hoy se muestra como excluyente, porque responde al sendero trazado por el poderío imperial, aquel que fue concedido por la Divinidad.

La tarea esencial del pensamiento es mostrar que existen potencialidades de futuro negadas por el orden establecido. Para ello, la educación y la cultura son ejes imprescindibles y se deberían colocar como pilares para sostener una política –sin aferrarse a los apelativos de izquierda o derecha– propia, que detente políticas públicas que satisfagan las necesidades de sus poblaciones. “Donde el Estado nacional redimensione y reinvente su papel como representante y benefactor de la sociedad y sobre todo, como defensor de un pueblo y un país”.³¹

Es crucial considerar la ecología de saberes propuesta por Boaventura de Sousa Santos,³² el reconocimiento de la alteridad, un posicionamiento crítico transfronterizo³³ y la interculturalidad, la cual se observa como una perspectiva y práctica “desde la otredad” orientada a terminar con el poder de la colonialidad y del imperialismo, a través de una “nueva democracia” que naturalmente es “antipatriarcal”, “anticapitalista”, “antisegregacionista”; que respeta la diversidad de los pueblos y las nacionalidades indígenas, empero, que llama a la unidad entre

³¹ Samuel Sosa Fuentes, “Cultura global e identidades en crisis: los desafíos del nuevo siglo” en *Relaciones Internacionales*, núm. 91, FCPys-UNAM, México, enero 2016, p. 108.

³² Boaventura de Sousa Santos, *Una epistemología del Sur*, CLACSO-Siglo XXI, México, 2007, pp. 98-152.

³³ Significa reconocer la capacidad del movimiento para entrar a/dentro del trabajo con y entre los espacios social, político y epistémico antes negados y reconceptualizar esos espacios a través de formas que respondan a la persistente recolonización de poder, mirando hacia la creación de una civilización alternativa.

ellos en los distintos ámbitos (social, económico, político, cultural) con la esperanza de propiciar cambios en las estructuras presentes.³⁴ Con ello, se está aludiendo a una ruptura epistémica.

Se exhorta a una lógica biocéntrica en la que se le dé su lugar a la naturaleza, porque al final del día ésta puede continuar sin los seres humanos. Sin embargo, ¿la humanidad podría vivir sin ésta, sin un espacio fundamental para la reproducción de la vida? Lo que se propone es un reconocimiento del otro como semejante y no como externo, como ajeno o como enemigo. La aceptación de la otredad es una de las llaves que abre la caja negra impuesta y autoimpuesta que carga la región, la cual coadyuva a que las plagas sigan siendo constantes y se observen con normalidad.

Finalmente, sirvan estas líneas como una visibilización de las plagas que azotan a la región y al mundo, existentes históricamente y que a raíz de la pandemia se complejizaron, profundizaron y enraizaron en todas las aristas de la realidad; sobre todo, se enfatiza como un llamado a consolidar un frente unido contra las mismas.

Fuentes consultadas

- Acevedo, Ivonne, Eleno Castro, Raquel Fernández, Iván Flores *et al.*, *Los costos educativos de la crisis sanitaria en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2020, disponible en <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-costos-educativos-de-la-crisis-sanitaria-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Amnistía Internacional, *Orgullo 2020: más discriminación y violencia contra el colectivo LGBTI durante la COVID-19*, Amnistía Internacional, 2020, disponible en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/orgullo-2020-mas-discriminacion-y-violencia-contra-el-colectivo-lgbti-durante-la-covid-19/>
- Bauman, Zygmunt, *Vida de consumo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- Cadena-Roa, Jorge, “Acción colectiva y creativa de alternativas” en *Revista Chiapas*, vol. 7, Era/Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1999.

³⁴ Catherine Walsh, “Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento ‘otro’ desde la diferencia colonial” en Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Universidad Central-IESCO, Siglo del Hombre, Colombia, 2007, pp. 47-62.

- Cavallo, Eduardo y Andrew Powell, *Oportunidades para un mayor crecimiento sostenible tras la pandemia*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2021, disponible en <https://flagships.iadb.org/es/MacroReport2021/Oportunidades-para-un-mayor-crecimiento-sostenible-tras-la-pandemia#:~:text=Tambi%C3%A9n%20deben%20aplicar%20un%20conjunto,mejorar%20la%20conectividad%2C%20poner%20en>
- Ceceña, Ana Esther, “Subvertir la modernidad para vivir bien (o de las posibilidades salidas de la crisis civilizatoria)” en Raúl Ornelas, *Crisis civilizatoria y superación del capitalismo*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 2013.
- CEPAL, *Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19*, CEPAL, 2020, disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46102-pactos-politicos-sociales-la-igualdad-desarrollo-sostenible-america-latina>
- Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Violencia homofóbica y transfóbica*, Naciones Unidas, 2017, disponible en <https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/05/Violence-Factsheet-Esp.pdf>
- De Sousa Santos, Boaventura, *Una epistemología del Sur*, CLACSO-Siglo XXI, México, 2007.
- Democracia Abierta, *Latinoamérica: un panorama convulsionado para 2022*, Democracia Abierta, 2022, disponible en <https://www.opendemocracy.net/es/latinoamerica-panorama-convulsionado-en-2022/>
- Distintas Latitudes, *Nuevas voces contra la crisis del medio ambiente en América Latina*, Nuevas Latitudes, 2021, disponible en <https://distintaslatitudes.net/historias/reportaje/nuevas-voce-contra-la-cri-sis-ambiental-en-america-latina>
- Esteva, Gustavo, “La insurrección en curso” en Raúl Ornelas, *Crisis civilizatoria y superación del capitalismo*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 2013.
- Filgueira, Fernando, Luis Miguel Galindo, Cecilia Giambruno y Merike Blofield, *América Latina ante la crisis del COVID-19. Vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*, CEPAL, 2020, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46484/1/S2000718_es.pdf
- Galeano, Eduardo, *Las venas abiertas de América*, Siglo XXI Editores, México, 2011.
- García Jaramillo, Sandra, *COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe*, PNUD-UNICEF, 2020, disponible en https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/covid-19-y-educacion-primaria-y-secundaria--repercusiones-de-la-.html

- Hernández-Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de política internacional*, Porrúa, México, 2002.
- Madrigal-Borloz, Víctor, *Informe a la Asamblea General de la ONU: El impacto de la pandemia de COVID-19 en los derechos humanos de las personas LGBT*, Naciones Unidas-Experto independiente de Naciones Unidas en protección contra la violencia y la discriminación por orientación sexual e identidad de género (IESOGI), 2020, disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SexualOrientation/Summary-of-Key-Findings-COVID-19-Report-ESP.pdf>
- Mayo Clinic, “Diferentes tipos de vacunas contra la COVID-19: cómo funcionan”, 2023, disponible en <https://www.mayoclinic.org/es/diseases-conditions/coronavirus/in-depth/different-types-of-covid-19-vaccines/art-20506465>
- Naciones Unidas, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2022*, CEPAL, Santiago, 2023, disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48574/S2201296_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- Naciones Unidas, “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 5 a 16 de junio de 1972, Estocolmo”, Naciones Unidas, 2022, disponible en <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>
- OCDE, *COVID-19 en América Latina y el Caribe: panorama de las respuestas de los gobiernos a la crisis*, OCDE, 2020, disponible en <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis7d9f7a2b/#section-d1e1087>
- OCDE, *Medidas políticas clave de la OCDE ante el coronavirus (COVID-19)*, OCDE, 2020, disponible en <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-en-america-latina-y-el-caribe-panorama-de-las-respuestas-de-los-gobiernos-a-la-crisis-7d9f7a2b/>
- OIM, *Derechos humanos de personas migrantes. Manual regional*, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos-MERCOSUR, 2015, disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33203.pdf>
- ONU, “Comunicado de prensa”, disponible en <https://www.cepal.org/es/comunicados/economias-america-latina-caribe-se-desaceleraran-2023-creceran-13>
- Organización Panamericana de la Salud, “Vacunas contra la COVID-19”, 2023, disponible en <https://www.paho.org/es/vacunas-contra-covid-19>
- Preston, Peter W., *Teoría del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1999.
- Quijano, Aníbal, *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2014.

- Redacción, “3 lugares de América Latina que están en primera línea de la crisis migratoria” en BBC, 2021, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58770016>
- Redacción Internacional, “Conozca cuáles son los países con mayor PIB de América Latina” en *El Tiempo*, 2021, disponible en <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/los-10-paises-mas-ricos-de-latinoamerica-626826>
- Reid, Graeme, *Pandemia y personas LGTB: lucha integral contra la desigualdad*, Human Rights Watch, 2021, disponible en <https://www.hrw.org/es/news/2021/02/24/pandemia-y-personas-lgtb-lucha-integral-contra-la-desigualdad>
- Sosa Fuentes, Samuel, “Cultura global e identidades en crisis: los desafíos del nuevo siglo” en *Relaciones Internacionales*, núm. 91, FCPyS-UNAM, México, enero 2016.
- Statista, “Número de dosis de vacunación contra la COVID-19 por cada 100 habitantes administradas en América Latina 2022, por país” en *Statista*, 2022, disponible en <https://www.statista.com/statistics/1194813/latin-america-covid-19-vaccination-rate-country/>
- Statista, “Número de personas fallecidas a causa del coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe 2022, por país” en *Statista*, 2022, disponible en <https://es.statista.com/estadisticas/1105336/covid-19-numero-fallecidos-america-latina-caribe/>
- Toledo-Leyva, Camilo, *América Latina se ha convertido en corredor de migrantes*, Deutsche Welle, 2021, disponible en [https://www.dw.com/es/am%C3%A9rica-latina-se-ha-convertido-en-corredor-de-migrantes/a-60152528#:~:text=Seg%C3%BAn%20UNICEF%2C%20cerca%20de%203,por%20la%20migraci%C3%B3n%20en%202022.&text=De%20ellos%2C%2059%20millones%20\(21,Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe](https://www.dw.com/es/am%C3%A9rica-latina-se-ha-convertido-en-corredor-de-migrantes/a-60152528#:~:text=Seg%C3%BAn%20UNICEF%2C%20cerca%20de%203,por%20la%20migraci%C3%B3n%20en%202022.&text=De%20ellos%2C%2059%20millones%20(21,Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe)
- Vásquez, Elisa y Karla Alfaro, “Ministros de medio ambiente de América Latina y el Caribe reforzarán cooperación frente a crisis ambientales globales”, Programa para el Medio Ambiente-ONU, San José, 2021, disponible en <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/noticias/min74istros-de-medio-ambiente-de-america-latina-y-el-caribe-reforzaran>
- Walsh, Catherine, “Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento ‘otro’ desde la diferencia colonial” en Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (eds.), *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Universidad Central-IESCO, Siglo del Hombre, Colombia, 2007.

La unidad de América en la política exterior obradorista (2018-2023)

The unity of America in Obrador's foreign policy (2018-2023)

Alán Ricardo Rodríguez Orozco*

Lo importante para los Estados Unidos es el nacionalismo latinoamericano, el fortalecimiento de sus Estados, el ejercicio de la soberanía popular, [...] todo lo que representa el nacionalismo: surgimiento autónomo de pueblos secularmente sojuzgados.

Gastón García Cantú, 1972

Resumen

El presente texto tiene por objeto exponer, de manera crítica, cuál fue el lugar que el proyecto de la unidad americana ocupó dentro de la política exterior obradorista; es decir, el lugar que esta región del mundo tuvo, específicamente, dentro del proyecto de política exterior del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador, en un periodo que va desde diciembre 2018 (cuando éste toma posesión legal del cargo) hasta, aproximadamente, finales del primer semestre del 2023 (a poco más de un año de que finalice su periodo constitucional de gobierno). La finalidad que se persigue con dicho estudio es, por supuesto, la de demostrar que, contrario al sentido común que tendió a dominar en el debate público nacional durante la mayor parte de su sexenio, según el cual, para López Obrador ni la política exterior, en general; ni América, en particular, fueron

* Licenciado en Relaciones Internacionales y maestro en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Doctorante en Estudios Latinoamericanos por la misma universidad. Integrante del Grupo de Trabajo sobre “Geopolítica, integración regional y sistema mundial” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Correo electrónico: ricardorozco@live.com.mx

prioridad de su mandato, para Andrés Manuel, en efecto, ambos problemas fueron objeto de profunda preocupación. Para conseguir este objetivo se optó por analizar tres planos o dimensiones de ese proyecto: i) las declaraciones públicas hechas por López Obrador como presidente de México; ii) los principales documentos institucionales en los que se plasmó la política exterior del ejecutivo federal, y iii) las acciones que efectivamente fueron llevadas a cabo, más allá de lo estipulado en los documentos oficiales y de lo afirmado en declaraciones públicas.

Palabras clave: Cuarta Transformación, política exterior, América, regionalismo, obradorismo, relaciones internacionales.

Abstract

The purpose of this text is to critically expose which was the place that the American unity occupied within Obrador's foreign policy; that is, the place that this region of the world had, specifically, within the foreign policy project of Mexican President Andrés Manuel López Obrador, in a period that goes from December 2018, when he legally takes office, until approximately the end of the first semester of 2023, a little more than a year before the end of his constitutional term of office. The purpose of this study is, of course, to demonstrate that, contrary to the common sense that tended to dominate the national public debate during most of his six-year term, according to which, for López Obrador neither foreign policy, in general, nor America, in particular, were a priority of his mandate, for Andrés Manuel, in fact, both problems were the object of deep concern. To achieve this objective, therefore, we chose to analyze three levels or dimensions of this project: i) the public statements made by López Obrador as president of Mexico; ii) the main institutional documents in which the foreign policy of the federal executive was embodied, and iii) the actions that were actually carried out, beyond what was stipulated in official documents and what was stated in public declarations.

Keywords: Fourth Transformation, foreign policy, America, regionalism, obradorism, international relations.

¿La mejor política exterior es una buena política interior?

De las múltiples y diversas críticas que el estilo personal de gobernar de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ha desencadenado entre los sectores que se asumen como sus opositores desde que éste tomó posesión como presidente constitucional de México en 2018, quizá las relativas a la política exterior por él dirigida son, al mismo tiempo que unas de las que menos presencia tienen (salvo cuando se presentan coyunturas mediáticamente redituables) entre las agendas pública y de los medios de comunicación afines a sus adversarios y sus adversarias, algunas de las que mayores consensos generan entre estos círculos, compartiendo el rasgo

de que, por lo menos en ese apartado, para la oposición al obradorismo no habría nada rescatable de lo hecho hasta ahora por el titular del Poder ejecutivo federal y su Secretaría de Relaciones Exteriores (en los tiempos en los que estuvo a cargo de Marcelo Ebrard Casaubón).

Y es que, en efecto, a pesar de que en el debate político nacional, en general, los asuntos de política exterior no suelen ser prioritarios por fuera de las agendas de discusión de ciertos medios de comunicación y de acotados círculos intelectuales, en lo que va de la actual presidencia de Andrés Manuel ha sido sintomático del estado de tensión en el que se hallan las correlaciones de fuerzas establecidas entre el obradorismo y sus opositores el que la discusión de la política exterior de este gobierno haya experimentado una suerte de desinterés aún mayor al vivido en administraciones federales pasadas. Pero no sólo eso, pues cuando han ocurrido coyunturas de relevancia indiscutible en el ámbito de las relaciones exteriores del Estado mexicano, el tono general de los debates que se han suscitado alrededor de ellas ha sido marcadamente denostador y, la mayoría de las veces, tendiente a minimizar tanto la importancia que la política exterior tiene en el proyecto de nación de López Obrador cuanto los logros por ésta conseguidos.

De esto último es indicativo, por ejemplo, el amplísimo número de intervenciones discursivas que opositores al mandato de Andrés Manuel han hecho en el debate político general para calificar a su política exterior de errática,¹ improvisada,² retrógrada,³ conflictiva, problemática e incongruente,⁴ apática e ideológica,⁵ de ser el patio de recreo personal del presidente y la peor en los últimos 50 años

¹ Rafael Mathus Ruiz, “La errática política exterior de López Obrador, con un giro injerencista acentuado en Perú” en *Yahoo! News*, Estados Unidos, 17 de diciembre de 2022, disponible en <https://es-us.noticias.yahoo.com/err%C3%A1tica-pol%C3%ADtica-exterior-1%C3%B3pez-obrador-223816254.html> fecha de consulta: 1 de mayo de 2023.

² Europa Press, “La oposición mexicana critica la ‘improvisada’ política exterior de López Obrador” en *Europa Press Internacional*, España, 30 de diciembre de 2019, disponible en <https://www.europa-press.es/internacional/noticia-oposicion-mexicana-critica-improvisada-politica-exterior-lopez-obrador-20191230204748.html> fecha de consulta: 3 de mayo de 2023.

³ Jorge Castañeda, “El retroceso exterior de México” en *El País*, España, 28 de enero de 2019, disponible en https://elpais.com/elpais/2019/01/25/opinion/1548441758_092877.html fecha de consulta: 1 de mayo de 2023.

⁴ Salvador García Soto, “AMLO en política exterior: injerencismo e incongruencia” en *El Universal*, México, 10 de diciembre de 2022, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/salvador-garcia-soto/amlo-en-politica-exterior-injerencismo-e-incongruencia/> fecha de consulta: 1 de mayo 2023.

⁵ Patricio Garza Giron, Hans Blomeier y Ann-Kathrin Beck, “La política exterior de AMLO: entre apatía, economía e ideología” en *Diálogo Político*, Uruguay, 24 de febrero de 2020, disponible en <https://dialogopolitico.org/agenda/la-politica-exterior-de-amlo-entre-apatia-economia-e-ideologia/> fecha de consulta: 1 de mayo de 2023.

de historia de México,⁶ obsoleta,⁷ desastrosa,⁸ esquizofrénica,⁹ caprichosa,¹⁰ etc. Valoraciones todas ellas que coinciden en el hecho de ser condenas generales, de la totalidad de la política exterior obradorista, en lugar de plantearse como impugnaciones parciales y puntuales, concernientes a temáticas sectoriales singulares y a menudo recurriendo a estrategias discursivas en las que las partes y las excepciones son hechas pasar por el todo y por la regla.

¿Qué explica, pues, que éste sea el tono dominante en la información que públicamente es accesible sobre el tema? En principio, es claro que, dadas las transformaciones que en los últimos años han sufrido el régimen y la cultura política nacionales, en la reproducción de este tipo de regímenes discursivos plausiblemente juegan un rol de enorme importancia los elevadísimos grados de dogmatismo a los que en diversos sectores ha sido reducida la discusión pública, en particular en los espacios de discusión propios de la política oficiosa. Sin embargo, aun si ese elemento circunstancial se elimina de la explicación (a pesar de ser fundamental e imprescindible en el contexto actual, en México y en el resto de América, para dar cuenta de los fenómenos que se viven en ambos espacios), dos factores que sin duda parecen estar operando en la profundidad de esas aproximaciones a la política exterior del gobierno de Andrés Manuel son, por un lado, las evidentes transformaciones ideológicas que el obradorismo le ha impreso a ésta y, por el otro, la propia actitud adoptada por el presidente de México, en relación con la idea de que la mejor política exterior es una buena política interior.

⁶ Fausto Pretelin Muñoz de Cote, “Política exterior: el patio donde juega AMLO con represores” en *El Economista*, México, 13 de febrero de 2023, disponible en <https://www.economista.com.mx/opinion/Politica-exterior-el-patio-donde-juega-AMLO-con-represores-20230212-0054.html> fecha de consulta: 1 de mayo de 2023.

⁷ Fernanda Hernández Orozco, “López Obrador ha hecho una política exterior con los ojos en el pasado” en *Expansión*, México, 1 de diciembre de 2021, disponible en <https://expansion.mx/mundo/2021/12/01/lopez-obrador-ha-hecho-una-politica-exterior-con-los-ojos-en-el-pasado> fecha de consulta: 1 de mayo 2023.

⁸ Eduardo Ortega, “La mala relación de AMLO con España se puede extender por la Unión Europea: especialista” en *El Financiero*, México, 10 febrero de 2022, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/02/10/desastroso-el-manejo-de-la-politica-exterior-gil-villegas/> fecha de consulta: 1 de mayo de 2023.

⁹ Forbes, “Política exterior de AMLO no sólo es incongruente, es esquizofrénica: Anaya” en *Forbes*, México, 30 de enero de 2023, disponible en <https://www.forbes.com.mx/politica-exterior-de-amlo-no-solo-es-incongruente-es-esquizofrenica-anaya/> fecha de consulta: 1 de mayo de 2023.

¹⁰ Jafet Sánchez, “#ColumnaInvitada: la caprichosa política exterior de López Obrador” en *Expansión*, México, 27 de diciembre de 2022, disponible en <https://politica.expansion.mx/voces/2022/12/27/columnainvitada-la-caprichosa-politica-exterior-de-lopez-obrador> fecha de consulta: 1 de mayo 2023.

En efecto. Lo primero debido al cambio de coordenadas políticas, económicas, culturales, ideológicas, simbólicas e históricas que el actual gobierno federal le imprimió a las relaciones exteriores del Estado mexicano desde el principio de su mandato constitucional (por lo menos en relación con y en abierto contraste respecto de lo observado en las presidencias de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto), derivando en un desplazamiento más o menos profundo de la dirección y de la ejecución de la política exterior mexicana de unos espacios, unas agendas temáticas y unos interlocutores privilegiados a lo largo de los últimos tres sexenios previos a 2018 a otros, aunque no necesariamente excluyentes de los previos o nunca antes abordados por México, pero sí mantenidos en la marginalidad. Y lo segundo, a causa del mensaje equivocado que podría estar enviando la actitud del presidente de México, sobre la idea que tiene acerca de la importancia que revisten para la definición de la política doméstica las relaciones internacionales, lo que en última instancia termina por justificar, sin esfuerzos, las descalificaciones que la oposición a su gobierno esgrime en su contra en esta materia.

Un examen mucho más detallado de ambas cuestiones, sin embargo, es capaz de explicar que ninguna de las dos comienza, transita y se agota en esos términos tan maniqueos en los que hasta el momento han sido tratadas. Sobre todo, en lo que atañe al segundo aspecto, porque una revisión más cuidadosa de los hechos y de los dichos del presidente (y de su Secretario de Relaciones Exteriores) demuestra que la política exterior, en este sexenio, sí ha sido prioritaria, aunque en un sentido divergente del que se hizo común en sexenios pasados. Y, en lo atingente a la primera cuestión, porque es claro que las diferencias entre una política exterior progresista y una mucho más identificada con la derecha o el conservadurismo no necesariamente significa que no exista política exterior obradorista en absoluto, o que ésta sea obsoleta, esquizofrénica, retrógrada, caprichosa o desastrosa, como se le califica desde los espectros de la oposición a la 4T, sólo porque es distinta en sus valores y principios ético-políticos. Después de todo, aquí lo que se halla en juego es el hecho de que, en política, el ser de izquierdas o el ser de derechas es una cuestión que parte del entendido de que ambas posturas son recíprocamente exclusivas y conjuntamente exhaustivas; es decir, parte del axioma de que “ninguna doctrina ni ningún movimiento pueden ser al mismo tiempo de derechas y de izquierdas [y] una doctrina o movimiento únicamente puede ser de derechas o de izquierdas”.¹¹ Cualquier intento de síntesis en un mismo tema, como éste, por eso, es sencillamente una *contradictio in terminis*, cuando el criterio del que parte todo el debate gravita alrededor de la dogmática ideológica.

¹¹ Norberto Bobbio, *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política*, Taurus, México, 2014, p. 33.

Ahora bien, en relación con la actitud adoptada por AMLO en materia de política exterior, también habría que anotar que, entre las múltiples acusaciones que los opositores al obradorismo le endilgan está el argumento, ya repetido hasta la saciedad, de que si en verdad le importaran las relaciones exteriores del Estado mexicano, no demostraría tanto desprecio (o por lo menos renuencia) por los viajes al extranjero, tanto en su formato binacional como en su arreglo multilateral, toda vez que una política exterior activa y propositiva (más que pasiva y reactiva) supone la posibilidad de conducir negociaciones y llegar a acuerdos del más alto nivel político y administrativo entre jefes y jefas de Estado y de gobierno. Es decir, se da por sentado, en este tipo de acusaciones, que el único instrumento —o el más efectivo— con el que cuentan los Estados y sus gobiernos para ejecutar una política exterior exitosa, asertiva, activa y propositiva es el recurso a las cumbres de titulares de los poderes ejecutivos de cada Estado.

¿Qué tanto, sin embargo, es válida esta clase de críticas para sostener la idea de que el obradorismo en verdad no cuenta con una política exterior en absoluto o, en su defecto, que cuenta con una muy deficiente política exterior, plagada de todas las características que sus detractores le han atribuido? Sin duda, el elemento fundamental al que apuntan estas acusaciones tiene que ver con la visibilización de la efectividad política y simbólica que revisten los actos diplomáticos, no sólo entre los actores políticos que hacen parte de ellos sino, sobre todo, en relación con la percepción que otros actores (las naciones, los pueblos, las clases sociales, las corporaciones transnacionales, etc.) llegan a hacerse de dichos actos. El problema de sólo centrar la vista en ese aspecto —para nada accesorio— de las relaciones internacionales de un Estado cualquiera, no obstante, es que, en el fondo, no alcanza a explicar, por ejemplo, que aun ante esa ausencia relativa de encuentros bilaterales de alto nivel (siempre y cuando las relaciones entre los Estados no se hayan roto) en el nivel ministerial y administrativo, las agendas de estos actores siguen movilizándose, siendo trabajadas y atendidas, sobre todo, porque es en esta dimensión, sumamente técnica, en la que son definidos los detalles de cualquier acuerdo político alcanzado por jefes y jefas de Estado y de gobierno en las cumbres de alto nivel.

De hecho, al enfocar demasiado la atención en el efecto simbólico de los actos diplomáticos, lo que muchos análisis terminan por perder de vista es que los eventos políticos de alto nivel (como las cumbres o las reuniones entre titulares de los poderes ejecutivos nacionales de dos o más Estados) a menudo son sólo el acto protocolario que consuma un cúmulo mucho más amplio de trabajos planeados, organizados y ejecutados a nivel ministerial, técnico o de los cuerpos burocráticos especializados y con atribuciones en materia de política exterior y de relaciones internacionales. De ahí, pues, que si bien es cierto que la renuencia del presidente

de México a salir del país se explica, en parte, por el mensaje simbólico que quiere movilizar entre sus bases sociales de apoyo (la idea de que velar por los intereses de la nación no está determinada, en primera o en última instancia, ni por el número de viajes que se hacen al exterior ni por los gastos en los que se incurre por ello), esa ausencia de viajes al extranjero no se traduce, automática o mecánicamente, en una parálisis de la política exterior y de las relaciones internacionales del Estado mexicano en los diversos escalafones y las múltiples y diversas áreas temáticas de nivel ministerial que sostienen los vínculos de México con el exterior.

En esta misma línea argumentativa, el relativo protagonismo que a lo largo del sexenio tuvo el secretario de Relaciones Exteriores de México, Marcelo Ebrard Casaubón, además de leerse en términos del proyecto que López Obrador tendría de continuidad transexenal (como un perfil que podría sucederlo en la presidencia de la república, a partir de 2024), tendría que ser comprendido en su justa dimensión como el efecto que necesariamente debía de tener la reestructuración de la gestión de la política exterior mexicana planteada por Andrés Manuel. Es decir: tendría que ser comprendido no como el síntoma de que para AMLO la política exterior y las relaciones internacionales de México serían asuntos de segundo orden, apenas merecedores de un trato ministerial y no de atención personal por parte del jefe del Poder ejecutivo federal sino, antes bien, como la consecuencia lógica del mayor grado de descentralización que el presidente de México imprimió en los procesos de planeación, coordinación y ejecución de la política exterior de su gobierno.

Los lineamientos generales de la política exterior obradorista

¿Cuáles fueron los lineamientos bajo los cuales el obradorismo estructuró la política exterior a lo largo de su sexenio? En términos generales, dos son los documentos que el gobierno de Andrés Manuel usó de base en materia de política exterior y de relaciones internacionales del Estado mexicano. El primero de ellos fue el que, previo a 2018, funcionó como la condensación de su plataforma político-electoral: el *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024* (PAN 2018-24). El segundo fue en el que, habiendo asumido sus funciones como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se plasmaron las prioridades que habría de tener su mandato: el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* (PND 2019-24). Ambos, dicho sea de paso, comparten el rasgo de ser proyectos que no dedican un extenso espacio de discusión a estos dos problemas. Sin embargo, dicha característica, habría que aclarar, no es privativa de este gobierno, pues otros planes nacionales de desarrollo previos tampoco se distinguieron por discutir intensiva y extensivamente la política exterior y las relaciones internacionales de México. Ello, no obstante, no quiere decir ni para el caso del obradorismo ni para el de las presidencias anteriores que a menor extensión

discursiva menor relevancia del tema en la agenda de gobierno de cada administración (o viceversa).¹²

Para el caso del obradorismo, por ejemplo, ya desde los planteamientos condensados en el Proyecto Alternativo de Nación se anticipaban ciertos rasgos que, a lo largo del sexenio, se confirmarían en la práctica una y otra vez, tanto de cara a coyunturas que fueron particularmente relevantes para la política exterior mexicana como en tiempos de mayor estabilidad (relativa) en los ámbitos regional, continental, hemisférico y global. Dicho documento en cuestión sentencia:

la política exterior se regirá por los principios de soberanía nacional y no intervención, solución de los conflictos en forma pacífica y mediante el diálogo, y por el respeto al derecho de autodeterminación, solución de los conflictos en forma pacífica y mediante el diálogo y por el respeto al derecho de autodeterminación; en su estilo, no será protagónica sino prudente y buscará la cooperación para el desarrollo. [Además] será fundamental la atención y protección de los mexicanos en el exterior.¹³

Atendiendo, entonces, sólo a lo expresado por este breve párrafo, ya desde antes de ser presidente constitucional de México, López Obrador tenía claro que la política exterior de su sexenio se caracterizaría por tres rasgos generales, a saber: a) por la recuperación de ciertos principios de política exterior; b) por sustentarse

¹² En la administración de Enrique Peña Nieto, el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* abordó la política exterior de México sectorialmente bajo el eje “México con responsabilidad global” (el quinto de cinco ejes prioritarios), cuyos objetivos fueron: ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo; promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural; reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional. Véase Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Presidencia de la República, México, 2013, disponible en <https://conamer.gob.mx/documentos/marcojuridico/rev2016/PND%202013-2018.pdf> fecha de consulta: 13 de mayo de 2023. Por su parte, el gobierno de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, lo hizo bajo el eje número cinco (de cinco): “Democracia efectiva y política exterior responsable”. En el tratamiento sectorial de la política exterior responsable, las prioridades fueron cuatro: política exterior, palanca del desarrollo nacional; México en la construcción del orden mundial; diversificar la agenda de la política exterior y Mexicanos en el exterior y migración. Véase Gobierno Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: escenarios, programas e indicadores*, Presidencia de la República, México, 2007, disponible en <https://cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf> fecha de consulta: 13 de mayo de 2023.

¹³ Andrés Manuel López Obrador, *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024: Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, Instituto Nacional Electoral, México, 2012, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf> fecha de consulta: 23 de mayo de 2023.

en un ejercicio no protagónico, y c) por la importancia coyuntural que le concedió a la atención y protección de los mexicanos en el exterior. Ahora bien, ¿por qué específicamente el presidente Andrés Manuel eligió estos tres ejes y no otros? Aunque el Proyecto Alternativo de Nación no ofrece una explicación a profundidad de las razones que expliquen esta elección, parece ser medianamente claro que, por lo menos en lo concerniente al primer eje, para AMLO lo que se hallaba en juego al momento de definir la recuperación de esos principios eran dos cosas: por un lado, la conciencia de que, por su signo ideológico, su gobierno tarde o temprano se convertiría en un agente incómodo tanto para ciertos intereses imperialistas (sobre todo los estadounidenses) como para los proyectos de regionalización de las derechas americanas que involucrasen al país, motivo por el cual él mismo debía de contar con un respaldo jurídico y político-doctrinal que lo defendiese ante un posible golpe de Estado o una intervención extranjera que desestabilizara su administración. Y, por el otro, la posibilidad de contener —y hasta de revertir— en algún grado la subordinación, respecto del extranjero, a la que el neoliberalismo había arrastrado a la economía, la política, la historia y la cultura mexicanas, so pretexto de hacerlo parte de un nuevo orden mundial y no dejarlo fuera de la globalización.

Así lo sugiere, por lo menos en sus trazos generales, el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, que a la letra indica:

el ciclo de gobiernos oligárquicos y neoliberales conllevó la liquidación de los principios históricos de la política exterior mexicana, principios que hunden sus raíces en la historia nacional y que colocaron al país como punto de referencia y ejemplo de buena diplomacia ante la comunidad internacional. Las actitudes sumisas, la incoherencia y el extremado pragmatismo fueron, en materia de política exterior, del manejo entreguista, depredador y corrupto de la conducción económica.¹⁴

Un programa profundamente soberanista (y hasta nacionalista, como lo entendió el nacionalismo revolucionario del siglo XX), en este sentido, sustentando en la defensa férrea, pero no intransigente, de la soberanía nacional y el derecho de autodeterminación, y que además privilegiara, ante la existencia de algún conflicto, el recurso a estrategias pacíficas y de diálogo en su resolución, lejos de constituir una suerte de abandono de la política exterior de México o de implicar una reducción de la misma a poco menos que un mecanismo reactivo y de defensa

¹⁴ Gobierno de México, “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 2019, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0 fecha de consulta: 19 de mayo de 2023.

a acontecimientos internacionales, en los hechos, en su ejecución concreta a lo largo del sexenio, ha supuesto, antes bien, un esfuerzo importante de recuperación de grados cada vez más amplios de autonomía política, económica y cultural del Estado mexicano ante las exigencias crecientes de intereses extranjeros (estatales o corporativos).

Confundir, por eso, el marcado énfasis soberanista de la política exterior obradorista con un rancio nacionalismo (utópicamente autárquico), desinteresado por los acontecimientos globales, entraña una aguda incomprensión de la amplitud y de la profundidad con las que, a lo largo del último medio siglo, la lógica de reproducción del neoliberalismo en las regiones periféricas del mundo incrementó la subordinación de estas regiones a las necesidades y los intereses propios de Estados centrales y de corporaciones transnacionales, consiguiendo que, al constreñir cada vez más sus grados de autonomía relativa en la organización, la estructura y el funcionamiento del sistema interestatal global, fuese cada vez más sencillo para estos conquistar de aquellas su explotación económica, su dominación política y su marginación social.¹⁵ Incomprensión, asimismo, que desdeña la legítima necesidad que tenía López Obrador de recurrir a tal soberanismo de cara a un panorama regional signado por la proliferación de gobiernos de extrema derecha, de golpes de Estado y de intervenciones estadounidenses en el continente que dificultaban, en conjunto, la posibilidad de recurrir al multilateralismo como estrategia de autoprotección y de fortalecimiento de las relaciones exteriores de México ante el crecimiento de la extrema derecha nacional, ante la posibilidad de un golpe de Estado contra su gobierno y ante el riesgo de una intervención estadounidense contraria al Proyecto Alternativo de Nación obradorista.

La decisión de no apelar a un estilo de ejecución protagónico de esa política exterior, por lo tanto, debe de entenderse a la luz de estas consideraciones y de la necesidad estratégica, por parte del gobierno de López Obrador, de no permitir que un protagonismo intervencionista de la diplomacia mexicana en asuntos domésticos de otros Estados fuese susceptible de ser usado como pretexto por las extremas derechas regionales y/o por el gobierno de Estados Unidos para también asediar a y/o intervenir en la política mexicana (instrumentalizando, inclusive,

¹⁵ Al respecto, la obra de William I. Robinson es ilustrativa de la profundidad que alcanzaron estas nuevas formas de condicionamiento y/o de sobredeterminación propias de la lógica de reproducción del capitalismo global que, en el caso de América, redujeron significativamente los grados de autonomía relativa que la economía, la cultura y la política de cada uno de los estados que constituyen a la región eran capaces de desplegar ante presiones de diverso signo por parte de otros actores internacionales (principalmente potencias coloniales/imperiales y corporaciones transnacionales). Véase William I. Robinson, *América Latina y el capitalismo global: una perspectiva crítica de la globalización*, Siglo XXI, México, 2015.

los argumentos en los que se hubiese sustentado ese protagonismo en un sentido político ideológico por completo contrario).¹⁶

Ahora bien, aunque en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024* el apartado correspondiente a la política exterior del Estado mexicano es apenas un poco más extenso que el desarrollado en el Proyecto Alternativo de Nación y, en esencia, reproduce básicamente los mismos tres ejes rectores enunciados en este segundo documento para el caso de la política exterior, una de las principales novedades que introduce el PND 2019-24 respecto del PAN 2018-24 es la recuperación que hace de la integración regional como una prioridad de política exterior. En efecto, según dicho documento:

el Ejecutivo Federal ofrece cooperación, amistad y respeto para todos los países del mundo y, particularmente, para las naciones hermanas de América Latina y el Caribe. En este gobierno México ratifica su pertenencia histórica y cultural a esa región e impulsará con énfasis los intercambios económicos, culturales, científicos y tecnológicos que abonen a la causa de la integración latinoamericana. Esta disposición será especialmente marcada hacia las naciones centroamericanas, con las cuales hay estrechos vínculos por vecindad, cercanía, cultura e historia compartida.¹⁷

En estricto sentido, no es éste el primer Plan Nacional de Desarrollo que hace mención de la integración, en general, y de la integración regional, en particular, y que además las concibe a ambas como una prioridad de política exterior de México. El Plan Nacional de Desarrollo de Enrique Peña Nieto, por ejemplo, menciona en más de una decena de veces el término así, en general, y otras tantas en referencia explícita al continente americano. En relación con los proyectos del pasado, sin embargo, el PND obradorista (en parte por la poca profundidad y el escaso desarrollo de las ideas plasmadas en el documento) se diferencia de ellos en que no ofrece una comprensión de la integración como un fenómeno eminentemente económico (centrado en cadenas de valor y procesos productivos) y también en que, hasta cierto punto, hace de Centroamérica un espacio subregional

¹⁶ Respecto a Estados Unidos, en el PND 2019-24 no se dejó pasar la oportunidad para mencionar algo que ya no había aparecido en planes nacionales de desarrollo previos, pero que en esta administración federal ha sido fundamental reconocer para guiar la relación bilateral: la tendencia intervencionista de Estados Unidos en la política nacional de México. El PND 2019-24 lo explicita del siguiente modo: “por otra parte, México forma parte de la región de Norteamérica, junto con Estados Unidos y Canadá, de los que es socio comercial. La relación con el primero de esos países, con el que comparte más de tres mil kilómetros de frontera, está marcada por una historia de invasiones, despojo territorial e intervenciones”. Véase Gobierno de México, *op. cit.*, fecha de consulta: 19 de mayo de 2023.

¹⁷ *Idem.*

prioritario, con una importancia estratégica similar a la que el propio PND 2019-24 le confiere a la relación bilateral con Estados Unidos (en especial por el tema migratorio, pero no sólo por ello).

La confirmación práctica de la política exterior obradorista en pos de la unidad americana

Aunque en términos programáticos los documentos rectores de la política exterior de Andrés Manuel López Obrador sin duda dejan mucho que desear en aspectos como su extensión expositiva, de definición operativa, de ejecución sectorial y hasta de profundidad reflexiva, un elemento analítico que no se debe pasar por alto en una valoración cualquiera del desempeño de este gobierno en dicha materia es aquel constituido por las experiencias prácticas que, durante su sexenio, llevaron al titular del Poder ejecutivo federal (y a su Secretario de Relaciones Exteriores) a ensayar las ideas que en el PND 2019-24 y en el PAN 2018-24 apenas se hallan superficialmente delineadas como ejes rectores de la diplomacia mexicana para el periodo 2019-2024. De tres tipos, en particular, fueron los eventos que pusieron a prueba la idea que López Obrador tiene de América y, dentro de ella, el rol que debería de cumplir la política exterior del Estado mexicano con el propósito de conseguir algún grado de unidad política en la región, a saber:

1) los que, por un lado, giraron alrededor de la iniciativa de reformar a la Organización de Estados Americanos; y, por el otro (en correspondencia), los que demandaron proponer la construcción, sobre esa base, de una unidad continental similar a la de la Unión Europea (UE);

2) los que tuvieron lugar durante el periodo de diseminación de la pandemia de COVID-19 en la región, en materia de cooperación bilateral y multilateral; y

3) los que implicaron el actuar de la diplomacia mexicana ante la ilegítima y/o la ilegal destitución de presidentes americanos en funciones; y, en correspondencia, los que derivaron del apoyo ofrecido por el mandatario mexicano a sus pares regionales, representantes, sobre todo, de proyectos políticos de izquierda o progresistas.

En estos tres conjuntos de experiencias se alcanza a apreciar que si bien la política exterior obradorista mantuvo un perfil bajo o de ausencia de protagonismo, incluso ejercitándose con tal estilo, las relaciones exteriores de México con el resto de América adquirieron, *de facto*, un rol de liderazgo político únicamente entorpecido por el hecho de que la mayor parte de la región se hallaba gobernada por personalidades política e ideológicamente hostiles al tipo de izquierda y de progresismo representados por el propio Andrés Manuel o sus aliados más próximos (Evo Morales, Miguel Díaz-Canel, Xiomara Castro y, más recientes, Gustavo Petro o Lula da Silva).

En relación con la Organización de Estados Americanos (OEA), por ejemplo, el fondo del problema planteado por López Obrador fue explicitado por el propio Andrés Manuel en los siguientes términos:

la propuesta es, ni más ni menos, que construir algo semejante a la Unión Europea, pero apegado a nuestra historia, nuestra realidad y a nuestras identidades. En ese espíritu, no debe descartarse la sustitución de la OEA por un organismo verdaderamente autónomo, no lacayo de nadie, sino mediador a petición y aceptación de las partes en conflicto en asuntos de derechos humanos y de democracia.¹⁸

Ahora bien, aquí lo interesante es que, si bien López Obrador, a lo largo de su sexenio, insistió en más de una ocasión en la necesidad de construir en América algo parecido a la UE en materia económica (un mercado regionalmente integrado), en estricto sentido, aquí, en esta iniciativa concerniente a la OEA, lo que el presidente mexicano parece haber propuesto es algo al mucho menos complejo que el grado de integración alcanzado por la UE y, al mismo tiempo, mucho más difícil de conseguir: la construcción de un organismo que no subordine los intereses de sus Estados parte a las exigencias de uno o de un conjunto de ellos (la referencia clara al control que ejerce Estados Unidos en el seno de la OEA es innegable). Un organismo, en esa medida, que opere sólo como mediador a petición de quienes lo integren y cuyo propósito sería coadyuvar en la resolución de dos tipos muy particulares de problemáticas: las relativas a los derechos humanos y las concernientes a la democracia.

Nótese, en este sentido, que aquí la referencia a la UE —contrario a lo que podría parecer a primera vista—¹⁹ no tiene el objetivo de promover la idea de que en América se debería de replicar la experiencia del Viejo continente en el Nuevo mundo, como si se tratara de diseñar para América algo similar a un Parlamento

¹⁸ Sonia Corona, “López Obrador pide la sustitución de la OEA por ‘un organismo que no sea lacayo de nadie’” en *El País*, España, 24 de julio de 2021, disponible en <https://elpais.com/mexico/2021-07-24/lopez-obrador-pide-la-sustitucion-de-la-oea-por-un-organismo-que-no-sea-lacayo-de-nadie.html> fecha de consulta: 8 de mayo de 2023.

¹⁹ En algún sentido, la propuesta de López Obrador también se distancia de cierto eurocentrismo que, prescindiendo de toda consideración sobre los rasgos específicos de la historia, la realidad y las identidades americanas, en materia de integración regional receta a regiones como la americana una serie de directrices sacadas de la propia experiencia política, económica, cultural e histórica de Europa como aquello que en verdad se debe de hacer para alcanzar el mismo grado de éxito de la UE. Andrés Manuel, por su parte, tomando distancia de esa visión normativa eurocéntrica de los procesos de integración regional, empieza por subrayar que cualquier proyecto que se dé América en ese sentido debe de partir de la consideración y la problematización inicial de la historia, de la realidad y de las identidades del continente.

Americano, a un Consejo Americano, un Consejo de la Unión Americana o a una Comisión de América, etc. (siguiendo el diseño institucional de la propia UE).²⁰ Por lo contrario, acá esa referencia a Europa tiene el propósito de apenas subrayar el grado de profundidad que es posible alcanzar en la resolución regional de conflictos políticos cuando los mecanismos de mediación no están subordinados a los intereses geopolíticos de Estados Unidos y, en especial, lo que implicaría, para América, el acogerse a lógicas de regionalización de sus problemáticas que no supongan el establecimiento o la reproducción de relaciones asimétricas de poder.²¹

²⁰ La interpretación que hicieron algunos y algunas intelectuales de estas declaraciones de López Obrador fue hasta tal punto simplista que dieron por hecho, simplemente, que de lo que se trataba en la propuesta de Andrés Manuel era de promover la creación de una unión similar a la de Europa, con todo y sus instituciones análogas y las facultades que éstas tendrían. En tales interpretaciones de las palabras del presidente de México, por supuesto, se perdió de vista que López Obrador explícitamente planteó la necesidad de crear un organismo, no una unión o un conjunto de instituciones propias de una unión regional. Así, por ejemplo, la aproximación intelectual hecha por Fausto Pretelín Muñoz de Cote (columnista estrella en materia de política internacional del periódico *El Economista*): “bienvenida y de aplausos la propuesta del presidente López Obrador para crear en América Latina y el Caribe algo similar a la Unión Europea. De lograrse, el presidente de México tendría que estar dispuesto a ceder soberanía y abrir las puertas a injerencias de otros países para la construcción de instituciones comunes. El presidente AMLO tendría que admitir que un tribunal no mexicano dirima diferencias con los integrantes de la Unión de América Latina y el Caribe (UALC). Propongo que así se llame el mecanismo de integración. De lograrse, el presidente AMLO tendría que estar dispuesto a renunciar al peso mexicano para crear una moneda común [...] El presidente AMLO tendría que estar dispuesto a que el nuevo Parlamento de América Latina y el Caribe proponga sanciones a la Comisión de América Latina y el Caribe contra países que no son democracias.[...] El presidente AMLO tendría que permitir la injerencia del hipotético Banco Central de América Latina y el Caribe en decisiones de política monetaria”. Fausto Pretelín Muñoz de Cote, “Aplausos a AMLO, sí a una Unión Europea en América Latina” en *El Economista*, México, 25 de julio de 2021, disponible en <https://www.economista.com.mx/opinion/Aplausos-a-AMLO-si-a-una-Union-Europea-en-America-Latina-20210725-0055.html> fecha de consulta: 15 de mayo de 2023. Sobre señalar que la UE claramente no es un organismo que, a petición de las partes, en y por sí misma, resuelva problemas de democracia y de derechos humanos, si bien cuenta con instituciones especializadas en ello.

²¹ Sin duda es cuestionable que López Obrador no observe asimetrías al interior de la UE —entre, por ejemplo, Alemania y Grecia—. Sin embargo, eso no cambia, desde su perspectiva, el problema de fondo: las asimetrías de poder tan marcadas que atraviesan a toda América: en su relación con Estados Unidos, en la relación de México con Centroamérica, en la relación de Brasil con sus vecinos, o la de Venezuela con el Caribe, etc., que en gran medida se ven acentuadas y profundizadas debido al actuar de mecanismos institucionales de mediación en conflictos inter e intrarregionales que, en el fondo, no operan como tales, dada su aguda dependencia de la política exterior estadounidense. Agudización y acentuamiento, dicho sea de paso, que se agrava tanto en contextos de inestabilidad global, hemisférica, regional y/o nacional cuanto en momentos en los que procesos políticos de marcado acento conservador, reaccionario o contrarrevolucionario se diseminan por la región.

Un organismo que opere como mediador a petición de partes en la resolución de conflictos sobre derechos humanos y democracia, en esta línea de ideas, efectivamente supone, más que crear una Unión Americana, sustituir a la OEA por algo similar, pero con carácter y vocación democrática, respetuoso de la diversidad y de la pluralidad regional, y con un claro acotamiento de sus facultades y de su mandato que impida tanto su cooptación por alguna de las partes que lo integren cuanto sus posibilidades de transgredir la soberanía y la autodeterminación nacional, así como la igualdad jurídica entre los Estados que lo conformen. Es decir, entraña la posibilidad de crear algo como lo que podría llegar a ser la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) si se la fortaleciera en la dirección señalada por Andrés Manuel en esas declaraciones que aún ahora podrían parecer, sin serlo, palabras al aire relativas a una iniciativa sin sustento empírico.²²

Sólo parecerlo y no serlo, porque aunque la iniciativa en cuestión, hasta ahora, no ha prosperado en absoluto, ese aparente fracaso se debe menos a la supuesta inviabilidad de la propuesta como tal que a las resistencias estructurales y circunstanciales a las que se ha tenido que enfrentar cualquier esfuerzo reciente de avanzar en esa dirección: estructurales como aquellas derivadas de las proyecciones geopolíticas continentales de Estados Unidos y de los intereses que éste tiene a lo largo y ancho del continente americano; y circunstanciales como las que se desprenden de: a) las victorias electorales que consiguieron proyectos políticos de extrema derecha en la mayor parte de los Estados americanos al Sur del istmo centroamericano, desde 2015; b) la relativa debilidad en la que se encuentran, hoy, las izquierdas y el progresismo americanos (que aunque en muchos casos ejercen funciones de control gubernamental y dirección estatal, la persistencia de las reacciones a las que se enfrentan no les permiten articularse regionalmente),²³ y c) de

²² A propósito de ello, no estaría de más recordar que no ha sido López Obrador el primero ni el único mandatario americano que plantea la necesidad de sustituir a la OEA. En su momento también lo hicieron Fidel Castro, Hugo Chávez y Evo Morales, por mencionar sólo tres de los casos más representativos de las últimas décadas.

²³ De manera esquemática se podría afirmar que los gobiernos de Alberto Fernández, en Argentina; Andrés Manuel López Obrador, en México, y Luiz Inácio Lula da Silva, en Brasil, son representativos de tres formas distintas de afrontar este problema. Fernández, por ejemplo, se encuentra en el extremo en el que, para hacer frente a la conflictividad interna en su país, tuvo que sacrificar en mayor medida las relaciones de Argentina con el resto de la región. Da Silva, por el contrario, se halla en el polo opuesto: desde su asunción como presidente constitucional de Brasil, ha buscado fortalecer su posición interna recurriendo en mayor grado al despliegue de una política exterior activa dentro y fuera de América. Andrés Manuel, por su parte, tiende a moverse en medio de ambos extremos, a veces dando la impresión, por ello mismo, de que su actitud al respecto es ambigua: a veces privilegiando la política doméstica y otras haciendo gala de protagonismo en el exterior.

los alcances que plantea la propuesta de López Obrador, según la cual, Estados Unidos debería ser parte de la iniciativa.

Ahora que los gobiernos progresistas son mayoritarios en América (por lo menos entre los actores más grandes o de mayor peso regional), de hecho, este último aspecto de la propuesta de López Obrador podría ser el factor que más esté entorpeciendo o abiertamente bloqueando las posibilidades de que otros gobiernos regionales —potencialmente aliados del mandatario mexicano en la necesaria tarea de impulsar esta iniciativa— se sumen a ella y la promuevan de manera vigorosa. Esto, sobre todo, dados los mayores grados de hostilidad que en los últimos años han caracterizado a la política exterior de Estados Unidos hacia América, a su vez derivados de la necesidad que tiene de resistirse a las tendencias en curso, por un lado, de la crisis estructural por la que atraviesa el capitalismo; y, por el otro, de la degradación de sus propias capacidades para recomponer su hegemonía global.²⁴

Al respecto, en este tema Andrés Manuel no ha dado signo alguno de querer modificar su propuesta y, en cambio, plantear el fortalecimiento de mecanismos como la CELAC, operante al margen de los intereses de Estados Unidos y de Canadá. En varias ocasiones, inclusive, al reiterar sobre su iniciativa, ya sea en sus conferencias matutinas diarias o en foros como el antes referido, entre los argumentos a los que apela el mandatario mexicano para atraer a Estados Unidos a este tipo de proyectos suelen hallarse referencias explícitas a ideas expresadas por expresidentes estadounidenses sobre el continente americano, en general, y sobre las relaciones que Estados Unidos debía de tener con los pueblos de América. Así lo hizo, por ejemplo, apelando a Washington, cuando sentenció:

es ya inaceptable la política de los últimos dos siglos, caracterizada por invasiones para poner o quitar gobernantes al antojo de la superpotencia; digamos adiós a las imposiciones, las injerencias, las sanciones, las exclusiones y los bloqueos. Apliquemos, en cambio, los principios de no intervención, autodeterminación de los pueblos y solución pacífica de las controversias. Iniciemos en nuestro continente una relación bajo la premisa de George Washington, según la cual, “las naciones no deben aprovecharse del infortunio de otros pueblos”.²⁵

²⁴ Véase Immanuel Wallerstein, *La decadencia del poder estadounidense*, Era, México, 2005.

²⁵ Andrés Manuel López Obrador, *Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en el 238 Aniversario del Natalicio de Simón Bolívar, desde el Castillo de Chapultepec*, México, 2021, disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2021/07/24/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-el-238-aniversario-del-natalicio-de-simon-bolivar-desde-el-castillo-de-chapultepec/> fecha de consulta: 15 de mayo de 2023.

O, en términos similares, también cuando recuperó una iniciativa de regionalización de J.F. Kennedy y sostuvo, ante una cumbre de la CELAC:

recordemos que el 13 de marzo de 1961, el presidente John F. Kennedy dio a conocer en la Casa Blanca, ante embajadores de América Latina y el Caribe, el plan conocido como Alianza para el Progreso (1961-1969). Eran los tiempos de la Guerra Fría y se excluyó a Cuba y a la República Dominicana. Pero aun con esa falla, el presidente Kennedy reconoció en su discurso que en América Latina “millones de hombres y mujeres sufren a diario la degradación del hambre y la pobreza. Son millones los desprovistos de albergue adecuado y de protección contra la enfermedad, y sus hijos carecen de la instrucción o el empleo que les permita mejorar su vida. Y cada día el problema reviste mayor urgencia”. En ese entonces Estados Unidos invirtió, en 10 años, 10 mil millones de dólares, que a los precios de hoy serían 82 mil millones de dólares, en beneficio de los pueblos de América Latina y el Caribe. Esta cantidad fue menor a lo destinado a Europa en el Plan Marshall, 13 mil 300 millones de dólares desde 1948 a 1951, que a los precios de hoy serían 140 mil 600 millones de dólares. Sin embargo, lo destinado en ese entonces a América Latina y el Caribe, ha sido lo único importante que se ha hecho en materia de cooperación para el desarrollo en nuestro continente en más de medio siglo.²⁶

Y si bien es verdad que el recurso que hace López Obrador a estrategias de convencimiento como éstas (una suerte de psicología inversa sobre la historia estadounidense) son profundamente cuestionables a la luz de los objetivos geopolíticos que, por ejemplo, proyectos de cooperación para el desarrollo como la Alianza para el Progreso, ideada por el gobierno de Kennedy, perseguían en la región (desmovilización popular, contención de la lucha de clases, organización de la reacción conservadora ante los sectores sociales movilizadas en defensa de sus derechos, despolitización de las relaciones imperialistas, etc.),²⁷ también es cierto que por lo menos Andrés Manuel no busca revivir esas iniciativas como lo que fueron y para lo que las usó el imperialismo estadounidense. Antes bien, en el centro de su atención se halla la aspiración republicana de coadyuvar a la construcción de un bloque regional en el que las partes se traten como pares, más allá de las agudas asimetrías de poder que existen entre ellas. Es la aspiración, pues, de construir una región emancipada de sus actuales relaciones imperiales, coloniales y neocoloniales.

²⁶ Andrés Manuel López Obrador, *Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador durante la VI Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, México, 2021, disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2021/09/18/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-la-vi-cumbre-de-la-celac/> fecha de consulta: 15 de mayo de 2023.

²⁷ Véase Octavio Ianni, *Sociología del imperialismo*, Secretaría de Educación Pública, México, 1974.

¿Qué decir, por otra parte, acerca del segundo conjunto de experiencias que confirmaron en la práctica los ejes rectores de la política exterior obradorista, plasmados en su Proyecto Alternativo de Nación y en el Plan Nacional de Desarrollo? ¿Qué hay del conjunto de acciones implementadas por el gobierno de México durante el periodo de diseminación de la pandemia de COVID-19 en la región, en materia de cooperación bilateral y multilateral? Aunque aquí hay mucho que mencionar, debido a que la mayor parte del trabajo que se hizo a nivel bilateral y multilateral durante la pandemia fue de carácter técnico, quizá valdría la pena no dejar de resaltar, en el ámbito político, el rol fundamental que jugó la diplomacia mexicana (dentro y fuera de la CELAC) en las negociaciones que se llevaron a cabo, como bloque regional, por un lado, para garantizar que la región pudiese acceder en condiciones democráticas frente a otros continentes, a las vacunas que con el tiempo las farmacéuticas comenzaron a desarrollar para mitigar los contagios de SARS-CoV-2; y, por el otro, hacia el interior de la región americana, para asegurar que las sociedades más afectadas por el virus y con menor desarrollo socioeconómico contasen de manera prioritaria con vacunas suficientes para reducir sus curvas epidemiológicas.²⁸

Algo similar a lo anterior habría que decir, también, en relación con los esfuerzos que llevó a cabo el gobierno mexicano para que, previo al desarrollo de las vacunas, durante las fases de mayor diseminación de COVID-19 a lo largo y ancho del continente, los insumos médicos que ya comenzaban a escasear o a encarecerse estuviesen disponibles para los pueblos de América, cuyos sistemas nacionales de salubridad ya empezaban a verse rebasados por la dinámica propia de la pandemia. Las iniciativas de cooperación con Cuba (en las que se privilegió la transferencia de personal de salud y de medicamentos),²⁹ con Centroamérica (a cuyos Estados se hicieron importantes donaciones de insumos médicos y de vacunas)³⁰ y con

²⁸ Gobierno de México, “México lidera estrategia de colaboración regional para enfrentar la pandemia”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2020, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-lidera-estrategia-de-colaboracion-regional-para-enfrentar-la-pandemia?idiom=es> fecha de consulta: 16 de mayo de 2019.

²⁹ Gobierno de México, “Cooperación internacional para atención de COVID-19. Nota Informativa No. 13”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2020, disponible en <https://www.gob.mx/sre/documentos/cooperacion-internacional-para-atencion-de-covid-19> fecha de consulta: 16 de mayo de 2023.

³⁰ Gobierno de México, “México dona 400 mil 800 dosis de vacunas contra COVID-19 y tres toneladas de insumos médicos a Guatemala, El Salvador y Honduras”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2021, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-dona-400-mil-800-dosis-de-vacunas-contra-covid-19-y-tres-toneladas-de-insumos-medicos-a-guatemala-el-salvador-y-honduras> fecha de consulta: 17 de mayo de 2023.

Argentina (para la distribución de vacunas a nivel regional),³¹ por decir lo menos, son claros ejemplos de lo anterior y de que en el centro de cada una de esas acciones estaba considerar a la región, justo como eso: como un bloque regional en el que se debían privilegiar estrategias multilaterales de cooperación, con sentido democrático y de justicia social por encima de las perniciosas lógicas de competencia entre economías y gobiernos nacionales que, actuando de manera individual, en los hechos contaban con menores capacidades de negociación ante las corporaciones transnacionales y las grandes potencias occidentales que aprovechaban el contexto de crisis para mejor posicionar sus intereses.

En relación con el tercer conjunto de experiencias que pusieron a prueba la idea que López Obrador tiene de América y, dentro de ella, el rol que debería de cumplir la política exterior del Estado mexicano, finalmente, son destacables las acciones y los posicionamientos adoptados por la diplomacia mexicana orientados a fortalecer tanto el ejercicio como el respeto regional e internacional de igualdad jurídica de los Estados, la autodeterminación de los pueblos y la no intervención en los asuntos internos de otras naciones. Y lo son porque, lejos de ser ejemplos de una abstracta comprensión de esos principios constitucionales de la política exterior mexicana, constituyen una prueba clara de que la presidencia de López Obrador se valió de ellos de manera estratégica para defender intereses y necesidades propias tanto coyunturales como de más largo plazo: intereses y necesidades, por supuesto, que en lo coyuntural tendieron a fortalecer la posición regional de México ante un escenario político continental adverso al progresismo obradorista; y que, en el plano temporal de más larga duración, buscaban sentar las bases de una doctrina estable de política exterior que, ante desafíos futuros, fuese capaz de ser enunciada como un recurso de defensa ante injerencias extranjeras.

Entre estas experiencias se hallan, pues, iniciativas de concertación política como el Mecanismo de Montevideo,³² diseñado como un grupo de apoyo regional para distender el conflicto político venezolano sin correr el riesgo de transgredir la soberanía de ese Estado ni, mucho menos, echar mano de estrategias abiertamente hostiles y aislacionistas (como el Grupo de Lima, armado por las extremas

³¹ Gobierno de México, “México avanza en su estrategia de asegurar la adquisición de vacunas contra COVID-19”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2021, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-avanza-en-su-estrategia-de-asegurar-la-adquisicion-de-vacunas-contra-covid-19?idiom=es> fecha de consulta: 17 de mayo de 2023.

³² Gobierno de México, “México, Uruguay y países de la Comunidad del Caribe presentan Mecanismo de Montevideo”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2019, disponible en <https://www.gob.mx/sre/es/articulos/mexico-uruguay-y-paises-de-la-comunidad-del-caribe-presentan-mecanismo-de-montevideo-189799> fecha de consulta: 20 de mayo de 2023.

derechas regionales para bloquear a Venezuela en el continente).³³ También sobresalen las acciones ejecutadas para dar asilo a los entonces presidente y vicepresidente de Bolivia (Evo Morales y Álvaro García Linera, respectivamente), así como a un centenar más de ciudadanos y ciudadanas de ese país, cuando éste atravesó por un violento golpe de Estado en 2019. De igual modo es representativa la postura adoptada por el gobierno mexicano en relación con la destitución de Pedro Castillo como titular del Poder ejecutivo nacional del Perú³⁴ y, en consecuencia, la negativa que sostuvo, desde entonces, Andrés Manuel de ceder la presidencia *pro tempore* de la Alianza del Pacífico a la sucesora de Castillo, Dina Boluarte.³⁵

Y es que, en efecto, en todos estos casos se aprecia la insistencia con la que López Obrador defiende su idea de una América Latina integrada por Estados nacionales soberanos, ejerciendo de manera plena su derecho de autodeterminación ante problemas políticos domésticos, que además sea capaz de contar con un margen de autonomía amplio en relación con la dinámica propia que en cada circunstancia adoptan tanto las relaciones interamericanas en las que se involucran cuanto en lo concerniente al plano más amplio de sus relaciones internacionales con actores externos a la región. Es decir, todas estas experiencias sí son ejemplos prácticos de que los planteamientos de política exterior de Andrés Manuel, concernientes a las relaciones bilaterales y multilaterales de México con el resto de la

³³ Infobae, “EEUU y los países del Grupo de Lima abandonaron la Convención de Desarme de la ONU en protesta por la presidencia de Venezuela” en *Infobae*, Argentina, 28 de mayo de 2019, disponible en <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/05/28/eeuu-y-los-paises-del-grupo-de-lima-abandonaron-la-convencion-de-desarme-de-la-onu-en-protesta-por-la-presidencia-de-venezuela/> fecha de consulta: 19 de mayo de 2023.

³⁴ En comunicado conjunto con los gobiernos de Argentina, Bolivia y Colombia, los cuatro mandatarios sostuvieron: “nuestros gobiernos hacen un llamado a todos los actores involucrados en el anterior proceso para que prioricen la voluntad ciudadana que se pronunció en las urnas. Es la manera de interpretar los alcances y sentidos de la noción de democracia recogida en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Exhortamos a quienes integran las instituciones de abstenerse de revertir la voluntad popular expresada con el libre sufragio”. Gobierno de México, “Comunicado conjunto sobre la situación en Perú”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2022, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/comunicado-conjunto-sobre-la-situacion-en-peru> fecha de consulta: 20 de mayo de 2023.

³⁵ A propósito de este problema, quizá valga la pena subrayar que si bien es verdad que la decisión de López Obrador es contraria al *corpus* jurídico que dio vida a la Alianza del Pacífico, su posicionamiento político al respecto ha servido para cuestionar la falsa creencia de que el regionalismo, en América, debe estar libre de condicionamientos políticos y seguir operando al margen de valoraciones ético-políticas mínimas: como no ceder la presidencia *pro tempore* de la Alianza a un gobierno que, para legitimarse ante su población, optó por sostener una campaña de sistemática represión durante meses. No se trataría, pues, aquí, de justificar un acto contrario a derecho por mera ideología sino, antes bien, reconciliar al derecho con la ética.

región, ni son mera retórica ni mucho menos son improvisaciones u ocurrencias que el titular del Poder ejecutivo federal de México va ensayando para salir al paso de situaciones no previstas, sin ningún tipo de valoración estratégica, de planeación en su ejecución o de consideración sobre las consecuencias que tendrán en el conjunto de las relaciones internacionales del Estado mexicano en el corto, mediano y largo plazo.

Existe, pues, en cada uno de estos ejemplos un conjunto de rasgos comunes apuntando, todos ellos, hacia la misma dirección: la necesidad de construir una región americana en la que sus Estados nacionales se relacionen entre sí sobre la base del establecimiento de lógicas horizontales, de respeto a la soberanía y la autodeterminación nacionales, así como a la igualdad jurídica de los Estados, lo que, a la inversa, se traduce en un rechazo explícito al establecimiento y/o la reproducción sistemática de relaciones bilaterales y/o multilaterales asimétricas, injerencistas, no concertadas regionalmente y, sobre todo, violentadoras de aquellos tres principios, con independencia de que el actor o los actores que lo hagan sean intrarregionales o no.

El obradorismo ante el problema de la Unidad de América

Ahora bien, si el balance general de todas estas consideraciones apunta hacia el reconocimiento de que, en efecto, América fue para el presidente Andrés Manuel López Obrador una cuestión importante de política exterior y una región prioritaria, ¿por qué entonces en cuanto al tratamiento mediático de este tema parece haberse hecho, en realidad, muy poco de todo lo propuesto por el mandatario mexicano? Una salida fácil a esta interrogante podría ser afirmar que, en el fondo, éste no fue sino otro caso en el que las intenciones expresadas por sus líderes se quedaron en poco menos que actos discursivos sin que, en realidad, se pretendiese, en algún momento, hacerlas avanzar hacia acciones concretas. Tal tipo de respuesta, sin embargo, ignoraría que, en el contexto en el que tales propuestas fueron planteadas por López Obrador al resto de América, las alianzas con las que contaba Andrés Manuel para respaldar sus proyectos eran escasas o bien dependientes de una fragilidad política interna tal que, en este caso, los potenciales aliados regionales del presidente mexicano debían de priorizar el afianzamiento de sus propias bases sociales de apoyo en sus respectivos Estados nacionales antes de siquiera considerar articular compromisos en el plano regional.

Piénsese, para dimensionar los efectos que esta situación tuvo en la construcción de la materialización efectiva de las iniciativas de México en temas de relaciones interamericanas, por ejemplo, en que, entre finales de 2018 y mediados de 2023, nueve de los Estados nacionales latinoamericanos con mayores capacidades y grados de incidencia en la definición geopolítica de la región estuvieron a cargo

de gobiernos tributarios de tradiciones político-ideológicas contrarias de las suscritas por el presidente de México. Estas fueron las circunstancias en las que se hallaron Argentina, entre 2015 y 2019, bajo la presidencia de Mauricio Macri; Bolivia, entre 2019 y 2020, por el golpe de Estado que hizo jefa de Estado a Jeanine Añez; Brasil, entre 2016 y 2022, primero bajo el mandato de Michel Temer y, en seguida, por la presidencia de Jair Bolsonaro; Chile, entre 2018 y 2022, por la presidencia de Sebastián Piñera; Colombia, entre 2018 y 2022, bajo la administración de Iván Duque; Ecuador, desde 2017, primero por el mandato de Lenin Moreno y luego por la presidencia de Guillermo Lasso; Perú, desde 2016, y cuya única excepción fue el breve mandato de Pedro Castillo entre julio de 2021 y diciembre de 2022; Paraguay, desde 2018, presidido por Mario Abdo Benítez; y Uruguay, desde 2020, por la administración de Luis Lacalle Pou. De estos nueve casos, además, en siete de ellos las presidencias nacionales contrarias a las propuestas de regionalización de López Obrador fueron lo suficientemente longevas como para bloquear, por lo menos durante cuatro años seguidos, la materialización efectiva de la política exterior obradorista en el continente, a saber: los de Brasil (2018, Temer; 2019-2022, Bolsonaro), Chile (2018-2022, Piñera), Colombia (2018-2022, Duque), Ecuador (2017-2021, Moreno; 2021-2024, Lasso), Paraguay (2018-2023, Abdo Benítez), Perú (2018-2020, Vizcarra; 2020, Merino; 2020-2021, Sagasti; 2022-2026, Boluarte) y Uruguay (2020-2026, Lacalle Pou).

Este dato, por supuesto, no es menor. Y es que si bien es verdad que la proliferación de gobiernos de derecha en América no siempre supone un reto para la articulación continental de iniciativas de integración regional (el cúmulo de proyectos regionales de signo neoliberal que se han sucedido a lo largo y ancho de la región, desde los años ochenta del siglo XX y hasta el presente, da cuenta de ello), en este caso como en muchos otros en la historia política reciente de América, el hecho de que la fuerza político-ideológica dominante en prácticamente la totalidad de la plataforma continental americana estuviese signada por un giro a la derecha y, en la mayoría de los casos, hacia sus extremos, en la práctica del regionalismo americano significó tres cosas. En primer lugar, implicó que el despliegue y la articulación de las políticas exteriores de estos gobiernos, en la región, se dio en función de su capacidad, primero, para aislar a los gobiernos progresistas que aún sobrevivían de la primera ola (Evo Morales y Nicolás Maduro), y enseguida, para hacer lo propio con los progresismos de la segunda ola (los de López Obrador, Luis Arce, Pedro Castillo y Alberto Fernández).³⁶

³⁶ Sin duda, tanto la denominación como la periodización de estos gobiernos es una cuestión analítica, política e histórica abierta. Sin embargo, más allá de las profundas diferencias que existen entre unos casos y otros o de la pertinencia de cifrar o no a todos y cada uno de ellos en la tradición histórica

En segunda instancia, supuso la puesta en marcha de un esfuerzo sistemático de desmantelamiento y/o de paralización de los proyectos de regionalización que habían puesto en marcha los gobiernos progresistas de la primera ola y los que ya comenzaban a apuntalar los del segundo ciclo (prácticamente sólo los promovidos por López Obrador). Esto fue patente, sobre todo, para aquellos que, durante el auge del progresismo a lo largo y ancho de la región, consiguieron distanciarse en mayor medida del proyecto continental del neoliberalismo y de sus mecanismos de integración regional *ad hoc*, tales como la CELAC (y dentro de ella, sobre todo, Petrocaribe), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos y la Unión de Naciones Suramericanas. Estos proyectos, si bien nunca se plantearon desplegar en el continente un programa anticapitalista, sí buscaron modificar, por lo menos, las lógicas propias del regionalismo neoliberal y sus consecuencias más perniciosas para la vida de los pueblos americanos.

En tercer lugar, también, las políticas exteriores de esos gobiernos adversos a las iniciativas de regionalización elaboradas por López Obrador convergieron en la tarea de privilegiar la relación bilateral con Estados Unidos, lo que en los hechos se tradujo en un relativo fortalecimiento de la propia presencia estadounidense en el continente, con todo lo que ello significó para agudizar y ampliar su fragmentación. Y ello, por supuesto, sin que esto haya implicado, de ningún modo, que en ese viraje de las políticas exteriores de los Estados americanos, privilegiando el trato con Estados Unidos, tales vínculos se hubiesen visto libres de contradicciones, ni mucho menos que, en última instancia, los gobiernos de extrema derecha en América apenas hubiese operado continentalmente como simples correas de transmisión de los intereses estadounidenses, en desmedro de sus propias proyecciones regionales y de sus intereses geopolíticos.

Combinadas, en yuxtaposición o superposición, estas tres tendencias políticas regionales dificultaron, cuando no impidieron por completo, que las iniciativas de articulación regional en América encontrasen un terreno ideológico y político lo suficientemente fértil o, por lo menos, receptivo como para ser trabajadas de

del progresismo de izquierda (claramente el caso de Maduro es ilustrativo de los peligros que corre la izquierda al seguir definiendo como progresista a un gobierno que muy pronto dejó de serlo, aunque motivado por la resistencia que tuvo que presentar ante las agresiones externas y el golpismo interno), lo que es incuestionable es la hostilidad y/o el desprecio del que fueron objeto por parte de gobiernos como los de Bolsonaro, Lasso, Boluarte, Añez, etc. Hostilidad y/o desprecio, dicho sea de paso, que la mayor parte del tiempo ni siquiera se correspondía con la realidad: como cuando se acusó a López Obrador, Nicolás Maduro, Evo Morales, Pedro Castillo y Alberto Fernández de ser parte de un mismo proyecto comunista (o “castrochavista”) continental; siendo que, en realidad, programática e ideológicamente, no sólo las distancias, sino las diferencias entre unos mandatarios y otros son patentes (entre sí y en relación con lo que cada uno entiende por comunismo).

manera intensiva y extensiva por los gobiernos nacionales que en cada caso se hallaban en funciones. Además, por si no fuesen pocas las trabas que esta combinación de factores implicaba para conseguir cualquier grado de concreción de las propuestas obradoristas sobre la unidad americana, durante por lo menos tres años (entre principios de 2020 y finales de 2022), las políticas exteriores de la totalidad de los Estados que conforman a la región se vieron modificadas y sobre-determinadas, tanto en sus contenidos como en su ejecución, por los niveles de propagación que alcanzó en el hemisferio occidental, en general, y en América, en particular; el SARS-CoV-2. Según los datos recabados durante el primer año de diseminación del virus en América (2020), “el continente concentraba el 43% de los casos mundiales y casi la mitad de las defunciones globales”,³⁷ desarrollo epidemiológico que, dicho sea de paso, terminó convirtiéndose en la tendencia que dominaría en esta parte del mundo durante los siguientes dos años.³⁸

Ahora bien, al respecto, es importante precisar que la consecuencia más importante que tuvo la proliferación de instauración de Estados de excepción sanitaria por toda América como principal mecanismo de contención, control y mitigación del SARS-CoV-2, no fue la de forzar una total –o siquiera parcial– parálisis ni de las políticas exteriores de los Estados de la región, en general, ni de las relaciones interamericanas, en particular; pues aun durante la expansión de la pandemia de COVID-19 a lo largo y ancho del continente, unas y otras se mantuvieron con niveles de dinamismo similares a los que se habían observado previo a la llegada del virus a América e, inclusive, muy parecidos a los observados con posterioridad, cuando las campañas nacionales de vacunación permitieron levantar de manera progresiva el cúmulo de restricciones que se había decretado para hacer frente a la enfermedad y sus consecuencias sociales más perniciosas. Esto, por supuesto, gracias a las facilidades que brindaron al ejercicio diplomático (y a un universo

³⁷ Gabriela Benza y Gabriel Kessler, *La ¿nueva? estructura social de América Latina: cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*, Siglo XXI, Argentina, 2021, p. 140.

³⁸ La pésima gestión que hizo la administración de Donald Trump de la pandemia en Estados Unidos es la responsable de que los números absolutos de contagios y defunciones para América se eleven por encima del promedio observado en otras partes del mundo. Sin embargo, ello no cambia el hecho de que, aún si se prescinde del peso relativo que Estados Unidos tuvo durante toda la pandemia en la contabilidad de casos en el continente, Brasil, México y Chile se encuentran dentro de los 15 primeros lugares globales tanto en el número de contagios como en el de defunciones (Brasil, 7º, con más de 37 millones de contagios y más de 699 mil defunciones; México, 12º, con más de 7 millones de contagios y más de 333 mil defunciones; y Chile, 14º, con más de 11 millones de contagios y más de 64 mil defunciones). Véase Johns Hopkins University & Medicine, *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*, Johns Hopkins University & Medicine, Baltimore, Estados Unidos, 2023, disponible en <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> fecha de consulta: 13 de mayo de 2023.

relativamente amplio de actividades laborales) nuevas y viejas tecnologías de la información y de la comunicación que, por su intermediación —eliminando barreras físicas—, favorecieron el incremento cuantitativo de actos y de eventos políticos y diplomáticos en América y en el resto del mundo.³⁹

Los dos principales efectos del confinamiento y el distanciamiento social en los tres años de mayor diseminación de la pandemia de COVID-19 en América, que en ningún caso demandaron una paralización total o relativa del ejercicio de la política exterior de los Estados americanos, fueron los siguientes: 1) la priorización de las agendas y de los asuntos que tuviesen que ver de manera directa con las actividades de gestión, contención y mitigación de la pandemia en cada uno de los Estados americanos, y 2) la sustitución de mecanismos de cooperación bilateral y multilateral por el reforzamiento del recurso a estrategias de competencia interestatal. Ambos fenómenos, por supuesto, fueron propiciados por las presiones que impusieron a los gobiernos de los Estados americanos los efectos directos de

³⁹ En gran medida, la virtualización de una masa de trabajo tan grande como la que en efecto se virtualizó durante los tres años de mayor desarrollo de la pandemia en América también demostró que la renuencia de López Obrador a salir de México no constituía, en la práctica concreta del ejercicio de la política exterior, un obstáculo mayor o que no fuese posible de superar a través del recurso a nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Dos ejemplos de ello son, por un lado, los videos que suele grabar para cumplir con su participación en eventos a los que personalmente no asistirá, y que son acompañados de la gestión (ahí sí personal) del Secretario de Relaciones Exteriores; y, por el otro, los casos en los que optó por participar en alguna cumbre o reunión (bilateral o multilateral) a través de plataformas de videoconferencia en línea, lo que le permitía atender asuntos importantes para las relaciones exteriores de México sin tener que sacrificar tiempo de trabajo en los asuntos domésticos por causa de los traslados hacia otros países. La opción de atender eventos internacionales a través de plataformas en línea, sobre todo, también permitió a López Obrador atender compromisos internacionales sin tener que destinar una parte del presupuesto nacional a cubrir los gastos derivados de la asistencia dichos eventos. Aspecto, este último, que para nada resultaba accesorio entre las causales por las cuales Andrés Manuel consistentemente optó por no viajar al extranjero, pues el pueblo de México venía de un sexenio (el de Enrique Peña Nieto, entre 2012 y 2018) que había hecho de las giras presidenciales al extranjero una forma patrimonialista de saqueo de los recursos del Estado; un tipo de privilegio para la familia presidencial en años en los que más se deterioraban las condiciones de vida de amplios sectores populares. Desmontar la lógica que dicta que una política exterior asertiva depende de la cantidad de viajes al extranjero que un mandatario mexicano haga durante su gobierno; en este sentido, para López Obrador también era una cuestión que transitaba por la necesidad de evidenciar los excesos que el abuso de ese recurso en la diplomacia nacional traía aparejados. Excesos tales como los 313 millones de pesos que costaron los 83 viajes al extranjero que hizo Enrique Peña Nieto (acompañado de su familia y, en algunas ocasiones, de amistades cuya presencia en esos viajes no tenía propósito gubernamental alguno) durante su sexenio. Véase Infobae, “Así eran los excesos en las giras presidenciales de Peña Nieto” en *Infobae*, Argentina, 7 de julio de 2020, disponible en <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/07/07/asi-eran-los-excesos-en-las-giras-presidenciales-de-pena-nieto/> fecha de consulta: 14 de octubre de 2023.

la propagación del SARS-CoV-2 al interior de sus respectivos países, toda vez que, de los éxitos y los fracasos conseguidos en dicha tarea, dependían la estabilidad o la descomposición (y consecuente reorganización) de las correlaciones de fuerzas que los habían llevado a ejercer funciones de control gubernamental y de dirección estatal.⁴⁰ Es decir, de sus éxitos y fracasos dependía su supervivencia inmediata, pero también su continuidad en el contexto posterior a la pandemia.

Ejemplos representativos de esto fueron los casos de Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador, países en los que se presentaron enormes estallidos sociales a lo largo de 2019, el año previo a la instalación de la pandemia de COVID-19 en la vida cotidiana de sus respectivas sociedades, pero en los que, luego de haberse diseminado el contagio de SARS-CoV-2, sus efectos sociopolíticos y los de la gestión gubernamental que se hizo de ellos condujo, a lo largo de los siguientes dos o tres años, tanto a una radicalización de las protestas sociales que habían precedido en tiempo y en espacio a la pandemia como a una ampliación cuantitativa y cualitativa de las exigencias que las mantenían movilizadas a pesar de los riesgos sanitarios que ello conllevaba.⁴¹ Además, Brasil, Paraguay, Perú y hasta Cuba se sumaron a esta lista como consecuencia directa de la propagación del virus en cada uno de esos territorios, en los que la emergencia sanitaria operó como un catalizador de una multiplicidad y una diversidad de exigencias populares que, hasta antes de ese momento, no habían contado ni con un detonante común ni con un eje de articulación compartido que les permitiese liberar lo mismo las tensiones acumuladas a lo largo de los años que las estrictamente germinadas por la coyuntura sanitaria global.

En este contexto, prácticamente sólo los gobiernos de México y de Cuba —a pesar del estallido social en la isla— buscaron liderar a nivel regional estrategias de cooperación bilateral y multilateral que permitiesen a la totalidad de la región, pero sobre todo a sus actores más pequeños y vulnerables, como las islas menores del Caribe y los Estados del istmo centroamericano, mejorar, amplificar y consolidar sus capacidades de contención, de control y mitigación de los efectos más perniciosos causados por la propagación del SARS-CoV-2 a lo largo y ancho del continente. En gran medida, inclusive, operando en contra de mecanismos multilaterales que, aun siendo iniciativas de cooperación multilateral (por ejemplo COVAX), lejos de

⁴⁰ Véase Rodrigo Ramírez Sánchez, “Regresiones autoritarias neoliberales y revueltas populares en tiempos de COVID-19” en John M. Ackerman, René Ramírez Gallegos y Miguel Ángel Ramírez Zaragoza (coords.), *Pos-COVID/ pos-neoliberalismo: propuestas y alternativas para la transformación social en tiempos de crisis*, Siglo XXI-UNAM- INEHRM, México, 2021, pp. 260-286.

⁴¹ Véase María Victoria Murillo, “Protestas, descontento y democracia en América Latina” en *Nueva Sociedad*, núm. 294, Friedrich Ebert Stiftung, Argentina, 2021, disponible en <https://nuso.org/articulo/protestas-descontento-y-democracia-en-america-latina/> fecha de consulta: 15 de mayo de 2023.

privilegiar el acceso democrático a recursos necesarios para hacer frente al avance de la pandemia en la región tendieron, más bien, a priorizar las necesidades de las corporaciones transnacionales especializadas en el ramo, así como las de las economías nacionales con mayores niveles de ingresos (y no el acceso prioritario de las poblaciones que mayores márgenes de vulnerabilidad presentaban ante sus efectos biológicos y sociopolíticos).

De hecho, Andrés Manuel López Obrador buscó, durante sus dos años como titular de la presidencia *pro tempore* de la CELAC, pero también después de cederla a Argentina, valerse del marco institucional de dicha Comunidad para alcanzar ese y otros tantos objetivos adyacentes y derivados,⁴² objetivos entre los cuales se halló la aprobación unánime de los “lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe, una ruta programática presentada por la [...] CEPAL para fortalecer la producción y distribución de medicamentos, en especial vacunas, en los países de la región y reducir la dependencia externa”,⁴³ pero no sólo eso. El problema de fondo aquí fue que, a pesar de la unanimidad programática que consiguió esta gestión, en la práctica los Estados americanos siguieron privilegiando su actuar unilateral por encima de las alternativas multilaterales y de cooperación internacional.

Repensar el liderazgo regional de México en tiempos del obradorismo

¿En qué sentido? Tres de las ideas principales que ha procurado exponer este breve conjunto de reflexiones en torno del lugar que ocupó la idea de una unidad americana en la política exterior del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, y que, en conjunto, desmienten la crítica general que se le hace a éste en el sentido de que para su gobierno las relaciones internacionales de México no fueron una prioridad, son:

i) la presidencia de Andrés Manuel no ha sido, en ningún momento, ajena a los vaivenes de la política regional, hemisférica y global, pues ha contado con participación y representación diplomática en todos aquellos espacios de toma de decisiones en

⁴² Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, *Declaración de la Ciudad de México. VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC*, Presidencia *pro tempore* de México, México, 2021, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/668541/Celac_2021_Declaracion_de_la_Ciudad_de_Mexico__18sep21.pdf fecha de consulta: 23 de mayo de 2023.

⁴³ Organización de Naciones Unidas, “Países de la CELAC aprueban por unanimidad lineamientos y propuestas del plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe y mandatan a la CEPAL para avanzar en su implementación”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile, 2021, disponible en <https://www.cepal.org/es/comunicados/paises-la-celac-aprueban-unanimidad-lineamientos-propuestas-plan-autosuficiencia> fecha de consulta: 25 de mayo de 2023.

los que el titular del Poder ejecutivo federal ha considerado que se jugaban intereses estructurales, coyunturales y/o circunstanciales del Estado mexicano. Que hayan sido muchos o pocos los espacios, abundante o escasa la participación, diversos o semejantes los foros elegidos, etc., no tendría que ser, en consecuencia, ni el único criterio ni el más importante para juzgar el mayor o el menor grado de actividad de la política exterior mexicana en el periodo 2018-2023, como si “más” fuese sinónimo de mayor actividad, importancia y relevancia. De hecho, a manera de contraste, si de algo dio cuenta la presidencia de Enrique Peña Nieto y su desempeño en materia de política exterior, es que se puede tener presencia en múltiples y diversos espacios de la política regional, hemisférica y global, y esa cuantía no traducirse ni en liderazgo ni en resultados positivos en el corto, mediano y largo plazos para el Estado mexicano. La cantidad, en abstracto, no significa nada para la organización, el control y la ejecución de la política exterior mexicana.⁴⁴ De ello da cuenta, por ejemplo, el hecho de que México es parte de 14 tratados de libre comercio con 50 Estados alrededor del mundo (cifras no menores en ambos aspectos). Y, sin embargo, esa abundancia de tratados no se ha traducido, hasta ahora, en una mayor integración –ni económica ni de otro tipo– con los Estados firmantes; mucho menos se ha convertido en un instrumento de defensa de los intereses de la nación mexicana, dadas las asimetrías existentes entre México y algunas de sus contrapartes (como Estados Unidos o el conjunto de Estados de Europa occidental);

ii) en el despliegue de su política exterior, la presidencia de López Obrador ha privilegiado agendas en las que le era posible movilizar la idea de construir plural y democráticamente una unidad política regional (mas no la integración del continente, mucho menos la pura integración económica de sus países), de tal suerte que para el grueso de su mandato es factible sostener que ésta fue una propuesta que no era producto de la improvisación sino que, por lo contrario, sistemáticamente estuvo presente en las relaciones diplomáticas de México con otros Estados americanos. Indicativo de ello fue el recurso que hizo el Poder ejecutivo federal mexicano de los principios de política exterior, consagrados en la Constitución, en términos y a partir de criterios que, en los hechos, al Estado y al gobierno mexicanos le permitiesen tratar a América como un proyecto geopolítico, geohistórico y geocultural en su conjunto. Y es que si bien es verdad que en su interpretación formalista los principios constitucionales de política exterior han tendido a ser

⁴⁴ Aquí también hay que insistir en que mucho del trabajo se siguió llevando a cabo en el nivel técnico y administrativo, circunscrito al quehacer cotidiano de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de las áreas técnico-administrativas de asuntos exteriores de las otras dependencias del Poder ejecutivo federal.

tomados como un recurso legalista para garantizar la neutralidad de México en asuntos internacionales de diversa índole, lo que se observó a lo largo del sexenio de López Obrador fue su instrumentalización en formas en las que le permitiesen llevar a cabo dos cosas: por un lado, el fortalecimiento de la relativa autonomía política del conjunto de la región ante las presiones extrarregionales (principalmente las provenientes de las grandes potencias occidentales) y, por el otro, la subordinación de los intereses económicos intra y extrarregionales a definiciones políticas en términos de la defensa de los intereses y las necesidades de los pueblos que habitan en el continente. En este aspecto, además, no habría que pasar por alto la vocación pluralista y democrática con la que el propio Andrés Manuel promovió esta propuesta entre sus pares regionales, aun cuando el contexto de la pandemia dificultó su realización y a pesar de que las divergencias y las distancias político-ideológicas entre izquierdas y/o progresismos, por un lado, y extremas derechas, por el otro, eran ineludibles, un obstáculo real para su desarrollo,⁴⁵ y

iii) en su insistencia sobre el problema de la unidad regional de América, la política exterior de López Obrador demostró tanto su disposición como su capacidad (y compromiso) con la movilización de recursos (materiales, financieros, políticos, etc., propios y ajenos) necesarios para trabajar en la construcción de dicho proyecto. Esto fue particularmente cierto, sobre todo, y desde el principio del mandato de Andrés Manuel, en relación con Cuba y con el istmo centroamericano, pero también —circunstancialmente condicionado por la emergencia de la pandemia de COVID-19— con el resto de América entre 2020 y 2022. En los momentos de mayor crisis por los que atravesó la región, pues en el horizonte americano sólo la política exterior mexicana parecía dispuesta a asumir un rol de liderazgo (simbólico, político, cultural y material) a pesar de contar con pocas alianzas en el continente y del rápido ensimismamiento en el que entraron muchos de los go-

⁴⁵ Ante cualquier tentativa de hacer de la excepción peruana la norma de la política exterior obradorista habría que señalar que el gobierno de Dina Boluarte, en Perú, ha sido el único al que López Obrador no ha buscado persuadir de sumarse a un proyecto de unidad americana debido a que Andrés Manuel considera que es un gobierno ilegítimo e ilegal, producto de un golpe de Estado parlamentario y judicial en contra de quien fuera electo en comicios: Pedro Castillo. Ninguna situación similar se presentó en las relaciones de AMLO con otros mandatarios que, inclusive, podrían ser calificados con facilidad y sin pudor como más de extrema derecha que Boluarte (Bolsonaro, Lasso y Duque serían tres claros ejemplos). Cuando la región estaba dominada por las derechas, López Obrador invitó a la unidad regional más allá de las diferencias ideológicas (aunque éstas mantuviesen asediado a los pocos gobiernos progresistas que quedaban en el continente, el de México incluido). Para López Obrador, además, el caso peruano (el golpe contra Castillo) fue también un pretexto para visibilizar en el continente que los mecanismos y las iniciativas de integración regional (y sobre todo las que proliferaron bajo la lógica del neoliberalismo) no deben de pensarse por fuera o al margen de consideraciones ético-políticas elementales.

biernos de la zona, debido a las crisis internas que tuvieron que enfrentar. Un liderazgo, dicho sea de paso, que no se entendió a la manera en la que solía hacérselo durante sexenios como el de Enrique Peña Nieto, durante el cual lo que interesaba, la mayor parte del tiempo, era contar con presencia del presidente mexicano en foros multilaterales (aunque México ni hiciera aporte alguno a dichas agendas ni se viese beneficiado por hacer acto de presencia en tales espacios) o bien sumarse, aunque fuese por puro protocolo, a iniciativas promovidas por las grandes potencias occidentales, más allá de si éstas representaban o no un beneficio para el pueblo de México. Por el contrario, el liderazgo fue comprendido como un compromiso en pos del fortalecimiento de las capacidades de negociación política de la región sin que, en el camino, se llegase a minar el ejercicio efectivo de la autodeterminación, la igualdad jurídica y la soberanía de los Estados americanos.

No sería aventurado, a la luz de lo expuesto, sostener que, a poco menos de un año de finalizar su mandato, el actual presidente de México dejará el cargo con un saldo positivo en lo concerniente a las relaciones exteriores del Estado mexicano con América. Y uno, además, en el que cuenta entre sus mejores aciertos el haber resistido el embate de dos de las presidencias estadounidenses más virulentas en contra de la unidad regional de América: la de Donald J. Trump y la de Joseph Biden Jr., en tiempos en los que ambos mandatarios estadounidenses contaron tanto con un contexto favorable al despliegue de sus intereses geopolíticos a lo largo y ancho de la región como con un conjunto de alianzas estratégicas alineadas a su favor (el grueso de los gobiernos de extrema derecha que proliferaron en el continente desde 2015, sin que ese alineamiento supusiera, de ningún modo, que entre esos gobiernos americanos y los estadounidenses no existiesen contradicciones y tensiones efectivas y potenciales).

Fuentes de consulta

- Benza, Gabriela y Gabriel Kessler, *La ¿nueva? estructura social de América Latina: cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas*, Siglo XXI, Argentina, 2021, 200 pp.
- Bobbio, Norberto, *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política*, Taurus, México, 2014, 234 pp.
- Castañeda, Jorge, “El retroceso exterior de México” en *El País*, España, 28 de enero de 2019, disponible en https://elpais.com/elpais/2019/01/25/opinion/1548441758_092877.html
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, *Declaración de la Ciudad de México. VI Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC*, Presidencia pro tempore de México, México, 2021, disponible en <https://www.gob>.

- mx/cms/uploads/attachment/file/668541/Celac_2021_Declaracion_de_la_Ciudad_de_Mexico__18sep21.pdf
- Corona, Sonia, “López Obrador pide la sustitución de la OEA por ‘un organismo que no sea lacayo de nadie’” en *El País*, España, 24 de julio de 2021, disponible en <https://elpais.com/mexico/2021-07-24/lopez-obrador-pide-la-sustitucion-de-la-oea-por-un-organismo-que-no-sea-lacayo-de-nadie.html>
- Europa Press, “La oposición mexicana critica la ‘improvisada’ política exterior de López Obrador” en *Europa Press Internacional*, España, 30 de diciembre de 2019, disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-oposicion-mexicana-critica-improvisada-politica-exterior-lopez-obrador-20191230204748.html>
- Forbes, “Política exterior de AMLO no sólo es incongruente, es esquizofrénica: Anaya” en *Forbes*, México, 30 de enero de 2023, disponible en <https://www.forbes.com.mx/politica-exterior-de-amlo-no-solo-es-incongruente-es-esquizofrenica-anaya/>
- García Soto, Salvador, “AMLO en política exterior: injerencismo e incongruencia” en *El Universal*, México, 10 de diciembre de 2022, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/salvador-garcia-soto/amlo-en-politica-exterior-injerencismo-e-incongruencia/>
- Garza Giron, Patricio, Hans Blomeier y Ann-Kathrin Beck, “La política exterior de AMLO: entre apatía, economía e ideología” en *Diálogo Político*, Uruguay, 24 de febrero de 2020, disponible en <https://dialogopolitico.org/agenda/la-politica-exterior-de-amlo-entre-apatia-economia-e-ideologia/>
- Gobierno de México, “Comunicado conjunto sobre la situación en Perú”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2022, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/comunicado-conjunto-sobre-la-situacion-en-peru>
- Gobierno de México, “Cooperación internacional para atención de COVID-19. Nota Informativa No. 13”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2020, disponible en <https://www.gob.mx/sre/documentos/cooperacion-internacional-para-atencion-de-covid-19>
- Gobierno de México, “México avanza en su estrategia de asegurar la adquisición de vacunas contra COVID-19”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2021, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-avanza-en-su-estrategia-de-asegurar-la-adquisicion-de-vacunas-contra-covid-19?idiom=es>
- Gobierno de México, “México dona 400 mil 800 dosis de vacunas contra COVID-19 y tres toneladas de insumos médicos a Guatemala, El Salvador y Honduras”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2021, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-dona-400-mil-800-dosis-de>

vacunas-contracovid-19-y-tres-toneladas-de-insumos-medicos-a-guatemala-el-salvador-y-honduras

Gobierno de México, “México lidera estrategia de colaboración regional para enfrentar la pandemia”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2020, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-lidera-estrategia-de-colaboracion-regional-para-enfrentar-la-pandemia?idiom=es>

Gobierno de México, “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 2019, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

Gobierno de México, “México, Uruguay y países de la Comunidad del Caribe presentan Mecanismo de Montevideo”, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2019, disponible en <https://www.gob.mx/sre/es/articulos/mexico-uruguay-y-paises-de-la-comunidad-del-caribe-presentan-mecanismo-de-montevideo-189799>

Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Presidencia de la República, México, 2013, disponible en <https://conamer.gob.mx/documentos/marcojuridico/rev2016/PND%202013-2018.pdf>

Gobierno Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012: escenarios, programas e indicadores*, Presidencia de la República, México, 2007, disponible en <https://cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0962007.pdf>

Hernández Orozco, Fernanda, “López Obrador ha hecho una política exterior con los ojos en el pasado” en *Expansión*, México, 1 de diciembre de 2021, disponible en <https://expansion.mx/mundo/2021/12/01/lopez-obrador-ha-hecho-una-politica-exterior-con-los-ojos-en-el-pasado>

Ianni, Octavio, *Sociología del imperialismo*, Secretaría de Educación Pública, México, 1974, 158 pp.

Infobae, “Así eran los excesos en las giras presidenciales de Peña Nieto” en *Infobae*, Argentina, 7 de julio de 2020, disponible en <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/07/07/asi-eran-los-excesos-en-las-giras-presidenciales-de-pena-nieto/>

Infobae, “EEUU y los países del Grupo de Lima abandonaron la Convención de Desarme de la ONU en protesta por la presidencia de Venezuela” en *Infobae*, Argentina, 28 de mayo de 2019, disponible en <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/05/28/eeuu-y-los-paises-del-grupo-de-lima-abandonaron-la-convencion-de-desarme-de-la-onu-en-protesta-por-la-presidencia-de-venezuela/>

Johns Hopkins University & Medicine, *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*, Johns

- Hopkins University & Medicine, Baltimore, Estados Unidos, 2023, disponible en <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- López Obrador, Andrés Manuel, *Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador durante la VI Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, México, 2021, disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2021/09/18/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-la-vi-cumbre-de-la-celac/>
- López Obrador, Andrés Manuel, *Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en el 238 Aniversario del Natalicio de Simón Bolívar, desde el Castillo de Chapultepec*, México, 2021, disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2021/07/24/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-el-238-aniversario-del-natalicio-de-simon-bolivar-desde-el-castillo-de-chapultepec/>
- López Obrador, Andrés Manuel, *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024: Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, Instituto Nacional Electoral, México, 2012, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>
- Mathus Ruiz, Rafael, “La errática política exterior de López Obrador, con un giro injerencista acentuado en Perú” en *Yahoo! News*, Estados Unidos, 17 de diciembre de 2022, disponible en <https://es-us.noticias.yahoo.com/err%C3%A1tica-pol%C3%ADtica-exterior-l%C3%B3pez-obrador-223816254.html>
- Murillo, María Victoria, “Protestas, descontento y democracia en América Latina” en *Nueva Sociedad*, núm. 294, Friedrich Ebert Stiftung, Argentina, 2021, disponible en <https://nuso.org/articulo/protestas-descontento-y-democracia-en-america-latina/>
- Organización de Naciones Unidas, “Países de la CELAC aprueban por unanimidad lineamientos y propuestas del plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe y mandatan a la CEPAL para avanzar en su implementación”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile, 2021, disponible en <https://www.cepal.org/es/comunicados/paises-la-celac-aprueban-unanimidad-lineamientos-propuestas-plan-autosuficiencia>
- Ortega, Eduardo, “La mala relación de AMLO con España se puede extender por la Unión Europea: especialista” en *El Financiero*, México, 10 febrero de 2022, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2022/02/10/desastroso-el-manejo-de-la-politica-exterior-gil-villegas/>
- Pretelin Muñoz de Cote, Fausto, “Aplausos a AMLO, sí a una Unión Europea en América Latina” en *El Economista*, México, 25 de julio de 2021, disponible

en <https://www.economista.com.mx/opinion/Aplausos-a-AMLO-si-a-una-Union-Europea-en-America-Latina-20210725-0055.html>

Pretelin Muñoz de Cote, Fausto, “Política exterior: el patio donde juega AMLO con represores” en *El Economista*, México, 13 de febrero de 2023, disponible en <https://www.economista.com.mx/opinion/Politica-exterior-el-patio-donde-juega-AMLO-con-represores-20230212-0054.html>

Ramírez Sánchez, Rodrigo, “Regresiones autoritarias neoliberales y revueltas populares en tiempos de COVID-19” en John M. Ackerman, René Ramírez Gallegos y Miguel Ángel Ramírez Zaragoza (coords.), *Pos-COVID/pos-neoliberalismo: propuestas y alternativas para la transformación social en tiempos de crisis*, Siglo XXI-UNAM-INEHRM, México, 2021, pp. 260-286.

Robinson, William I., *América Latina y el capitalismo global: una perspectiva crítica de la globalización*, Siglo XXI, México, 2015, 418 pp.

Sánchez, Jafet, “#ColumnaInvitada: la caprichosa política exterior de López Obrador” en *Expansión*, México, 27 de diciembre de 2022, disponible en <https://politica.expansion.mx/voces/2022/12/27/columnainvitada-la-caprichosa-politica-exterior-de-lopez-obrador>

Wallerstein, Immanuel, *La decadencia del poder estadounidense*, Era, México, 2005, 266 pp.

Política exterior mexicana... ¿feminista?: una mirada a dos años de su implementación

*Mexico's foreign policy... feminist?:
a review after two years of its implementation*

Yolanda Hernández Medina*

Resumen

La política exterior feminista de México anunciada en 2020 por el canciller Marcelo Ebrard tiene por objetivo integrar los principios de igualdad sustantiva, eliminación de las desigualdades estructurales y erradicación de la discriminación, en busca de conformar una Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) paritaria, libre de violencia y segura para todos; visibilizar la representación y participación de las mujeres en el Servicio Exterior Mexicano y constituir una SRE feminista interseccional. Sin embargo, mientras por un lado el gobierno mexicano participa activamente en pro de la igualdad de género a nivel internacional y promueve leyes, políticas públicas y programas a nivel local, por el otro, los índices de violencia contra mujeres aumentan, falta paridad de género en el mundo laboral y ocurren acciones gubernamentales violatorias de derechos de las mujeres. Así, desde la perspectiva de la teoría feminista de Relaciones Internacionales, la cual plantea que para considerarse feminista una política exterior debe ser amplia y abarcar las áreas política, económica, social y cultural, contemplar a otras poblaciones vulnerables y no sólo a la mujer, además de ser coherente con la política interna, este artículo analiza si, a dos años de ser anunciada, México efectivamente opera con una política exterior feminista.

Palabras clave: política exterior feminista, México, política interior, feminismo, mujeres, igualdad, relaciones internacionales.

*Licenciada y maestra en Derecho por la UNAM. Cuenta con estudios en Relaciones Internacionales por la FCPYS-UNAM. Profesora en las academias de Marco Legal Internacional y Estudios Regionales en la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional. Correo electrónico: yhernandezme@ipn.mx

Abstract

Mexico's feminist foreign policy announced in 2020 by Marcelo Ebrard pursues the objective of integrating principles such as substantive equality, elimination of structural inequalities and eradication of gender violence, aiming to achieve a parity, free of violence and safe for all Foreign Ministry, make visible the representation and participation of women at Mexican Foreign Service, and establish an intersectional feminist approach within the institution. However, while on the one hand Mexican government has an active participation in favor of gender equality at the international level, and it also promotes laws, public policies and programs on this matter at the local level; on the other hand, the violence rates against women are raising, there is still no gender equality at work, and there are government's actions that violate women's human rights. Thus, seen from the feminist international relations theory perspective, which states that, to be considered feminist, a foreign policy must be broad and encompass areas such as politics, economy, society and culture, contemplate other vulnerable populations and not only women, but, above all, be consistent with domestic policy, this article analyzes whether or not, after two years of being announced, Mexico does operate with a feminist foreign policy.

Keywords: feminist foreign policy, México, domestic policy, feminism, women, equality, international relations.

Introducción

En el año 2020 el canciller Marcelo Ebrard anunció la adopción de la política exterior feminista de México y, posteriormente, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) presentó las bases y acciones de dicha política exterior, la cual, según el comunicado 015¹ de la Cancillería, está encaminada a impulsar acciones gubernamentales para reducir y eliminar las diferencias estructurales, brechas y desigualdades de género, a fin de construir una sociedad más justa y próspera y, con ello, disminuir la violencia y disparidad de género, comenzando por el personal de la Secretaría.

Lo anterior es relevante puesto que, para tener una política exterior feminista, primero se debe actuar desde adentro, o sea, desde las instituciones nacionales, como la Cancillería, para ejecutarla después hacia el exterior. Es decir que, para poder instrumentar una política exterior, no sólo se requiere crear programas y ratificar tratados internacionales en materia de igualdad y derechos humanos, sino que, además, dichos avances deben ser visualizados y percibidos por las mujeres

¹ SRE, "México anuncia la adopción de su política exterior feminista", México, 2020, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-anuncia-la-adopcion-de-su-politica-exterior-feminista?state=published> fecha de consulta: 5 de agosto de 2022.

que trabajan en la cancillería, para que ellas puedan también aplicarlos en el trabajo cotidiano de atención al público que realizan en la dependencia.

Por esa razón, debe existir una coherencia entre la política interna y la externa. Sin embargo, aún se puede observar una brecha de género en cuanto a la designación de puestos y la equidad en los salarios no sólo al interior de la Cancillería, sino también en otras dependencias de gobierno y empresas del sector privado, tal y como ocurría desde antes de la implementación de la política exterior feminista, lo cual indica que hasta la fecha no se ha dado un gran cambio. Así pues, para poder implementar realmente una política exterior feminista y no ser un mero discurso político, deben llevarse a cabo acciones que se ejecuten en el corto, mediano y largo plazo tanto en la política nacional como en la externa.

En ese sentido, el objetivo del presente artículo es analizar cómo se ha llevado a cabo la política exterior feminista mexicana durante los dos primeros años posteriores a su anuncio, tomando como base la teoría feminista en Relaciones Internacionales, a fin de establecer si en efecto cumple con los principios bajo los que fue postulada. Por lo tanto, el artículo se dividirá en tres partes: la primera describe la implementación de la política exterior feminista mexicana y sus objetivos e ideales, lo cual es relevante al ser la primera medida de este tipo en América Latina; la segunda trata sobre la política interna en materia de género y los avances que ha reportado el país en temas de igualdad durante los dos primeros años desde que se anunció la adopción de una política exterior feminista; la tercera parte explora si existe entre la política interna y la política exterior mexicana una correlación que permita categorizar a esta última como feminista, además de presentarse algunas propuestas para encauzarla mejor hacia el cumplimiento de sus objetivos.

Implementación de la política exterior feminista de México

Para comenzar a analizar qué es una política exterior feminista, es necesario partir de las definiciones de política, política exterior y feminismo. Cabe destacar que existen varios significados de cada concepto, por lo que sólo se expondrán algunos. De acuerdo con la Real Academia Española, la política se define como “orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado”.² Por tanto, existen diversas definiciones de política exterior dependiendo del Estado desde el que se estudien; para algunos autores, la política exterior “se trata de una política del gobierno que dirige al Estado, responde a necesidades internas de los Estados y de objetivos que se busca promover en el mundo, es un proyecto de Nación en donde se determina la orientación, dirección,

² Real Academia Española, “Política” en *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en <https://dle.rae.es/pol%C3%ADtica> fecha de consulta: 22 de julio de 2022.

metas y propósitos, la cual resalta la influencia del régimen político en turno”.³ Por otro lado, abarca “un conjunto de acciones y decisiones que lleva a cabo un Estado en el sistema internacional y que están basadas en el interés nacional. Estas acciones están determinadas por condicionantes internos y externos (...), el proyecto de nación, la identidad nacional (...), que incluye una serie de objetivos, estrategias e instrumentos”.⁴ Además, como señalan Thompson, Patel, Kripke y O’Donnell, una política exterior está formada por las medidas y acciones mediante las que “un gobierno define y prioriza la paz y la seguridad, organiza su comercio, provee ayuda humanitaria y asistencia para el desarrollo, y trabaja con otras naciones y actores-no estatales”,⁵ pero esto dependerá, como se mencionó anteriormente, de la forma en cómo el gobierno en turno del Estado quiera manejar su política exterior que debe de estar en concordancia con la interior, por lo que un Estado puede basarse exclusivamente en la seguridad nacional, mientras que otro lo haga a través de diversos ámbitos ya sea meramente políticos o económicos.

En tanto, el feminismo, como indica Rosa Ricoy, comprende “toda teoría, pensamiento y práctica social, política y jurídica que tiene por objetivo hacer evidente y terminar con la situación de opresión que soportan las mujeres, y lograr así una sociedad más justa que reconozca y garantice la igualdad plena y efectiva de todos los seres humanos”.⁶

De este modo, la política exterior feminista es concebida como la política de un Estado que prioriza la paz, la igualdad de género, la conservación del medio ambiente y el respeto a los derechos humanos en sus relaciones e interacciones con otros Estados, además de buscar dismantelar las estructuras coloniales, racistas, patriarcales y de poder dominadas por los hombres,⁷ así como definir el proyecto de nación, los objetivos, estrategias e instrumentos que permitirán llevarla a cabo. Al respecto, Mesa, al citar a Sepúlveda, apunta que una política exterior feminista debe priorizar la igualdad de género al interior de la estructura de los ministerios

³ Walter Astié-Burgos y María Cristina Rosas, “La política exterior” en Walter Astié-Burgos y María Cristina Rosas, *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*, UNAM/Olaf Palme A.C, México, 2019, pp. 177-178 y 183.

⁴ Rafael Velázquez Flores y Jorge A. Schiavon, *Introducción a la política exterior de México (1821-2021)*, CESPEM/CIDE/FES Acatlán-UNAM, México, 2021, p. 24.

⁵ Lyric Thompson, Gayatri Patel, Gawain Kripke y Megan O’Donnell, *Toward a Feminist Foreign Policy in the United States*, International Center for Research on Women, Washington, 2020, p. 1, disponible en https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2020/05/FFP-USA_v11-spreads.pdf fecha de consulta: 22 de julio de 2022.

⁶ Rosa Ricoy, “Teorías jurídicas feministas” en *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho I*, IJ-UNAM, México, 2015, p. 462.

⁷ Lyric Thompson, Gayatri Patel, Gawain Kripke y Megan O’Donnell, *op. cit.*, p. 1.

de relaciones exteriores, pues se requiere eliminar las barreras institucionales que han limitado la participación de las mujeres.⁸

Tales barreras han invisibilizado históricamente a las mujeres, manteniéndolas en una posición subalterna y en situación de dependencia. De ahí que la teoría feminista de Relaciones Internacionales haga énfasis en que, históricamente, la política exterior, la diplomacia, la seguridad y la defensa se han constituido como “la expresión de un orden patriarcal que genera y reproduce desigualdades y violencia”.⁹ Por ello, se busca la inclusión de la mujer en diversos asuntos que atañen al Estado y sus relaciones con otros Estados, a fin de hacer visible su participación tanto en el interior del país como en las relaciones internacionales con otros países.

En ese sentido, el feminismo puede ser visto y analizado desde dos aristas: como un movimiento social y como una propuesta teórica. Ambas aristas se complementan y, de acuerdo con Villarroel, tienen como común denominador “la crítica de los valores y las dinámicas patriarcales sobre las cuales se estructuraron los Estados y las sociedades mundiales, ideas que tienen sus orígenes remotos en el siglo XVIII, cuando se produjeron las primeras opiniones favorables respecto a la integración social de la mujer”.¹⁰

Así, destaca García Morales, “la teoría feminista cuestiona el fundamento ideológico que excluye a las mujeres del ejercicio del poder público”¹¹ y propone transformar las instituciones estatales y sus relaciones a nivel nacional e internacional. De ahí que Lozano Vázquez enfatice que “el objetivo del feminismo, y su característica más provocadora dentro del debate intelectual en la disciplina de Relaciones Internacionales, es desafiar al paradigma realista y liberal, que argumenta y justifica la operación de un sistema internacional que mantiene al hombre en una posición superior y de ventaja sobre la mujer en una *status quo* que le es absolutamente desfavorecedor y opresivo”,¹² lo anterior describe que la sociedad ha mantenido a la mujer en un escalón por debajo o inclusive detrás del hombre,

⁸ Manuela Mesa, “Política exterior feminista: la apuesta de los gobiernos por la igualdad” en *Anuario CEIPAZ. 2020-2021*, 2021, p. 117, disponible en <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2021/05/6.-ManuelaMesa.pdf> fecha de consulta: 22 de julio de 2022.

⁹ *Ibidem*, p. 122.

¹⁰ Yetzy U. Villarroel Peña, “Los aportes de las teorías feministas a la comprensión de las relaciones internacionales” en *Politeia*, vol. 30, núm. 39, 2007, p. 66, Universidad Central de Venezuela, julio-diciembre 2007, <https://www.redalyc.org/pdf/1700/170018341003.pdf>

¹¹ Verónica Yazmín García Morales, “La política exterior feminista de México” en *Tempo Exterior*, vol. XXI (II), núm. 42, Barcelona, 2021, p. 84.

¹² Alberto Lozano Vázquez, “El feminismo en la teoría de las Relaciones Internacionales: un breve repaso” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 114, septiembre-diciembre 2012, p. 147.

y en caso de llegar a ocupar un puesto alto en las instituciones públicas, la mujer debe seguir ciertos protocolos establecidos por la misma sociedad patriarcal.

Por lo tanto, como bien lo establece García Morales, “la política exterior feminista es una política pública que toma como punto de partida y llegada el feminismo”, lo cual “supone un cambio de paradigma, donde la garantía efectiva de los derechos humanos de las mujeres y niñas rige las relaciones internacionales”¹³ tanto en el interior como exterior de un país, debido a esto, no sólo busca incorporar a las instituciones la mitad de mujeres y la mitad de hombres, sino que las acciones que se tomen sean con base en el feminismo y la perspectiva de género, es decir, a través de una herramienta de análisis para estudiar la forma en que las características socioculturales asignadas a las personas a partir del sexo convierten la diferencia sexual en desigualdad social;¹⁴ es una nueva visión de llevar a cabo políticas, programas, tratados internacionales con enfoque de género.

Ahora bien, al dar a conocer su adopción, la SRE resaltó que la política exterior feminista de México es un “conjunto de principios que buscan, desde la política exterior, orientar las acciones gubernamentales para reducir y eliminar las diferencias estructurales, brechas y desigualdades de género, con el fin de construir una sociedad más justa y próspera”, además de que “está orientada a atender causas estructurales y transformar las relaciones de poder, al tiempo de reconocer y proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas ya plasmados en instrumentos nacionales e internacionales”;¹⁵ por lo que podría entenderse que esta política exterior feminista busca empoderar tanto a las niñas como las mujeres en diferentes ámbitos así como eliminar las desigualdades que existen, pero sobre todo, transformar las relaciones de poder, que si bien no menciona a quién se refiere con este tipo de relaciones, se podría intuir que es entre hombres y mujeres para combatir la sociedad patriarcal en la que han estado inmersas por mucho tiempo.

Para evaluar en un primer plano los elementos y conceptos expresados en esta premisa, se puede considerar (debido a que no es una receta de cocina), lo que Mesa, al citar a Lyric Thompson,¹⁶ señala como las cuestiones que hay que abordar para impulsar una política exterior feminista, a saber:

¹³ Verónica Yazmín García Morales, *op. cit.*, p. 87.

¹⁴ Ana Luisa Nerio Monroy, *ABC de la perspectiva de género*, CNDH, México, 2019, p. 42, disponible en <https://mexicosocial.org/wp-content/uploads/2019/03/perspectiva-g%C3%A9nero-CNDH.pdf> fecha de consulta: 18 de enero de 2023.

¹⁵ SRE, *La política exterior feminista del gobierno de México*, Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, México, 2020, p. 4, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/576095/Presentacio_n_PEF_baja.pdf fecha de consulta: 23 de julio de 2022.

¹⁶ Manuela Mesa, *op. cit.*, pp. 117-118.

1) tomar en cuenta la especificidad de cada gobierno, a fin de que haya equilibrio entre los principios y prioridades de la política nacional y la política exterior. En este punto hay que considerar principalmente los intereses del gobierno en turno;

2) definir cuál es el valor que añade una política exterior feminista frente a una convencional, es decir, cómo se podría diferenciar una política exterior a una que basa sus acciones en el feminismo;

3) definir el alcance de las iniciativas que se llevarán a cabo para integrar medidas con perspectiva de género en las políticas y programas;

4) elaborar un plan de acción que incluya un calendario de ejecución, recursos a utilizar, desarrollo de capacidades, informes de seguimiento y evaluación, y

5) contar con la participación de diversos actores. Aquí es importante mencionar la cooperación entre el gobierno, la sociedad civil, la academia e incluso las empresas.

También es importante rescatar los rasgos que, de acuerdo con Mesa,¹⁷ el Centro *Global Affairs Canada* identifica como parte de una política exterior feminista, los cuales son:

1) el enfoque feminista debe estar presente en todos los aspectos de la política exterior, incluido el comercio, la inversión, la diplomacia y la migración, además de que debe existir una coherencia en la política en el plano interno e internacional;

2) su enfoque debe estar basado en la promoción de los derechos humanos;

3) debe garantizar la prioridad de género en el liderazgo y establecer un compromiso con otras formas significativas de diversidad;

4) debe buscar la eliminación de los sistemas económicos, socioculturales y políticos que perpetúan la violencia colonial y las ideologías impersonales, y

5) debe cuestionar las nociones de seguridad basadas en el militarismo y coerción.

De este modo, apunta Mesa al citar a Hudson, “una política exterior feminista propondría que el empoderamiento, la seguridad y liderazgo de las mujeres constituyen un puente entre el respeto a los derechos humanos y la paz y la seguridad”.¹⁸

Por otro lado, un criterio que igualmente debe ser tomado en cuenta al analizar la política exterior feminista de México es que se trata de una iniciativa que parte del feminismo institucional, el cual, según Mendoza, “se gesta a partir del movimiento feminista, ya que incorpora parte de las reivindicaciones de los movimientos

¹⁷ *Ibidem*, pp. 118-119.

¹⁸ *Ibidem*, p. 125.

como la integración de la mujer en lugares de toma de decisiones”.¹⁹ Señalar este factor resulta imprescindible, pues, como bien matiza Mendoza, “la importancia de la anexión de mujeres feministas dentro de las instituciones permite la regeneración de estructuras dañadas por prácticas misóginas y machistas que se encuentran invisibilizadas en el interior de los distintos niveles de gobierno”.²⁰

Así, pese a tomar forma en el ámbito de las relaciones internacionales, para alcanzar su objetivo, la política exterior feminista no sólo requiere que la actuación gubernamental sea congruente con las mejores prácticas mundiales, sino también con la agenda nacional de igualdad de género, la cual está definida por la coyuntura local. En ese sentido, la SRE ha reconocido que la política exterior feminista de México se desarrolla en un

contexto con retos importantes de seguridad pública que, como sucede con la migración, el cambio climático y otros fenómenos, afectan de manera especial y diferenciada a las mujeres y niñas. En el caso de la seguridad, su fragilidad puede traducirse en una mayor incidencia de los delitos cometidos en contra de ellas, por lo que resulta indispensable que la cancillería, como la entidad que liderará la Política Exterior Feminista, establezca una comunicación efectiva con las instancias encargadas de instrumentar la política nacional.²¹

A tal efecto, destacan Ramírez Camacho y Mejía Gutiérrez al citar a la SRE, el público principal de la política exterior feminista de México es “el personal de la Secretaría; representantes de México en el Servicio Exterior y mujeres connacionales en el extranjero que requieran los servicios de la cancillería”.²² Lo anterior reafirma el carácter feminista institucional de la estrategia, dado que, como se puede ver, sus primeros destinatarios son las personas que laboran para la institución.

Esto se considera oportuno, pues el objetivo de dicha política es incorporar los principios del feminismo como igualdad sustantiva, eliminación de las desigualdades estructurales y la erradicación de la discriminación,²³ así que, para poder

¹⁹ Verónica Valeria de Dios Mendoza, “Feminismo institucional y movimientos feministas. Complementos o polos opuestos” en *Hechos y Derechos*, núm. 44, México, 2018, párrafo 3, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12199/13860> fecha de consulta: 23 de julio de 2022.

²⁰ *Ibidem*, párrafo 6.

²¹ SRE, *Conceptualizando la política exterior feminista: apuntes para México*, Instituto Matías Romero, México, abril 2020, p. 3, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/545369/Nota_6-Poli_tica_exterior_feminista.pdf fecha de consulta: 23 de julio de 2022.

²² Vania Ramírez Camacho y Ximena Mejía Gutiérrez, “La política exterior feminista de México: un primer ejercicio de evaluación” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 120, SRE, México, 2021, p. 226.

²³ Marcela Celorio y Felipe Carrera, “La política exterior feminista de México: más allá de declaraciones y buenas intenciones” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 120, SRE, México, 2021, p. 210.

alcanzarlo, se requiere empezar por integrar el feminismo y acabar con la desigualdad de género y las concepciones machistas en las instituciones de gobierno.

Dicho punto es particularmente importante, ya que varias de las acciones y programas incluidos en la política exterior feminista se han establecido en ocasiones anteriores, pero no se han ejecutado por completo. Por ejemplo, los ejes de la estrategia relacionados con la búsqueda de la paridad en cargos, una reforma organizacional, visibilizar los liderazgos femeninos y dar a notar las contribuciones de las mujeres a la política exterior,²⁴ ya han sido impulsados como parte de otras iniciativas y, sin embargo, no se ha percibido un gran cambio por ser acciones mínimas y paulatinas que no se generalizaron.

Un indicador claro de esta situación son las cifras presentadas por Axotla,²⁵ quien identificó que, a finales de 2020, de las 1 117 personas que trabajaban en el Servicio Exterior Mexicano (SEM), sólo 31 por ciento eran mujeres y había únicamente 21 embajadoras y 21 cónsules, además de que hasta esa fecha sólo tres mujeres habían ocupado el cargo de canciller y únicamente dos mujeres diplomáticas habían accedido a los puestos de jueza de la Corte Penal Internacional (Socorro Flores Liera, quien fue designada para ejercer ese encargo durante el periodo 2021-2030) y de secretaria ejecutiva de la CEPAL (Alicia Bárcena Ibarra, quien ocupó ese cargo de 2008 a 2022, cuando se convirtió en embajadora extraordinaria de México ante la República de Chile).

A su vez, de acuerdo con datos de la Dirección General de Servicio Exterior y de Recursos Humanos obtenidos a través de la Unidad de Transparencia de la SRE,²⁶ de 125 empleados que ostentan el rango de embajadores, 40 son mujeres y 85 son hombres; con el rango de ministros, hay sólo 25 mujeres frente a 80 hombres; mientras que, en la Rama Técnico-Administrativa, hay 11 mujeres frente a ocho hombres con el rango de coordinadores administrativos. En ese sentido, es importante destacar que 1 033 mujeres ocupan el rango de operativo, además de que hay dos subsecretarias y dos jefas de unidad, 22 directoras de unidad, 143 directoras de área, 180 subdirectoras de área y 288 jefas de departamento, lo cual lleva a la conclusión de que entre más bajo sea el cargo y sea administrativo, se encontrarán más mujeres.

²⁴ Martha Delgado Peralta, "La política exterior feminista de México y la agenda de la sostenibilidad 2030" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 118, SRE, México, 2020, p. 135.

²⁵ Laura Paulina Axotla, "Mujeres: la nueva política exterior mexicana" en *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, 20 de mayo de 2021, párrafo 6, disponible en <https://revistafal.com/mujeres-la-nueva-politica-exterior-mexicana/> fecha de consulta: 23 de julio de 2022.

²⁶ Unidad de Transparencia de la SRE, *Respuesta a la solicitud de información 330026822001781*, México, 17 de agosto de 2022, párrafos cuarto y quinto.

Lo anterior es un reflejo de lo que históricamente ha constituido la división sexual del trabajo, la cual implica que a la mujer se le asigne un trabajo que le permita cumplir con su función reproductora, cuidadora y administradora. El sector de los servicios siempre ha sido el primero en el que se ha colocado a la mujer como fuerza laboral, así como el trabajo doméstico, de oficina, comercio y educación. Esta división sexual del trabajo es la que determina las actividades donde la mujer puede y debe participar, diferenciándola de las actividades del hombre.²⁷

De cualquier modo, aunque los datos presentados no dejan lugar a dudas sobre la falta de igualdad de género que persiste en la cancillería, resulta notable que, en la Convocatoria de Ingreso al SEM de 2017, las cifras de aspirantes aceptados fueron bastante cercanas, con 34 mujeres por 35 hombres. Asimismo, resalta que hasta el día de hoy no se tienen denuncias presentadas ante la Unidad de Política de Igualdad de Género,²⁸ lo cual podría ser un indicador positivo de que se han establecido de manera eficaz los protocolos para erradicar la violencia de género dentro de la institución, pero también, podría ser un indicio de que las mujeres tienen temor de presentar una denuncia por falta de acción de la unidad; por lo tanto, es un tema que requiere seguimiento para verificar la efectividad de estos mecanismos en favor de la igualdad de género.

Para visualizar mejor la importancia de este aspecto, es necesario considerar que la igualdad de género, según ONU Mujeres,²⁹ implica el derecho a la no discriminación y dar un trato idéntico a mujeres y hombres, o diferenciado “en función de sus diferencias biológicas y de las desigualdades históricas que ha habido entre unos y otros”, por lo que “no se propone hacer iguales a mujeres y hombres, sino garantizar la igualdad en el goce y el ejercicio de los derechos de ambos (...) igualdad de trato, igualdad en el acceso a las oportunidades e igualdad de resultados”.

Así pues, lo que se debe buscar con esta política exterior feminista no sólo es dar igual poder tanto a mujeres como a hombres, además de las mismas oportunidades laborales y personales, sino también erradicar el acoso laboral y la violencia de género que afecta el desempeño de los y las funcionarias de la Cancillería.

De lo contrario, se estaría aplicando una política exterior feminista desde la perspectiva del feminismo liberal, en la cual, explica Birgit Locher al citar a

²⁷ Alejandra Arroyo Martínez Sotomayor, “Masculinidad y feminismo: una visión integral” en Montserrat Sagot Rodríguez (coord.), *Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2017, p. 180.

²⁸ Unidad de Transparencia de la SRE, *op. cit.*, párrafos quinto y sexto.

²⁹ ONU Mujeres, “La igualdad de género”, México, p. 7, disponible en <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2015/01/foll%20igualdad%208pp%20web%20ok2.pdf?la=es&vs=419> fecha de consulta: 23 de julio de 2022.

Whitworth,³⁰ “la igualdad de derechos se reduce a que ambos sexos tengan el mismo número de cargos públicos”. Esa postura resulta insuficiente, pues, como Delgado Peralta sostiene, “la inequidad estructural de género requiere una solución radical; esto es, el problema debe ser atacado desde sus raíces, las cuales son profundas y precisan algo más que reformas legislativas. Lo que se necesita es la participación de la sociedad en su conjunto”.³¹

Es relevante destacar que, si bien se ha mencionado el feminismo institucional, liberal, e incluso el radical, no se puede ser parte totalmente de una teoría para examinar las políticas públicas, debido a que, se puede considerar un feminismo interseccional para analizarlas. Con la interseccionalidad se:

permite identificar las interacciones entre el género, la raza, la clase, la edad, la sexualidad y otros vectores de la diferencia y de la discriminación mutuamente constitutivos que marcan las relaciones sociales y las identidades, en distintos niveles de análisis, en la experiencia individual y en la vida privada, dentro y entre grupos sociales; en instituciones, organizaciones y los discursos que en ellos circulan y lo justifican; en representaciones culturales y políticas públicas, (...) en regímenes de desigualdad.³²

Por lo que, las teorías, al tener diversos postulados, no se pueden enmarcar las políticas públicas en una sola, puesto que, como se señaló, no se busca sólo la igualdad de género, sino también la erradicación de las relaciones de poder basadas en un sistema patriarcal en los ámbitos públicos y privados.

Por lo tanto, el gobierno mexicano también podría emprender un diálogo con el sector privado, como son las empresas para “promover el empoderamiento de las mujeres mediante su impulso en posiciones de liderazgo tanto en el sector público como en el privado, y proveer una gama de herramientas necesarias para lograr este objetivo, lo que implica un cambio social profundo”,³³ esto es porque, de acuerdo con una investigación del Instituto Mexicano para la Competitividad, en aquellas empresas con una mayor representación femenina se han obtenido mejores rendimientos de las inversiones y márgenes de ganancia (44 y 47 por ciento respectivamente), de igual forma, las compañías con tres mujeres o más en su

³⁰ Birgit Locher, “Las relaciones internacionales desde la perspectiva de los sexos” en *Nueva Sociedad*, núm. 158, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, noviembre-diciembre 1998, p. 6, disponible en <https://nuso.org/articulo/las-relaciones-internacionales-desde-la-perspectiva-de-los-sexos/> fecha de consulta: 23 de julio de 2022.

³¹ Martha Delgado Peralta, *op. cit.*, pp. 136-137.

³² Nattie Golubov, “Interseccionalidad” en Hortensia Moreno y Eva Alcántara (coords.) en *Conceptos clave en los estudios de género*, vol. 1, PUEG-UNAM, 2016, p. 205.

³³ *Ibidem*, p. 137.

consejo de administración tienen 37 por ciento más ganancias por acción en comparación con el promedio de las compañías analizadas en el estudio, asimismo, aquellas empresas que no tienen mujeres mostraron resultados 8 por ciento menores respecto a las ganancias por acción comparado con el promedio.³⁴ Pero, también es importante mencionar que el 36 por ciento en la plantilla laboral de empresas listadas en las bolsas mexicanas de valores, se reduce a un 21 por ciento en direcciones de áreas jurídicas, 10 por ciento en direcciones de finanzas y 4 por ciento en dirección general, por tanto, conforme aumenta el nivel jerárquico de las empresas, disminuye la participación de las mujeres,³⁵ por lo que, es necesaria la cooperación del gobierno con las empresas que incluya la participación de otros actores, como las organizaciones de la sociedad civil, las academias, para poder empoderar y dar oportunidades a las mujeres que trabajan en los distintos niveles del sector privado.

En ese sentido, la política exterior feminista mexicana anunciada se fundamenta en cinco ejes o principios:³⁶

- 1) política exterior con perspectiva de género y agenda feminista exterior;
- 2) una SRE paritaria. Mejora normativa y organizativa;
- 3) una cancillería libre de violencia y segura para todos. Erradicar la violencia en todos los ámbitos;
- 4) visibilizar la representación y participación de las mujeres en el SEM, y
- 5) la SRE es feminista interseccional. Los ejes de la política exterior tendrán principios de la política exterior feminista. Es la complementariedad con otras acciones globales.

Además, la implementación incluye las siguientes medidas:³⁷

- 1) adopción de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en materia de Igualdad Laboral y No Discriminación;
- 2) capacitación en perspectiva de género en el Instituto Matías Romero (IMR);
- 3) protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento y acoso sexual.
- 4) refrendar el compromiso de todas las áreas de la Secretaría con el programa #HeforShe de Naciones Unidas;
- 5) desarrollo de perímetros y cuadrantes de trabajo libres de violencia en las inmediaciones de la Cancillería;

³⁴ Instituto Mexicano para la Competitividad, “Mujeres en las empresas: impulsoras del cambio”, México, 2022, p. 5, disponible en <https://imco.org.mx/mujeres-en-las-empresas-2022/> fecha de consulta: 14 de enero de 2022.

³⁵ *Ibidem*, pp. 21-24.

³⁶ SRE, *La política exterior feminista del gobierno de México*, *op. cit.*, p. 6.

³⁷ Vania Ramírez Camacho y Ximena Mejía Gutiérrez, *op. cit.*, p. 227.

- 6) paridad en todo el personal de la SRE y SEM;
- 7) medallas “Rompiendo el techo de cristal”, y
- 8) visibilidad del personal femenino de la SRE.

Dichos principios y acciones reflejan, según la SRE,³⁸ que “la política exterior feminista de México se deriva del hecho de que México tiene un gobierno progresista e incluyente en materia de derechos humanos y género, y responde a los legítimos reclamos sociales”, además de que “asume liderazgo en los foros internacionales, es un promotor de acuerdos y vanguardia en la agenda global de derechos humanos e igualdad”.

Marco jurídico internacional y programas basados en la igualdad de género de los que México es parte

Continuando con lo estipulado anteriormente, es importante destacar todos los convenios y tratados internacionales en la materia de los que México forma parte, entre los que se incluyen la Convención Interamericana contra el Racismo y todas las Formas de Discriminación e Intolerancia, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belén Do Pará), la Declaración y Plataforma para la Acción de Beijing de 1995, resoluciones internacionales como la 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU del 31 de octubre de 2000, la resolución A/76/L.66 de la Asamblea General de la ONU que estableció el 24 de junio como Día Internacional de la Mujer en la Diplomacia y el Movimiento *He For She*.

Específicamente en materia de violencia contra las mujeres, en 2019, la SRE en conjunto con la Unión Europea y la ONU, presentó en México la Iniciativa *Spotlight*,³⁹ un programa que busca prevenir y eliminar los feminicidios, pues tiene como objetivo que las mujeres y las niñas que sean víctimas de violencia accedan a más y mejores servicios de apoyo y protección y que tengan acceso a la justicia en condiciones de libertad, seguridad y sin discriminación.

También en 2019, México firmó el Convenio sobre la violencia y el acoso, de la Organización Internacional del Trabajo. En tanto, en 2021 participó en el Foro Generación Igualdad, el cual consistió en un encuentro mundial centrado en impulsar el diálogo entre actores de diversa índole, a fin de promover la igualdad de

³⁸ SRE, *La política exterior feminista del gobierno de México*, op. cit., p. 3.

³⁹ ONU Mujeres, “Iniciativa Spotlight”, 29 de diciembre de 2019, disponible en <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/12/spotlight-0> fecha de consulta: 22 de septiembre de 2022.

género.⁴⁰ Ese mismo año, el canciller Marcelo Ebrard presentó ante la Asamblea General de la ONU la iniciativa Grupo de Amigos y Amigas para la Igualdad de Género, cuyo objetivo es coordinar esfuerzos y sinergias a favor de la igualdad de género y promover los derechos humanos de mujeres y niñas en foros multilaterales, mediante la implementación de la Plataforma de Acción de Beijing y otros compromisos internacionales.⁴¹

En relación con sus operaciones en el exterior, la cancillería ha instaurado el Programa de Mujeres Migrantes Mentoras, el Protocolo de Atención Consular para personas víctimas de violencia basada en el género⁴² y el Protocolo para la Atención Consular de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes No Acompañados, además de que desde 2016 operan diversas Ventanillas de Atención Integral a la Mujer (VAIM), las cuales se constituyeron como la primera herramienta consular con enfoque de género.⁴³

Al respecto, cabe resaltar que, según Celorio y Carrera, las VAIM se instalaron en toda la red consular mexicana de Estados Unidos y recientemente en Canadá,⁴⁴ y han contribuido al “empoderamiento de cualquier víctima de violencia basada en el género, sea hombre o mujer”.⁴⁵ Las VAIM conforman un mecanismo institucional para promover de manera activa y permanente el paquete de servicios consulares a disposición de las mujeres mexicanas, con el fin de contribuir a su empoderamiento personal, familiar, económico y social, tomando en cuenta sus circunstancias particulares y, de ser el caso, situaciones especiales de vulnerabilidad.⁴⁶

Asimismo, hay que tener presente que, en 2020, México participó en el acuerdo para establecer “una hoja de ruta para la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres en la Alianza del Pacífico, con acciones prioritarias

⁴⁰ Verónica Yasmín García Morales, *op. cit.*, p. 21.

⁴¹ *Idem.*

⁴² ONU Mujeres, “Protocolo de atención consular para personas víctimas de violencia basada en el género”, México, 2016, p. 7, disponible en <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2016/protocolo%20de%20atenci%C3%B3n%20consular%20para%20personas%20v%C3%ADctimas%20de%20violencia%20basada%20en%20el%20g%C3%A9nero.pdf?la=es&vs=1948> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁴³ SRE, “Ventanilla de Atención Integral para la Mujer”, México, 13 de julio de 2016, <https://www.gob.mx/sre/documentos/material-de-difusion-sobre-la-ventanilla-de-atencion-integral-para-la-mujer?state=published> fecha de consulta: 22 de septiembre de 2022.

⁴⁴ SRE, “El Consulado de México en Leamington presenta la primera Ventanilla de Atención Integral a la Mujer en Canadá”, México, 14 de marzo de 2022, <https://www.gob.mx/sre/videos/mexico-s-consulate-in-leamington-canada-opens-the-first-women-s-comprehensive-care-window-vaim-in-canada-and-outside-of-the-us> fecha de consulta: 22 de septiembre de 2022.

⁴⁵ Marcela Celorio y Felipe Carrera, *op. cit.*, p. 216.

⁴⁶ SRE, “Ventanilla de Atención Integral para la Mujer”, *op. cit.*, párrafo primero.

como impulsar la participación laboral y el emprendimiento de las mujeres; promover su acceso a cargos de liderazgo y toma de decisiones en los ámbitos económico, político y social, avanzar hacia la disminución de la brecha digital de género e impulsar el análisis y difusión de los datos con perspectiva de género”.⁴⁷

De igual forma, México ha tenido desde 1947 tres operaciones de mantenimiento de paz (OMP) de las Naciones Unidas en donde han estado involucradas mujeres; y desde 2015 inició el despliegue de personal individual que fue elegido por las Naciones Unidas mediante un proceso riguroso de selección en función de altos estándares de capacitación y entrenamiento. Asimismo, México tiene un Centro de Entrenamiento Conjunto para las Operaciones de Paz el cual ha realizado cursos para oficiales femeninos de las Naciones Unidas que será desplegado en las misiones de paz, por lo que México ha tenido un total de 23 mujeres pertenecientes a las Fuerzas Armadas, lo que significa un 40 por ciento del personal mexicano.⁴⁸ Un ejemplo es la primera mujer mexicana, Josefina Patlán, quién es la jefa de la sección de adiestramiento en la Misión de Naciones Unidas para el Sahara Occidental, de igual forma trabajan con ella otras mujeres y hombres pertenecientes a la armada de México.⁴⁹

De esta manera, se puede considerar que las acciones llevadas a cabo por el gobierno mexicano en el exterior son diversas y de gran alcance para poder cumplir el propósito de establecer una igualdad de género y lograr los objetivos de una Política Exterior Feminista. Por tanto, es un gran acierto el que el gobierno mexicano se mantenga muy activo frente a los demás Estados y ante organismos internacionales, en pro de los derechos de las mujeres y las niñas.

Política interior ¿feminista?

Así como se tiene un gran bagaje de normatividad, programas, políticas y acciones encaminadas a la igualdad de género a nivel internacional, en el ámbito nacional también existen leyes, programas y políticas públicas en la materia que están contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, la Ley General de Víctimas y el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la

⁴⁷ Marcela Celorio y Felipe Carrera, *op. cit.*, p. 218.

⁴⁸ SRE, *Las operaciones de la paz de la ONU: el camino hacia la paz duradera*, México, 29 de mayo de 2021, pp. 2-5, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/642489/NI-Operaciones_de_la_paz_UNU.pdf fecha de consulta: 15 de enero de 2023.

⁴⁹ ONU, “Mexicana Casco Azul encabeza sección de adiestramiento en el Sahara Occidental”, 29 de mayo de 2021, disponible en <https://mexico.un.org/es/183692-mexicana-casco-azul-encabeza-seccion-de-adiestramiento-en-el-sahara-occidental> fecha de consulta: 15 de enero de 2023

Nación, entre otros instrumentos que brindan un marco jurídico para la operación de organizaciones como el Instituto Nacional de las Mujeres y las unidades de Política de Igualdad y Género que existen en diversas dependencias. A su vez, también existe un Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024 y un Comité de Ética que da seguimiento a casos de género y emite recomendaciones a las distintas áreas para prevenir que estas situaciones se repliquen.⁵⁰

En su objetivo prioritario número 5, el Programa Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres 2020-2024⁵¹ enfatiza que se busca “posicionar la participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones en los ámbitos político, social, comunitario y privado”.

Es decir, se pretende lograr una presencia sustantiva de las mujeres basada en el respeto a sus derechos humanos y en su inclusión en los aspectos político, social y público, pues ellas deben ver un cambio notable y real, que permita alcanzar una coherencia entre la política interna y la política externa y contribuya a posicionar a México como un país a seguir en su modelo de Política Exterior Feminista.

A tal efecto, uno de los primeros problemas a atacar sería la brecha salarial de género, que es una de las explicaciones de la subrepresentación de mujeres en el mercado laboral. En México esta brecha es de 13 por ciento, es decir, en promedio, por cada 100 pesos que recibe un hombre por su trabajo al mes, una mujer recibe 87.⁵²

Asimismo, datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)⁵³ muestran que, en 2020, había a nivel nacional tres hombres por cada mujer presidiendo las administraciones públicas municipales, además de que sólo 13 de cada 100 MIPYMES propiedad de mujeres accedieron a un crédito o financiamiento, 89.7 por ciento de dichos establecimientos no contaba con equipo de cómputo, 91.3 por ciento de ellos no tenía servicio de *Internet* para la operación del negocio y 59.1% no utilizaba sistema contable para llevar un registro de sus gastos e ingresos; de igual manera se identificó que cinco de cada 10 de esos negocios se dedicaban al comercio;

⁵⁰ Vania Ramírez Camacho y Ximena Mejía Gutiérrez, *op. cit.*, p. 239.

⁵¹ Instituto Nacional de las Mujeres, “Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de diciembre de 2020, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608467&fecha=22/12/2020 fecha de consulta: 12 de septiembre de 2022.

⁵² Fernanda García, “Los roles de género en la brecha salarial” en *Animal Político*, 23 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.animalpolitico.com/sin-competitividad-no-hay-paraiso/los-roles-de-genero-en-la-brecha-salarial/> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁵³ INEGI, *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Mujer (8 de marzo)*, comunicado de prensa 143/22, 3 de marzo de 2022, p. 1, disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_Mujer22.pdf fecha de consulta: 22 de septiembre de 2022.

cuatro de cada 10, a los servicios privados no financieros, y uno de cada 10, a las manufacturas.

Por otro lado, el número de mujeres que ocupan cargos en las secretarías de Estado aumentó desde 2019 y, en 2021, el país alcanzó un gabinete paritario, ya que, de las 19 secretarías federales, nueve son encabezadas por una mujer (47 por ciento). Sin embargo, en algunas secretarías como la de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, durante 2021 se llegó a la conclusión de que aún hay brechas de género en cuanto a la designación de puestos a nivel de jefaturas y direcciones, al igual que en cuestión de salarios, pues los hombres siguen ganando más que las mujeres.⁵⁴

En consecuencia, se puede afirmar que “en México, hay menos mujeres en los puestos con mayores niveles de jerarquía e ingresos”⁵⁵ y esto es atribuible a que existe una disparidad en los nombramientos de funcionarias públicas. Un ejemplo de ello es lo ocurrido en Chiapas en 2018, cuando obligaron a renunciar a mujeres para que hombres accedieran a diputaciones locales y regidurías de representación proporcional.⁵⁶

Por otra parte, respecto a la violencia de género, las cifras indican que el país sufre de una ola de feminicidios y de violencia hacia la mujer que se ha incrementado un 7.1 por ciento durante 2021 y 2022. Según información de la Secretaría de Seguridad Pública, 423 mujeres fueron asesinadas por razón de su género de enero a mayo de 2021⁵⁷ y durante el primer semestre del año 2022 suman 33 629 víctimas de lesiones dolosas.⁵⁸

Además, el delito de feminicidio ha aumentado desde el 2015 hasta abril de 2022 y alcanzó el índice más alto en 2021, de acuerdo con datos del Secretariado

⁵⁴ Fernanda Avendaño Meouchi y Paulina Cortés, *Mujeres en la administración pública federal: más allá de la foto*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., México, 11 de mayo de 2021, p. 7, disponible en https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/20210511-Mujeres-en-la-APF-ma%CC%81s-alla%CC%81-de-la-foto_Documento.pdf fecha de consulta: 9 de agosto de 2022.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 13 y 20.

⁵⁶ Expansión Política, “En Chiapas, 40 funcionarias electas ‘dejan’ sus cargos a varones”, México, 7 de septiembre de 2018, disponible en <https://politica.expansion.mx/estados/2018/09/07/en-chiapas-40-funcionarias-electas-dejan-sus-cargos-a-varones> fecha de consulta: 9 de agosto de 2022.

⁵⁷ Beatriz Guillén, “Los feminicidios en México aumentan un 7,1% en los cinco primeros meses de 2021” en *El País*, 28 de junio de 2021, disponible en <https://elpais.com/mexico/2021-06-28/los-feminicidios-en-mexico-aumentan-un-71-en-los-cinco-primeros-meses-de-2021.html> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁵⁸ Eréndira Aquino, “Entre enero y junio quemaron intencionalmente a 47 mujeres en México; solo el 59.5% de los casos se denunció” en *Animal Político*, México, 26 de julio de 2022, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2022/07/mujeres-quemadas-47-entre-enero-junio/> fecha de consulta: 14 de octubre de 2022.

Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los cuales también muestran que los estados en donde se ha dado con mayor frecuencia este delito son el Estado de México, Nuevo León y Veracruz.⁵⁹

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia incluye, como una de sus principales estrategias, la creación de las alertas de género contra la violencia hacia las mujeres,⁶⁰ pero, de acuerdo con el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), aunque las recomendaciones y medidas implementadas a partir del establecimiento de esta alerta han dado algunos rendimientos, la gran mayoría de ellas no han sido acatadas completamente. Los resultados arrojan que sólo nueve por ciento de las medidas recomendadas han sido cumplidas a cabalidad; cinco por ciento no han sido cumplidas, y 86 por ciento se encuentran en proceso de cumplimiento o han sido parcialmente cumplidas, lo cual revela que la implementación de este mecanismo no ha tenido los resultados esperados.⁶¹

Así pues, como menciona Parra Toledo,⁶² el mecanismo es una buena estrategia; sin embargo, su diseño institucional es insuficiente, hay una falta de asignación de recursos para su implementación y acompañamiento técnico, y carece de un mecanismo especializado de monitoreo, por lo que no ha sido eficaz para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Aunado a lo anterior, existe preocupación por parte de las organizaciones de la sociedad civil sobre la presentación de un decreto que busca que la Secretaría de la Defensa Nacional tenga a su cargo el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, lo cual se contrapone a las recomendaciones de organismos

⁵⁹ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, “Información sobre violencia contra las mujeres”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, 30 de abril de 2022, p. 15, disponible en https://drive.google.com/file/d/1vHc8nNLMAKSKSgBBbG_gid0vRvZLEoC/view fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁶⁰ El artículo 22 de dicha ley define las alertas de género como “el conjunto de acciones gubernamentales coordinadas, integrales, de emergencia y temporales realizadas entre las autoridades de los tres órdenes y niveles de gobierno, para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado; así como para eliminar el agravio comparado, resultado de las desigualdades producidas por ordenamientos jurídicos o políticas públicas que impiden el reconocimiento o ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, las adolescentes y las niñas, a fin de garantizar su pleno acceso al derecho a una vida libre de violencias”.

⁶¹ lja.mx, “¿Ha funcionado la alerta de género para combatir la violencia contra las mujeres en México?”, 27 de abril de 2022, disponible en <https://www.lja.mx/2022/04/ha-funcionado-la-alerta-de-genero-para-combatir-la-violencia-contra-las-mujeres-en-mexico/> fecha de consulta: 9 de agosto de 2022.

⁶² María del Rocío Parra Toledo, *La alerta de violencia de género para la seguridad y protección de las mujeres en México*, tesis para obtener el grado de maestra en Derecho, Facultad de Derecho-UNAM, México, mayo 2021, p. 207.

nacionales e internacionales en la materia,⁶³ especialmente porque México tiene varias sentencias en contra emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por situaciones en donde hubo militares involucrados en hechos de violencia hacia las mujeres, como sucedió en los casos “Rosendo Cantú y otra *vs.* México” y “Fernández Ortega y otros *vs.* México”.⁶⁴

No obstante, también se han presentado algunas acciones que se perciben positivamente, como es la implementación exitosa de dos leyes en pro de la agenda feminista:

1) Ley Olimpia. Conjunto de reformas legislativas encaminadas a reconocer la violencia digital y sancionar los delitos que violen la intimidad sexual de las personas a través de medios digitales. Surge a raíz de un video de contenido sexual no autorizado de una mujer en el estado de Puebla, se impulsó una iniciativa para reformar el Código Penal del Estado y tipificar las conductas como violación a la intimidad,⁶⁵ y

2) Ley Ingrid. Aprobada en la Ciudad de México el 24 de marzo de 2022, surgió por la difusión indebida en redes sociales y medios de comunicación de las imágenes de un feminicidio, donde se divulgó masivamente el cuerpo mutilado de una mujer. Por lo tanto, la ley castiga la difusión de información e imágenes relacionadas con procesos penales.⁶⁶

De igual forma, es rescatable la actuación de la Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE, que, en conjunto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, organizó las consultas “¿Qué dicen las mujeres?”, con el fin de recabar opiniones que permitan entender el vínculo que existe entre género, equidad social y cambio climático y reconocer que, sin igualdad de género, el futuro sostenible y equitativo seguirá estando fuera de nuestro alcance.⁶⁷ La realización de estas tres consultas en Chiapas, Sonora y Querétaro

⁶³ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Palabras expertas y oídos sordos: la militarización de la Guardia Nacional” en *Animal Político*, México, 8 de septiembre de 2022, disponible en <https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/palabras-expertas-y-oidos-sordos-la-militarizacion-de-la-guardia-nacional/> fecha de consulta: 17 de septiembre de 2022.

⁶⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Ficha técnica: Fernández Ortega y otros vs México*, Costa Rica, disponible en https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=338 fecha de consulta: 17 de septiembre de 2022.

⁶⁵ Orden Jurídico, *Ficha técnica: Ley Olimpia*, disponible en <http://ordenjuridico.gob.mx/violenciagenero/LEY%20OLIMPIA.pdf> fecha de consulta: 16 de octubre de 2022, párrafo primero.

⁶⁶ Orden Jurídico, *Ficha técnica: Ley Ingrid*, disponible en <http://ordenjuridico.gob.mx/violenciagenero/LEY%20INGRID.pdf> fecha de consulta: 17 de octubre de 2022.

⁶⁷ SRE, SRE, “SRE, y PNUD realizan la primera consulta para construir posicionamientos de México sobre urbanismo y medio ambiente”, comunicado 171, México, 4 de mayo de 2022, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/sre-y-pnud-realizan-la-primer-consulta-que-dicen-las-mujeres->

permitió construir la posición que México presentó durante la reunión internacional Estocolmo+50,⁶⁸ efectuada en junio de 2022.

Además, en el ámbito institucional, la SRE cuenta desde 2016 con una Área de Política de Igualdad de Género, la cual tiene por objetivo “lograr la implantación e institucionalización de la perspectiva y transversalidad de género, así como actuar de órgano de consulta y asesoría de la dependencia en materia de igualdad de género”.⁶⁹

También, dentro de la cancillería se creó la Dirección General de Impulso Económico Global para apoyar a las empresas de mujeres mexicanas, a fin de aprovechar la tendencia actual en el crecimiento de empresas y emprendedoras mexicanas.⁷⁰ Asimismo, en conjunto con la Secretaría de Economía, se creó el programa “Mujer Exporta”, el cual se encarga de brindar a las mujeres exportadoras los recursos y herramientas necesarios para identificar oportunidades de entrar a competir en el mercado de las exportaciones y vincularse con empresas de Canadá y Estados Unidos conforme al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).⁷¹

Dentro de las experiencias de las mujeres diplomáticas siendo mujeres en la Cancillería, a continuación se mencionarán dos: Alicia Kerber, cónsul en Estados Unidos, dice que hablar del SEM es conjugar sororidad entre mujeres y la lucha en los temas de igualdad, debido a que desde el inicio, para ingresar, el jurado está conformado principalmente por hombres. Después es luchar contra las limitantes de embarazo o matrimonio y actividades encomendadas basadas en estereotipos de género. Dice la diplomática: “mientras nuestros compañeros tenían la oportunidad de sentarse en las mesas de negociación y participar en los procesos de toma de decisiones, las mujeres en diversas ocasiones éramos designadas para realizar

para-construir-posicionamientos-de-mexico-sobre-urbanismo-y-medio-ambiente?idiom=es fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁶⁸ Martha Delgado Peralta, “Valija diplomática: cuatro años, se dicen fácil” en *Milenio*, México, septiembre 2022, disponible en <https://www.milenio.com/opinion/varios-autores/valija-diplomatica/cuatro-anos-se-dicen-facil> fecha de consulta: 23 de septiembre de 2022.

⁶⁹ SRE, “¡Es oficial! Se crea la Unidad de Política de Igualdad de Género de la SRE”, Unidad de Género SRE, México, 25 de julio de 2016, disponible en <https://www.gob.mx/sre/articulos/se-publica-en-el-diario-oficial-de-la-federacion-el-acuerdo-de-creacion-de-la-unidad-de-politica-de-igualdad-de-genero-de-la-sre?idiom=es> fecha de consulta: 23 de julio de 2022.

⁷⁰ Claudia Rodríguez Loera, “Necesario impulsar y aprovechar crecimiento de empresas en manos de mujeres” en *lja.mx*, México, 19 de mayo de 2022. <https://www.lja.mx/2022/05/necesario-impulsar-y-aprovechar-crecimiento-de-empresas-en-manos-de-mujeres/> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁷¹ “Descubre de qué trata el programa Mujer Exporta y conoce sus beneficios para las mujeres exportadoras en México” en *MUNDI*, México, febrero 2022, disponible en <https://mundi.io/exportacion/programamujerexporta/#:~:text=El%20programa%20MujerExportaMX%20es%20una,de%20las%20exportaciones%20en%20M%C3%A9xico> fecha de consulta: 8 de agosto de 2022.

importantes labores logísticas relacionadas con el servicio de café, toma de dictado a algún embajador e incluso fungir como edecanes en eventos institucionales”⁷² o “las actividades asignadas en las adscripciones en el exterior eran enfocadas a “trabajar temas considerados innatos a nuestro género, como los referentes a mujeres, niños y personas con discapacidad. Lo anterior por considerar que contamos con la sensibilidad y la empatía necesarias para atender y comprender dichas temáticas, marginando así los perfiles o intereses profesionales”⁷³.

Desde el inicio del procedimiento, “las mujeres diplomáticas están en una situación de desventaja desde el proceso de evaluación, que no integra criterios diferenciados, hasta la presentación de los exámenes correspondientes que nos demandan como mujeres un esfuerzo de organización laboral y familiar adicional”⁷⁴. Sin embargo, México ha estado trabajando para consolidar políticas públicas y programas con base en la política exterior feminista, como el nombramiento de una mujer embajadora de México en Estados Unidos, al igual que la designación de mujeres diplomáticas de carrera en los tres consulados más grandes de México en Estados Unidos.⁷⁵ Asimismo, se ha llevado a cabo la conformación de la plantilla de personal en los consulados con 40 por ciento de mujeres, a la vez que acredita la capacitación en temas de género de quienes laboran en la representación consular, así como el impulso de procesos de permanencia que garanticen la igualdad de oportunidades.⁷⁶

En otra experiencia como mujer diplomática, Francisca Elizabeth Méndez, titular ante la Misión Permanente de México ante Organismos Internacionales, dice que “las embajadoras en términos generales representan un promedio de 20 por ciento en los diferentes servicios exteriores del mundo. Sin embargo, hay una representatividad importante en el número de mujeres que se dedican a tareas administrativas, dentro de los servicios exteriores, superando en muchas ocasiones el sesenta por ciento. Es decir, sí hay mujeres en los servicios exteriores y muchas, pero a niveles bajos en la toma de decisiones”⁷⁷, menciona la diplomática, “la carrera de la mujer mexicana en el SEM es mucho más difícil que la de los hombres. No tengo la menor duda. La diplomacia mexicana se ha desarrollado desde sus

⁷² Alicia G. Kerber Palma, “Mujeres del SEM: ¿una carrera de obstáculos?” en SRE, *Memorias diplomáticas. Mujeres del Servicio Exterior Mexicano*, SRE, México, 2022, p. 154.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 156.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 159.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 160.

⁷⁷ Francisca Elizabeth Méndez Escobar, “Las mujeres diplomáticas y madres con hijos con discapacidad: un triple reto lleno de desafíos y oportunidades en el México de hoy” en SRE, *Memorias diplomáticas. Mujeres del Servicio Exterior Mexicano, op. cit.*, p. 178.

inicios en un contexto totalmente de cultura patriarcal, donde las mujeres han tenido pocas oportunidades de desarrollo, aun cuando hemos tenido dos mujeres cancilleres”.⁷⁸

La embajadora es mujer, madre de un hijo con discapacidad y ha pasado por un divorcio; sin embargo, eso no la ha limitado para estar frente a diversas adscripciones, aunque —por otro lado—menciona que “me he presentado a los exámenes de ascenso y a las evaluaciones en las mismas condiciones que mis compañeros, sin que nunca se haya tomado en cuenta, lo difícil de ser madre de un hijo con discapacidad”.⁷⁹ En 2016 integró un grupo de funcionarios del SEM con hijos con discapacidad como una red de apoyo, por lo que desde aquel momento se busca la necesidad de crear en la SRE una atención integral de apoyo, que ofrezca servicios constantes a las familias de la SRE y del SEM para que trabajen con sus dependientes económicos con discapacidad.⁸⁰

Con la política exterior feminista se ha constituido un importante bagaje institucional e instrumento de política exterior que está ayudando a articular y posicionar el tema en las instituciones de la administración pública mexicana. Se trata de transversalizar el tema de equidad de género y establecer políticas públicas que ayuden a redefinir nuevos roles para hombres y mujeres desde la temprana infancia hasta los adultos mayores. Romper las estructuras patriarcales y dar la posibilidad de que todas y todos puedan desarrollar su mayor potencial, en una sociedad donde el desarrollo de unos no implique el retroceso de otros.⁸¹

Estas dos experiencias de parte de mujeres que se encuentran en la diplomacia, que ejercen su trabajo con orgullo y pasión y que también son madres y esposas, dan un ejemplo de que a pesar de estar aún en una sociedad meramente patriarcal en la que han encontrado limitantes para ejercer su profesión y en estereotipos con base en el género en el desempeño de sus funciones, consideran que la política exterior mexicana es una herramienta que ayudará a cambiar de manera paulatina el sistema patriarcal y de desigualdad que ha imperado en los últimos años en la institución.

Aunado a las experiencias mencionadas, desde gobiernos anteriores se han empezado a implementar varios talleres, protocolos y modelos en instituciones como el Inmujeres, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim) y la propia Cancillería. Sin embargo, de cara a la

⁷⁸ *Ibidem*, p. 179.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 183.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ *Ibidem*, p. 184.

población general, las acciones gubernamentales reflejan poco interés en combatir la violencia y la desigualdad de género.

Correlación entre la política exterior feminista y la política interna mexicana. Propuestas

Como se explicó, para que una política exterior sea considerada feminista, debe existir un equilibrio entre los principios y prioridades de dicha política y las acciones gubernamentales que se implementan al interior del país que la promueve. Por tanto, la información presentada en los apartados de política exterior y política interior sirve de base para determinar si existe una correlación entre la política exterior feminista del gobierno de México que se presenta hacia el exterior y las medidas que esta administración ha instrumentado al interior del país en favor de la agenda feminista y de protección a los derechos humanos de las mujeres y niñas.

En ese sentido, si bien México ha ratificado diversos tratados internacionales contra la violencia hacia la mujer y establecido programas y políticas en el exterior, así como leyes a nivel interior, no sólo no han disminuido, sino que van en aumento las cifras de violencia de género en el ámbito familiar, laboral y de pareja, así como los feminicidios. Por ejemplo, durante 2021 y 2022, se registraron incrementos de este tipo de delitos, sobre todo en el Estado de México, Nuevo León y Veracruz, entre otras razones debido a que las alertas de género establecidas en la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia no son acatadas completamente por falta de recursos para la implementación y acompañamiento técnico.

Por otro lado, la incorporación de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional ha ocasionado que varias organizaciones de la sociedad civil expresen preocupación y temor debido a la impunidad que ha habido en diversos casos en que los militares han sido acusados de violaciones a los derechos humanos de las mujeres. En ese sentido, dicha medida se puede percibir como un retroceso y no acatamiento a tratados y sentencias como las que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado contra el Estado mexicano en juicios en que ha logrado comprobarse que miembros de las fuerzas armadas cometieron ese tipo de abusos.

Respecto a las condiciones laborales prevalentes en el país, los datos muestran que aún existe una brecha salarial de género, pues a nivel nacional los hombres siguen recibiendo mayores salarios por las mismas tareas. Además, en el entorno político local, se presenta un mayor porcentaje de hombres que ejercen el cargo de presidentes municipales y aún hay disparidad de género en la asignación de candidaturas. En el caso particular de la SRE, esta falta de igualdad también se refleja en que haya un número mayor de hombres con el rango de embajadores y ministros, mientras que gran parte del personal femenino ocupa cargos de menor rango y de tipo administrativo.

En el ámbito social, el cierre de estancias infantiles en 2019 contribuye a la violencia estructural en contra de las mujeres y se contrapone a uno de los principios fundamentales de la política pública nacional: la igualdad entre mujeres y hombres como eje transversal.⁸² Otra situación parecida ocurre con la Red Nacional de Refugios, los cuales apoyan a mujeres en situación de violencia y “se han mantenido funcionando por las acciones que han realizado quienes los dirigen, no por el gobierno federal, ya que hay un retraso en la entrega de recursos fiscales de varios meses”.⁸³

De esta manera, se puede observar que, pese a existir leyes, programas y políticas públicas en pro de la igualdad de género, aún persisten brechas de desigualdad que afectan a las mujeres en diversos ámbitos, al igual que comportamientos machistas que todavía no disminuyen o se eliminan; por lo tanto, no podría considerarse que la política interna actual esté completamente sustentada en el feminismo; por eso, es necesario instaurar nuevas medidas en materia de género, así como reforzar las ya existentes, a fin de fomentar una mayor coherencia entre la política interior y la política exterior feminista planteada por el gobierno de México.

Propuestas

A tal efecto, aparte de continuar participando en actividades internacionales como los foros, la firma de tratados y la implementación de programas, a nivel institucional se requiere implementar políticas o disposiciones para que las mujeres, ya sean funcionarias o destinatarias de los servicios públicos que ofrecen las distintas dependencias, cuenten con la garantía de que sus necesidades son consideradas desde un enfoque con perspectiva de género. Esto se puede lograr a través de la aplicación de medidas en los aspectos que se proponen a continuación:

a) el aspecto legal, económico y político. En el ámbito internacional, al negociar un tratado o acuerdo de cualquier materia (no precisamente de derechos humanos), debe procurarse hacerlo con base en el feminismo o desde una perspectiva de género, aplicada a los aspectos legales, económicos y políticos, como ocurrió en el caso del T-MEC, el cual incorporó un capítulo laboral con el compromiso de eliminar la discriminación salarial en todo tipo de empleos y favorecer la

⁸² Ana Karen García, “No hay que olvidar las estancias infantiles: las mujeres en la economía y el derecho al cuidado” en *El Economista*, México, 23 de enero de 2022, disponible en <https://www.economista.com.mx/economia/No-hay-que-olvidar-las-estancias-infantiles-las-mujeres-en-la-economia-y-el-derecho-al-cuidado-20220123-0001.html> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁸³ La Jornada, “Casi cinco meses de retraso en entrega de recursos fiscales: Red de Refugios” en *La Jornada*, México, 30 de mayo de 2022, disponible en <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/05/30/sociedad/casi-cinco-meses-de-retraso-en-entrega-de-recursos-fiscales-red-de-refugios/> fecha de consulta: 27 de julio de 2022.

igualdad de la mujer en cualquier ocupación o centro de trabajo, además de contener disposiciones relativas al acoso, orientación sexual, identidad, licencias de maternidad y balance de responsabilidades en el cuidado de los miembros de la familia.⁸⁴

Esto se puede seguir llevando a cabo en coordinación con las secretarías de Estado, como lo han hecho la Dirección General de Impulso Económico Global de la SRE y la Secretaría de Economía con el T-MEC. De esta manera, se promovería un enfoque amplio en la implementación de la política exterior feminista, pues no se busca abarcar solamente un sector vulnerable o un solo ámbito, como el de derechos humanos, sino en este caso, el económico.

A nivel interior, se debería reformar el artículo 89 constitucional⁸⁵ para incluir la política exterior feminista como un nuevo pilar de la política exterior mexicana⁸⁶ debido a que actualmente el texto constitucional no lo contempla, por lo que sigue siendo una política de Estado y no un principio base. De la misma manera, sería deseable implementar lo establecido en la Ley del Servicio Exterior Mexicano como el pago de guarderías y educación para los hijos de los funcionarios, entre otras prestaciones pendientes.

También se debe otorgar a las Unidades de Género de las secretarías de Estado más facultades de investigación y sanción administrativa para que no sólo se lleve un registro administrativo de las denuncias, sino que inclusive se pueda ejercer vinculación penal contra los responsables. Además, es indispensable que se registren de manera fehaciente los datos sobre las denuncias anónimas de violencia de género y se les dé un seguimiento objetivo para que las funcionarias públicas puedan acudir sin temor a denunciar.

Asimismo, es importante promover una mayor participación activa de las mujeres en la política, ya sea como comisionadas, candidatas, directoras o jefas, o bien, a través de la creación de grupos de trabajo legislativo en los que ellas tengan la mayoría numérica. Esto es fundamental para que se visualice la presencia de la mujer en lugares de trabajo que se ha creído que sólo son para hombres y para eliminar los favoritismos hacia el género masculino al momento de designar a quien ocupará algún cargo;

⁸⁴ Marcela Celorio y Felipe Carrera, *op. cit.*, p. 220.

⁸⁵ Dicho artículo señala que, entre las facultades y obligaciones del presidente, se encuentra la de dirigir la política exterior y que, en la conducción de tal política, observará los principios normativos de “la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.

⁸⁶ Vanía Ramírez Camacho y Ximena Mejía Gutiérrez, *op. cit.*, p. 234.

b) el aspecto laboral. En la Cancillería, respecto a las personas que ingresan a formar parte del SEM, la distribución de plazas debe hacerse con equidad de género (50 por ciento hombres y 50 por ciento mujeres), así como promover que existan más cónsules o embajadoras mujeres y la participación de más diplomáticas de carrera como representantes ante organismos internacionales. También se requiere que los salarios sean asignados de manera igualitaria y que en la distribución de cargos administrativos no sólo se contemple a mujeres para ocuparlos, a fin de que las diplomáticas puedan acceder con mayor facilidad a rangos superiores. Por ello, se deberá cumplir con lo establecido en el artículo 1 TER, párrafos dos y tres, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, que dice: “La Secretaría promoverá la participación en condiciones de igualdad sustantiva en cualesquiera de los procedimientos establecidos (...) y la Secretaría promoverá y observará todas las normas de carácter incluyente y no discriminatorio para el debido respeto de los derechos humanos”, declaraciones que se entienden se estipulan tanto para mujeres como hombres servidores públicos, lo que constituye un gran avance en la materia, y

c) el aspecto cultural y social. Es necesario llevar a cabo actividades de información y divulgación de la equidad de género en la Cancillería y en los consulados y embajadas, como, por ejemplo, la exposición fotográfica que se llevó a cabo en Suecia sobre las tareas que realizan los papás suecos,⁸⁷ la cual tenía el fin de concientizar a la sociedad sobre la importancia de eliminar los roles de género. De manera alternativa, también se pueden crear talleres de empoderamiento a través de actividades como el teatro, al igual que círculos de lectura feminista para toda la población.

Estos son apenas unos cuantos factores indispensables a tomarse en cuenta de forma adicional para que la política exterior de México pueda ser considerada auténticamente feminista, pues, como se determinó en el análisis previo, en la actualidad no existe como tal una coherencia entre la política interna y externa. En consecuencia, es poco confiable a nivel internacional e irresponsable a nivel doméstico reclamar una política exterior feminista cuando internamente no se alcanzan estándares mínimos de defensa de los derechos de las mujeres y las niñas, ni se promueven acciones favorables para lograr la igualdad de género, la erradicación de violencias y el cuidado mínimo a los derechos humanos.⁸⁸

⁸⁷ Oficinas del Gobierno de Suecia, “Manual de política exterior feminista de Suecia”, Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, Estocolmo, 2019, p. 96, disponible en <https://www.government.se/492c36/contentassets/fc115607a4ad4bca913cd8d11c2339dc/handbook---swedens-feminist-foreign-policy---spanish.pdf> fecha de consulta: 25 de julio de 2022.

⁸⁸ Juan Martín Barbas, Dulce Daniela Chaves y Mariel Renée Lucero, “Problematizar y deconstruir el concepto hegemónico de la política exterior feminista desde Abya Yala: hacia una propuesta de

Esta falta de coherencia indica que la Política Exterior Feminista de México carece de sustento programático, lo cual pone en duda la eficacia y perdurabilidad de las medidas que se ha planeado implementar, por lo que el protagonismo de este esfuerzo es más bien la propia aplicación del enfoque de género como estrategia política para aparentar interés en la materialización de esta agenda al interior del Gobierno.⁸⁹

Como se estableció, una política exterior feminista es el conjunto de decisiones y acciones que toma un gobierno, en coherencia con una política externa que se rige con una perspectiva feminista de diversidad e interseccionalidad, ponderando las estrategias y los discursos que contribuyen a la emancipación económica, social, política y cultural de las mujeres como otras minorías; se debe guardar congruencia entre sus principios y los que rigen en la política doméstica.⁹⁰ De manera que, la Política Exterior Feminista debe ser inclusiva y no discriminativa, para que rompa con el machismo institucional y la mujer participe más activamente en diversos sectores.

Por ello, es necesario favorecer una clara agenda feminista de política exterior e interior, que no solo se enfoque en las instituciones, como es el caso de la cancillería, sino que también involucre a otros actores relevantes para poder lograr los objetivos propuestos. Tales actores, como las organizaciones de la sociedad civil, académicos, investigadores e incluso el sector empresarial, podrían cooperar con el gobierno para llevar a cabo un plan de acción en pro de la igualdad de género basado en el feminismo.

Mientras esto no ocurra, seguirá siendo anticipado considerar que la actual política exterior de México es feminista, debido a las incongruencias que se presentan en relación con su política nacional. En consecuencia, se sugiere establecer lo que Barbas, Chaves y Lucero denominan una “política exterior con perspectiva de género”,⁹¹ en la cual se reconoce explícitamente la existencia de desigualdades de género y se impulsan acciones que buscan una mayor presencia y representación formal de las mujeres en las instituciones internacionales y el Estado solamente se apega a lineamientos de género o feministas en unas pocas áreas de su política exterior, mientras que las demás áreas se mantienen en un aspecto tradicional.

gradualidad en la implementación” en *Revista de Relaciones Internacionales: feminismos críticos en Relaciones Internacionales, nuevas teorías, metodologías y agendas de investigación*, núm. 49, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, febrero-mayo 2022, p. 84.

⁸⁹ Verónica Yazmín García Morales, *op. cit.*, p. 86.

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ Juan Martín Barbas, Dulce Daniela Chaves y Mariel Renée Lucero, *op. cit.*, p. 87.

En su defecto, también podría optarse por una “política exterior con perspectiva de género y agenda feminista”,⁹² que incluye la representación sustantiva, identificación y sanción de las distintas violencias al interior y exterior de las fronteras nacionales, y reconoce la necesidad de cuestionar las estructuras heteropatriarcales de opresión desde lo discursivo, pero mantiene tradicionalmente masculinizados ámbitos como la seguridad y la defensa.

Ambas propuestas serían más adecuadas si se toman en cuenta las condiciones actuales en las que se encuentra el país a nivel interior, ya que tanto la política interna como la externa deben entrelazarse para lograr el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, resulta entendible que la implementación efectiva de estas medidas no sea tan fácil porque detrás de esto existen aún ideologías de género muy marcadas en la sociedad y sobre todo en cada persona, tanto mujer como hombre, que hace difícil su ejecución.

Conclusión

Anunciada en 2020, la política exterior feminista de México busca impulsar acciones gubernamentales para reducir y eliminar las diferencias estructurales, brechas y desigualdades de género, así como suprimir las relaciones de poder, empezando por el personal de la cancillería.

Este anuncio resultó novedoso para la región y para México, debido a que hasta ahora es el único país en América Latina que ha establecido una política exterior con este enfoque. Sin embargo, no se puede hablar de una política exterior feminista si no está basada en el feminismo, es decir, si sus esfuerzos no se enfocan en desarticular las formas de opresión patriarcales que someten a la mujer. Por ello, es necesario que esta política tome en cuenta la teoría feminista vista desde Relaciones Internacionales, la cual cuestiona el fundamento ideológico que excluye a las mujeres del ejercicio del poder público y busca transformar estas instituciones tanto en el ámbito nacional como internacional.

En ese sentido, aunque México tiene una participación activa a nivel internacional en cuanto a la igualdad de género, al presentar iniciativas en foros y firmar tratados en favor de las mujeres; por otro lado, en el ámbito interno se encuentra la barrera de que la política basada en género no se ha aplicado cabalmente pese a la existencia de leyes, políticas y programas que favorecen a la mujer. De ahí que las estadísticas arrojan datos sobre la alta ola de feminicidios y violencia de género, al igual que sobre la disparidad en la asignación de cargos a mujeres y hombres, además de que se presentan acciones gubernamentales que no consideran los per-

⁹² *Ibidem*, p. 88.

juicios que pueden ocasionar a la población femenina, como es el caso del cierre de guarderías o el poco apoyo a refugiados para mujeres víctimas de violencia.

Así pues, si bien se ha planteado que la política exterior feminista de México se basa principalmente en cinco ejes, no se menciona cómo se llevará a cabo desde una perspectiva de género, por lo que, a la luz del análisis de la coyuntura actual, no cumple con el perfil necesario, ya que si es una política con un enfoque feminista, ésta debe ser amplia y tomar en cuenta ámbitos de acción como el comercio, la inversión, la diplomacia, el medio ambiente, la inclusión de otros grupos vulnerables y la participación activa de la mujer, al igual que tener coherencia con la política interna.

Por tanto, se puede concluir que la política exterior feminista de México busca fomentar la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres dentro de las Instituciones, específicamente en la cancillería, por lo que, el gobierno actual aún tiene mucho por hacer para poder considerar que tiene una política exterior feminista, porque no se puede decir que existe una cuando no concuerdan las acciones y políticas impulsadas al exterior con las realizadas a nivel interior. Sin embargo, pese a que tanto la política interna como externa de nuestro país todavía no son feministas como tales, sí presentan tintes de igualdad de género y a partir de ellos se debe seguir trabajando.

Fuentes consultadas

- Aquino, Eréndira, “Entre enero y junio quemaron intencionalmente a 47 mujeres en México; solo el 59.5% de los casos se denunció” en *Animal Político*, México, 26 de julio de 2022, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2022/07/mujeres-quemadas-47-entre-enero-junio/>
- Arroyo Martínez Sotomayor, Alejandra, “Masculinidad y feminismo: una visión integral” en Montserrat Sagot Rodríguez (coord.), *Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2017, pp. 173-190.
- Avendaño Meouchi, Fernanda y Paulina Cortés, “Mujeres en la administración pública federal: más allá de la foto”, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 11 de mayo de 2021, disponible en https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/20210511-Mujeres-en-la-APF-ma%CC%81s-alla%CC%81-de-la-foto_Documento.pdf
- Axotla, Laura Paulina, “Mujeres: la nueva política exterior mexicana” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, 20 de mayo de 2021, disponible en <https://revistafal.com/mujeres-la-nueva-politica-exterior-mexicana/>

- Barbas, Juan Martín, Dulce Daniela Chaves y Mariel Renée Lucero, “Problematizar y deconstruir el concepto hegemónico de la política exterior feminista desde Abya Yala: hacia una propuesta de gradualidad en la implementación” en *Revista de Relaciones Internacionales: feminismos críticos en Relaciones Internacionales, nuevas teorías, metodologías y agendas de investigación*, núm. 49, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, febrero-mayo 2022, pp. 71-92.
- Celorio, Marcela y Felipe Carrera, “La política exterior feminista de México: más allá de declaraciones y buenas intenciones” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 120, SRE, México, 2021, pp. 205-221.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Palabras expertas y oídos sordos: la militarización de la Guardia Nacional” en *Animal Político*, México, 8 de septiembre de 2022, disponible en <https://www.animalpolitico.com/verdad-justicia-y-reparacion/palabras-expertas-y-oidos-sordos-la-militarizacion-de-la-guardia-nacional/>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Ficha técnica: Fernández Ortega y otros vs México*, Costa Rica, disponible en https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=338
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Ficha técnica: Rosendo Cantú y otra vs México*, disponible en https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=339
- Delgado Peralta, Martha, “La política exterior feminista de México y la agenda de la sostenibilidad 2030” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 118, SRE, México, 2020, pp. 131-138.
- Diario Oficial de la Federación, “Programa Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres 2020-2024”, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608467&fecha=22/12/2020#gsc.tab=0
- Expansión Política, “En Chiapas, 40 funcionarias electas ‘dejan’ sus cargos a varones”, 7 de septiembre de 2018, disponible en <https://politica.expansion.mx/estados/2018/09/07/en-chiapas-40-funcionarias-electas-dejan-sus-cargos-a-varones>
- García Morales, Verónica Yazmín, “La política exterior feminista de México” en *Tempo Exterior*, vol. XXI (II), núm. 42, Barcelona, 2021, pp. 81-96.
- García, Ana Karen, “No hay que olvidar las estancias infantiles: las mujeres en la economía y el derecho al cuidado” en *El Economista*, 23 de enero de 2022, disponible en <https://www.economista.com.mx/economia/No-hay-que-olvidar-las-estancias-infantiles-las-mujeres-en-la-economia-y-el-derecho-al-cuidado-20220123-0001.html>
- García, Fernanda, “Los roles de género en la brecha salarial” en *Animal Político*, 23 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.animalpolitico.com/>

- sin-competitividad-no-hay-paraiso/los-roles-de-genero-en-la-brecha-salarial/
- Guillén, Beatriz, “Los feminicidios en México aumentan un 7,1% en los cinco primeros meses de 2021” en *El País*, 28 de junio de 2021, disponible en <https://elpais.com/mexico/2021-06-28/los-femicidios-en-mexico-aumentan-un-71-en-los-cinco-primeros-meses-de-2021.html>
- Instituto Mexicano para la Competitividad, “Mujeres en las empresas: impulsoras del cambio”, México, 2022, disponible en <https://imco.org.mx/mujeres-en-las-empresas-2022/>
- Instituto Nacional de las Mujeres, “Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024” en *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de diciembre de 2020, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608467&fecha=22/12/2020 fecha de consulta: 12 de septiembre de 2022.
- INEGI, *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Mujer (8 de marzo)*, comunicado de prensa 143/22, 3 de marzo de 2022, disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_Mujer22.pdf
- La Jornada, “Casi cinco meses de retraso en entrega de recursos fiscales: Red de Refugios” en *La Jornada*, 30 de mayo de 2022, disponible en <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/05/30/sociedad/casi-cinco-meses-de-retraso-en-entrega-de-recursos-fiscales-red-de-refugios/>
- Lagarde, Marcela, *El género. La perspectiva de género*, Cátedra UNESCO UNAM, https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/08_EducDHy-MediacionEscolar/Contenidos/Biblioteca/Lecturas-Complementarias/Lagarde_Genero.pdf
- lja.mx, “¿Ha funcionado la alerta de género para combatir la violencia contra las mujeres en México?”, 27 de abril de 2022, disponible en <https://www.lja.mx/2022/04/ha-funcionado-la-alerta-de-genero-para-combatir-la-violencia-contras-las-mujeres-en-mexico/>
- Locher, Birgit, “Las relaciones internacionales desde la perspectiva de los sexos” en *Nueva Sociedad*, núm. 158, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, noviembre-diciembre 1998, pp. 40-65.
- Mendoza, Verónica de Dios, “Feminismo institucional y movimientos feministas. Complementos o polos opuestos” en *Hechos y Derechos*, núm. 44, 2018.
- Mesa, Manuela, “Política exterior feminista: la apuesta de los gobiernos por la igualdad” en *Anuario CEIPAZ. 2020-2021*, 2021, pp. 113-142, disponible en <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2021/05/6.-ManuelaMesa.pdf>

- Milenio, “Cuatro años. se dicen fácil”, 9 de septiembre de 2022, disponible en <https://www.milenio.com/opinion/varios-autores/valija-diplomatica/cuatro-anos-se-dicen-facil>
- Mora López, Oscar Gabriel y María Cristina Oropeza Zorrilla, “La política exterior feminista (PEF) de Canadá, 2015-2019. Evaluación y lecciones para México” en *Foro Internacional*, 2019, pp. 767-798.
- Nerio Monroy, Ana Luisa, *ABC de la perspectiva de género*, CNDH, 2019, disponible en <https://mexicosocial.org/wp-content/uploads/2019/03/perspectiva-g%C3%A9nero-CNDH.pdf>
- ONU, “Mexicana Casco Azul encabeza sección de adiestramiento en el Sahara Occidental”, 29 de mayo de 2021, disponible en <https://mexico.un.org/es/183692-mexicana-casco-azul-encabeza-seccion-de-adiestramiento-en-el-sahara-occidental> fecha de consulta: 15 de enero de 2023.
- ONU Mujeres, “La igualdad de género”, disponible en <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2015/01/foll%20igualdad%208pp%20web%20ok2.pdf?la=es&vs=419>
- ONU Mujeres, “Protocolo de atención consular para personas víctimas de violencia basada en el género”, México, 2016, disponible en <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2016/protocolo%20de%20atenci%C3%B3n%20consular%20para%20personas%20v%C3%ADctimas%20de%20violencia%20basada%20en%20el%20g%C3%A9nero.pdf?la=es&vs=1948>
- ONU Mujeres, “Tipos de violencia contra las mujeres y las niñas, disponible en <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence>
- Parra Toledo, María del Rocío, *La alerta de violencia de género para la seguridad y protección de las mujeres en México*, tesis para obtener el grado de maestra en Derecho, Facultad de Derecho-UNAM, México, mayo 2021.
- Real Academia Española, “Política” en *Diccionario de la Lengua Española*, disponible en <https://dle.rae.es/pol%C3%ADtico>
- Ramírez Camacho, Vania y Ximena Mejía Gutiérrez, “La política exterior feminista de México: un primer ejercicio de evaluación” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 120, SRE, México, 2021, pp. 223-245.
- Ramírez Flores, Nora, “La mujer en la diplomacia mexicana” en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2006.
- Ricoy, Rosa, “Teorías jurídicas feministas” en *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho I*, IJ-UNAM, México, 2015.
- Rodríguez Loera, Claudia, “Necesario impulsar y aprovechar crecimiento de empresas en manos de mujeres” en *lja.mx*, 19 de mayo de 2022. <https://lja.mx>

- www.lja.mx/2022/05/necesario-impulsar-y-aprovechar-crecimiento-de-empresas-en-manos-de-mujeres/
- Rosas, María Cristina y Walter Astié-Burgos, “La política exterior” en Walter Astié-Burgos y María Cristina Rosas, *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*, UNAM/Olaf Palme A.C, México, 2019.
- Ruiz-Giménez Arrieta, Itziar, “Feminismos críticos en relaciones internacionales: nuevas teorías, metodologías y agendas de investigación” en *Relaciones Internacionales*, 2022.
- Senado de la República, *Gaceta del Senado*, 10 de agosto de 2022, disponible en https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-08-10-1/assets/documentos/Embajador_Chile.pdf
- SRE, “¡Es oficial! Se crea la Unidad de Política de Igualdad de Género de la SRE”, Unidad de Género SRE, 25 de julio de 2016, disponible en <https://www.gob.mx/sre/articulos/se-publica-en-el-diario-oficial-de-la-federacion-el-acuerdo-de-creacion-de-la-unidad-de-politica-de-igualdad-de-genero-de-la-sre?idiom=es>
- SRE, “Feminismo y política exterior” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2021.
- SRE, *Memorias diplomáticas. Mujeres del Servicio Exterior Mexicano*, SRE, México, 2022.
- SRE, *La política exterior feminista del gobierno de México*, Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, México, 2020, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/576095/Presentacio_n_PEF_baja.pdf
- SRE, “Respuesta número de folio 330026822001781 de la Unidad de Transparencia de la SRE a través de la Plataforma Nacional de Transparencia”, Respuesta solicitud de Información, México, 2022.
- SRE, “El Consulado de México en Leamington presenta la primera Ventanilla de Atención Integral a la Mujer en Canadá”, México, 14 de marzo de 2022, <https://www.gob.mx/sre/videos/mexico-s-consulate-in-leamington-canada-opens-the-first-women-s-comprehensive-care-window-vaim-in-canada-and-outside-of-the-us>
- SRE, “Ventanilla de Atención Integral para la Mujer”, México, 13 de julio de 2016, <https://www.gob.mx/sre/documentos/material-de-difusion-sobre-la-ventanilla-de-atencion-integral-para-la-mujer?state=published>
- SRE, “SRE, y PNUD realizan la primera consulta para construir posicionamientos de México sobre urbanismo y medio ambiente”, comunicado 171, 4 de mayo de 2022, disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/sre-y-pnud-realizan-la>

- primera-consulta-que-dicen-las-mujeres-para-construir-posicionamientos-de-mexico-sobre-urbanismo-y-medio-ambiente?idiom=es
- SRE, *Conceptualizando la política exterior feminista: apuntes para México*, Instituto Matías Romero, México, abril 2020, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/545369/Nota_6-Politica_exterior_feminista.pdf
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, “Información sobre violencia contra las mujeres”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 de abril de 2022, disponible en https://drive.google.com/file/d/1vHc8nNLMAKSKSsgBBbG_gid0vRvZLEoC/view
- Oficinas del Gobierno de Suecia, “Manual de política exterior feminista de Suecia”, Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, Estocolmo, 2019, disponible en <https://www.government.se/492c36/contentassets/fc115607a4ad4bca913cd8d11c2339dc/handbook---swedens-feminist-foreign-policy--spanish.pdf>
- Velázquez Flores, Rafael y Jorge Schiavon, *Introducción a la política exterior de México (1821-2021)*, CESPEM/CIDE/FES Acatlán-UNAM, México, 2021.
- Villarreal Peña, Yetsy U., “Los aportes de las teorías feministas a la comprensión de las relaciones internacionales” en *Politeia*, vol. 30, núm. 39, 2007, Universidad Central de Venezuela, julio-diciembre 2007, <https://www.redalyc.org/pdf/1700/170018341003.pdf>
- Winder, Natalia, “Dinámica de género y cultura en salud. América Latina y el Caribe”, Organización Panamericana de la Salud, disponible en <https://atlasdegenero-semujeres.edomex.gob.mx/sites/atlasdegenero-semujeres.edomex.gob.mx/files/files/2%20Dinamica-de-genero-y-cultura%20en%20la%20salud.pdf>

Notas

Terrorismo en Asia central: elementos constitutivos en el desarrollo de la actividad criminal en la región

Terrorism in Central Asia: constituent elements in the development of criminal activity in the region

Gabriel Alejandro Sandoval Pulido*

Resumen

Esta investigación se centra en la recopilación de factores que influyen en el desarrollo de la actividad terrorista en los países de Asia central. El análisis sobre este espacio postsoviético incluye un contexto histórico sobre la región, el desarrollo del narcotráfico con el fin de abordar si estas actividades ilegales se complementan y el aumento en los niveles de violencia en la zona de manera significativa, la llegada de los talibanes en Afganistán, además del funcionamiento de los organismos internacionales regionales en su actividad preventiva contra la actividad terrorista.

Palabras clave: Asia central, terrorismo, narcotráfico, extremismo islámico, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán, Rusia, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, relaciones internacionales.

Abstract

This research focuses on the collection of factors influencing the development of terrorist activity in Central Asian countries. The analysis on this post-Soviet space includes a historical context on the region, the development of drug trafficking in order to address whether these illegal activities complement each other and the increase in levels of violence in the area significantly, the arrival of the Taliban in Afghanistan, as well as the functioning of regional international organizations in their preventive activity against terrorist activity.

*Periodista por la Universidad de Chile y magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos. Director de la revista *Tarpán*, medio de comunicación enfocado en geopolítica, historia y cultura euroasiática. Correo electrónico: gsandovalpulido@gmail.com

Key words: Central Asia, terrorism, drug trafficking, Islamic extremism, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Uzbekistan, Russia, Union of Soviet Socialist Republics, international relations.

A comienzos del siglo XIX, el Imperio ruso realizó una nueva expansión territorial con la conquista del Cáucaso Norte, Georgia y Azerbaiyán en los años 1801-1813, de Armenia en 1839, de Kazajistán en 1816-1856 y del resto de Asia central en los años 1856-1876. Con esta expansión del territorio no sólo se incluían inmensas cantidades de tierra y riquezas, sino también una gran cantidad de población de confesión musulmana,¹ la cual permanecería durante el período de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) prácticamente aislada del resto del mundo islámico.²

Los movimientos transfronterizos han sido una constante desde un punto de vista histórico, por lo que las afirmaciones rotundas sobre dónde surgen los sentidos de pertenencia de las distintas etnias y naciones que integran hoy Asia central no son del todo claras, a lo que se suma el factor de las administraciones políticas, las cuales promovieron importantes movimientos migratorios en la zona durante los últimos dos siglos. Dentro de los límites internos se crearon, a la vez, varias divisiones territoriales para posicionar a las distintas comunidades y poder disminuir cualquier potencial conflicto entre ellas y, de manera significativa, contra el mismo proyecto político de la estructura soviética.

Uno de los problemas existentes en los estados de Asia central (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán y Turkmenistán) es precisamente el bajo nivel de cohesión a nivel político y social (en distintos grados dependiendo del país). En consecuencia, la existencia de una base social de apoyo a los regímenes políticos que administran la región es baja, lo cual, aunado al escaso nivel de desarrollo socioeconómico de las sociedades de estos países, ha creado el terreno para el islamismo radical, el separatismo etnonacional, la delincuencia organizada y el tráfico de drogas, los cuales derivan en actos terroristas.

Los vínculos de base en las comunidades de Asia central son creados de manera importante por actores subestatales y transnacionales, tales como grupos étnicos, movimientos religiosos, bandas criminales involucradas en el tráfico de drogas, agrupaciones políticas insurgentes, entre otros, los cuales generan puntos de

¹ Francisco J. Ruiz González, “Conflictos en el espacio postsoviético: situación actual y posible evolución futura” en *Boletín de Información*, núm. 319, 2011, pp. 7-38.

² Federico Aznar Fernández-Montesinos, “Conflicto y conflictividad en el valle de la Ferganá” en *Panorama geopolítico de los conflictos 2013*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013, pp. 209-238.

conflicto.³ Uno de estos es el valle de Ferganá, lugar que está presente en tres países de Asia central: las provincias de Andiyán, Ferganá y Namangán en el nordeste de Uzbekistán, las provincias de Batken, Jalal-Abad y Osh en el sudoeste de Kirguistán y el norte de Tayikistán. A nivel geográfico, Kirguistán posee las montañas, Uzbekistán las tierras bajas y Tayikistán las rutas poniente con conectividad de carreteras y trenes. Desde la caída de la URSS, el valle de Ferganá ha sido uno de los semilleros de los conflictos entre los nuevos Estados independientes y las distintas etnias que habitan la zona, además de ser lugar de origen y escondite de organizaciones terroristas que existen en Asia central.

A pesar de que durante la década de 1990 los Estados postsoviéticos realizaron esfuerzos por fortalecer las identidades nacionales con el fin de generar sociedades más homogéneas dentro de sus fronteras, estas medidas no han sido del todo efectivas y ha existido un alza significativa en la islamización de la población y radicalización de un número no menor de organizaciones.

Ya como nuevas entidades independientes, los Estados de Asia central cooperaron activamente con varios países del mundo musulmán, entre ellos Turquía, Irán, Arabia Saudita, Kuwait, Egipto y numerosas organizaciones benéficas y culturales que llegaron a la región. Aprovecharon las oportunidades para desarrollar sus actividades en Kirguistán, Kazajistán, Uzbekistán, Tayikistán y, en menor medida, Turkmenistán. Estos países y organizaciones no pueden ser acusados de apoyar el extremismo religioso, pero las interacciones que antes estaban filtradas por el aparato soviético introdujeron nuevas vertientes ideológicas en el contexto religioso de cada país de Asia central, causando una influencia importante en la tradición musulmana existente en los países de la región durante las décadas anteriores.⁴

Organización territorial en Asia central después de la URSS

Con el inicio del proceso de democratización en Kirguistán, el renacimiento del islam maduró. En diciembre de 1991, por Resolución del Soviet Supremo de la República Kirguisa, entró en vigor la Ley de libertad de religión y de organizaciones religiosas. Comenzó a crearse un marco normativo y legal para la interacción entre las autoridades y las organizaciones religiosas. Con el tiempo, surgieron organizaciones islámicas. En 1995, cuatro asociaciones de este tipo estaban activas en el país y se dedicaban a cuestiones culturales y educativas, entre las que destacan

³ Rustam Burnashev, "Terrorist routes in Central Asia: Trafficking drugs, humans, and weapons" en *Connections: The Quarterly Journal*, vol. 6, núm. 1, 2007, pp. 65-70.

⁴ Муртазин, М. Ф., Государства Центральной Азии и угрозы религиозного экстремизма en *Россия и новые государства Евразии*, (1), 2017, pp. 41-55.

los wahabíes, el Centro Cultural Islámico y los círculos para el estudio de los fundamentos del islam.⁵

Kirguistán ha tenido un desarrollo proclive al proceso de islamización de la vida política y social desde su independencia y, poco a poco, ha existido una tendencia a la radicalización de las agrupaciones extremistas que usan el islam con fines políticos, además de ser una república con incertidumbre en la administración pública, lo que la hace propensa a un aumento de este tipo de actividad, siendo el Movimiento Islámico de Uzbekistán (MIU) uno de los que cuenta con mayor presencia en el país.

A su vez, la administración kirguisa ha prohibido a alrededor de 20 grupos islámicos y le ha otorgado la categoría de movimientos extremistas y terroristas. Entre estos grupos se encuentran el Estado Islámico, Al-Qaeda, los talibanes, Hizb ut-Tahrir, el Partido Islámico de Turkestán, Jabhat Al-Nusra, la Yihad Islámica y otros que tienen por objeto acabar los regímenes seculares de Asia central.⁶

A pesar de que el salafismo en Kirguistán no es tan fuerte como las organizaciones terroristas tradicionales, se ha notificado el aumento de sus movimientos en el país.⁷ Los principales difusores de esta corriente en Kirguistán son exestudiantes de universidades religiosas que se graduaron en los países árabes.

El reclutamiento en las sectas salafistas por lo general se realiza en *Internet*, a través de redes sociales y de la difusión de literatura. Entre 2014 y 2016, en las zonas kirguizas del sur, se intensificó tal dirección en el movimiento religioso-extremista, como el yihadismo.

Tayikistán es uno de los países de la región en donde convivieron durante mucho tiempo distintos grupos étnicos en el país, durante y tras la caída de la URSS. La situación en el país se agudizó debido a la guerra civil entre 1992 y 1997, por lo que el país ha sufrido las consecuencias del atraso en el desarrollo económico y su ingreso en el sistema de globalización, siendo uno de los más afectados por atentados terroristas surgidos por los conflictos entre las distintas polarizaciones existentes en el país.

Tayikistán también está bajo una alta presencia del islam radical. Después del quiebre de la URSS hubo un aumento en el sentimiento extremista en la población, siendo un ejemplo la creación del Partido del Renacimiento Islámico. Las

⁵ Абдылдаева Суйутай Нурбековна, Акаева Айжамал, & Мырзабаева Алима Таалайбековна, Проблема терроризма в Кыргызской республике в Постсоветские исследования, vol. 3, núm. 6, 2020, pp. 487-495.

⁶ Г. Ф. Сафарова, Эволюция исламского экстремизма в странах Центральной Азии в Постсоветские исследования, Т. 1, núм. 6, 2018, pp. 600-615.

⁷ Щеколдина, Т. И., Контртеррористическая и антиэкстремистская деятельность ОДКБ в Постсоветские исследования, vol. 2, núм. 6, 2019, pp. 1373-1384.

herramientas desarrolladas durante el período soviético y en los comienzos del Tayikistán independiente que pudieran influir en la formación de la cosmovisión secular de la población joven dejaron de ser efectivas, lo cual se profundizó desde el año 2000. Este proceso estuvo acompañado de una embestida ideológica externa. Los jóvenes que recibieron educación religiosa en el extranjero comenzaron a imponer el islam “correcto”.⁸

Durante muchos años, los fundamentalistas islámicos intentaron luchar contra el gobierno oficial tayiko organizando mítines, provocando la expulsión forzada del entonces presidente Rajmon Nabiyev, tomando como rehenes a los diputados del Consejo Supremo de la República entre otros actos terroristas.⁹

Durante las últimas décadas, en Uzbekistán se han formado estructuras internas para la formación de académicos, eruditos islámicos y religiosos. Algunos académicos uzbekos destacan la importancia de que la formación de tales especialistas debe ser dentro del país con el fin de eliminar la necesidad de que salgan al extranjero para estudiar el islam, en especial los que van a países árabes, donde absorben las ideas salafistas que son ajenas a la escuela hanafí predominante en el país.¹⁰ Estas medidas contribuyen a reforzar el carácter laico del Estado, la tolerancia religiosa en el país y la prevención de los jóvenes frente a organizaciones extremistas locales y terroristas internacionales. Un ejemplo de este diálogo es la relación que existe entre la Junta Musulmana de Uzbekistán y el Comité de Asuntos Religiosos, que articulan políticas en conjunto.¹¹

A pesar de la amenaza constante del terrorismo internacional en Asia central, los números han mejorado con notoriedad en los últimos años. Según datos del Índice Global de Terrorismo 2022 (GTI),¹² durante los últimos cuatro años el número de personas muertas en ataques terroristas en la región euroasiática ha disminuido cada año y ha bajado 99 por ciento desde el máximo de 317 muertes en 2010. Nueve de los 12 países de la región recibieron puntajes de cero en 2021,

⁸ Sherali Rizoyon, “Pros and cons of the Tajik Strategy against extremism and terrorism” en *CABAR.asia*, 18 de diciembre de 2019, disponible en <https://cabar.asia/en/pros-and-cons-of-the-tajik-strategy-against-extremism-and-terrorism> fecha de consulta: 11 de enero de 2023.

⁹ Щеколдина, Т. И., *op. cit.*, pp. 1373-1384.

¹⁰ Navruz Melibaev, “Policy of countering terrorism and extremism in Uzbekistan: How did it change over the past few years?” en *CABAR.asia*, 4 de mayo de 2020, disponible en <https://cabar.asia/en/policy-of-countering-terrorism-and-extremism-in-uzbekistan-how-did-it-change-over-the-past-few-years> fecha de consulta: 13 de enero de 2023.

¹¹ *Idem.*

¹² Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2022: Measuring the Impact of Terrorism*, Sidney, 2022, disponible en <https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2022> fecha de consulta: 24 de enero de 2023.

lo que significa que no registraron un ataque terrorista en los últimos cinco años. En 2019 Rusia superó a Tayikistán al convertirse en el país más afectado por el terrorismo en la región.

En el último año, Kazajistán reportó la mayor mejora en su terrorismo puntaje entre los países de Asia central. Por primera vez en la última década, registró un puntaje GTI de cero, lo que significa que no ha tenido un ataque terrorista o muertes vinculadas en los últimos cinco años. Entre 2011 y 2016 Kazajistán registró 12 ataques terroristas y 26 muertes, con el 73 por ciento de las muertes de personas que integraban las fuerzas del orden y personal militar.¹³

Promoción y reclutamiento

Las organizaciones terroristas utilizan distintos métodos con el fin de reclutar nuevos miembros, entre los cuales podemos encontrar la promoción de la intolerancia religiosa y nacional, la fabricación de una imagen positiva de los sujetos terroristas, la atracción económica (salarios y bonificaciones) y la promoción de interpretaciones propias de las normas islámicas.

Estas células terroristas utilizan el desarrollo científico-tecnológico a su favor y emplean herramientas cibernéticas con el fin de realizar propaganda y facilitar el reclutamiento. Un ejemplo son las encriptaciones en las mensajerías digitales, las cuales contribuyen a mantener las comunicaciones.

Tanto los métodos tradicionales como los nuevos son muy efectivos en determinadas regiones de Asia central, en donde la ideología salafista tiene una gran cantidad de seguidores. Uno de los elementos que también utilizan estas organizaciones es el manejo de productos multimedia a través de medios de comunicación,¹⁴ entre las que podemos nombrar a la agencia de medios Al-Furqan Institute for Media Production y Furat Media, una estructura de medios centrada en la producción de propaganda en el idioma ruso, el cual funciona *de facto* como lengua franca de la región, y otros idiomas, como el kazajo, el kirguís, el tayiko y el turco.

Estas organizaciones son efectivas en Asia central sobre todo en ciertos grupos de riesgo, tales como los migrantes, los cuales, debido al ordenamiento geopolítico posterior a la caída de la URSS quedaron separados por fronteras o miembros de sus familias que van a buscar oportunidades laborales a países vecinos y que caen bajo el poder de estas redes criminales.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Кочубей, М. А., Мареев, П. Л., Смирнов, А. А., & Сутормина, Е. В., Профилактика терроризма и экстремизма в молодежной среде. СПб.: ООО «Издательство «Русь», 2018, disponible en https://rshu.ru/sveden/antiterror/docs/Profilaktika_terr_Molodeji.pdf fecha de consulta: 15 de noviembre de 2022.

Según la Oficina del Centro de la Comunidad de Estados Independientes para Asia central, ubicada en Bishkek, en 2015, las motivaciones de las personas al ingresar a estas organizaciones de terrorismo internacionales fueron las siguientes:

- 1) motivos ideológicos relacionados con la religión: hacer una causa divina para llegar al paraíso; luchar contra los kafires y enemigos del islam; luchar contra los “pecadores” y “gobernados por ellos”, y construcción de un “Estado islámico”;
- 2) motivos ideológicos no relacionados con la religión: el deseo de actuar y ser constructores activos de su vida y sociedad; el deseo de luchar por la libertad y la justicia; la necesidad de tener un ideal social; el deseo de ser un defensor de los débiles (mujeres, niños, ancianos); la voluntad de luchar contra el régimen “kafir” de Bashar al-Ássad.

Entre algunas de las organizaciones de orientación islámica reconocidas como extremistas o terroristas por países como Kazajistán,¹⁵ Kirguistán¹⁶ y Uzbekistán¹⁷ se encuentran las siguientes: Partido Islámico del Turquestán; Al Qaeda; Talibán; Unión Yihad Islámica; Hizb ut-Tahrir; Movimiento Islámico de Uzbekistán; Soldados del Califato; Takfir Wal Hijra; Akromiya; Said Buryatsky (materiales y actividades de propaganda); Estado Islámico; Jabhat Fateh al-Sham; Yama’at al-Tawhid wal-Yihad; Yakyn Inkar; Imam Bukhari Jamaat y Jamaat Ansarullah.

Narcotráfico

El narcotráfico es un factor que contribuye al desarrollo del terrorismo y la actividad criminal en general. Esta actividad permite ingresar enormes cantidades de dinero a los grupos terroristas y extremistas de la región. Un factor determinante en esta región es la producción de narcóticos provenientes de Afganistán, principalmente de opio y heroína.

Asia central se sitúa en un punto importante del comercio mundial de drogas, siendo un puente entre la significativa producción afgana de narcóticos y los países

¹⁵ Gobierno de Kazajistán, Список организаций, запрещенных на территории РК, 1 de junio de 2021, disponible en <https://www.gov.kz/memleket/entities/pavlodar-din/press/events/details/8491?lang=ru> fecha de consulta: 10 de mayo de 2023.

¹⁶ Gobierno de Kirguistán, Список организаций деятельность которых запрещена на территории КР, disponible en http://religion.gov.kg/ru/religion_organization/blocked fecha de consulta: 10 de mayo de 2023.

¹⁷ Corte Suprema de Uzbekistán, Список организаций, признанных террористическими и запрещённых в Республике Узбекистан, 26 de septiembre de 2016, disponible en https://sud.uz/wp-content/uploads/2019/12/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA_%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%80%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B9_%D1%80%D1%83%D1%81.pdf fecha de consulta: 10 de mayo de 2023.

destinatarios en Europa y Rusia. Esta ruta se conoce como “Ruta del norte” y desde la caída de la URSS ha sido vital para el comercio ilegal de este tipo. A pesar de que en algunos aspectos estos Estados han demostrado cierta mejoría, las condiciones económicas y políticas han propiciado el desarrollo de tales actividades ilegales en dichos territorios, sumados a conflictos civiles internos durante la década de 1990 y cierta inestabilidad surgida posteriormente por el desarrollo de movimientos y agrupaciones islamistas con métodos terroristas.

De 300 toneladas de heroína que se producen en Afganistán, hasta 90 pasan cada año por los países de Asia central.¹⁸ Durante una década, la mayoría de los laboratorios que producen heroína han operado en el norte de Afganistán. La región también se está convirtiendo cada vez más en una zona de tránsito y producción de drogas sintéticas con precursores traficados desde China.¹⁹

Podemos observar un ejemplo de la vinculación entre el terrorismo y el narcotráfico en el Movimiento Islámico de Uzbekistán, agrupación que fue uno de los mayores traficantes de opiáceos de origen afgano durante la primera década postsoviética en la región de Asia central.²⁰

Esta vinculación con el narcotráfico es recurrente en determinadas zonas del mundo, en las cuales surgen agrupaciones extremistas cercanas a estos cultivos, tales como los talibanes en Afganistán o las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Esta “desviación” ocurre debido a la urgencia de estas organizaciones de poder ingresar capital para la compra de armas, el pago de mercenarios, el lavado de dinero u otras actividades que permitan su existencia de una manera altamente rentable.

Fuera de Afganistán también existen terrenos fértiles para el cultivo de amapola. En la época soviética, cerca de 80 por ciento de la producción legal de opio se ubicaba en Issyk-Kul, Kirguistán, y en otros puntos del país, además de crecer de manera natural también en Kazajistán. En 1974 la URSS prohibió todo cultivo de esta planta para reanudar su actividad de manera ilegal después de las independencias de los países de la zona.²¹

¹⁸ Erica Marat y Gulzat Botoeva, *Drug Trafficking, Violence and Corruption in Central Asia*, SOC ACE Research Paper No. 7, University of Birmingham, Birmingham, 2022, disponible en <https://www.birmingham.ac.uk/documents/college-social-sciences/government-society/publications/drug-trafficking-violence-and-corruption-in-central-asia-research-paper.pdf> fecha de consulta: 1 de diciembre de 2022.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Mariya Y. Omelicheva y Lawrence Markowitz, “Does drug trafficking impact terrorism? Afghan opioids and terrorist violence in Central Asia” en *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 42, núm. 12, 2019, pp. 1021-1043.

²¹ *Idem.*

Tayikistán es el principal punto corredor de la producción de droga de origen afgano; las mayores incautaciones de heroína en el país se realizan en el sur, precisamente donde comparte frontera con Afganistán.

Las principales actividades terroristas se concentran en las zonas limítrofes y en las capitales de Kirguistán (atentado en Bishkek contra la embajada china) y Tayikistán (atentados de septiembre de 2015), en los límites entre Turkmenistán y Afganistán y la frontera kazaja-rusa en su parte occidental. Estos eventos han ocurrido en las áreas en donde se han efectuado las mayores incautaciones de narcóticos cercanas a ellas, pudiéndose establecer proporciones directas entre el aumento del tráfico de heroína y los niveles de terrorismo estimados por la cantidad de incidentes terroristas, siendo este producto mucho más relevante que el opio a nivel de ingresos económicos.²²

Kazajistán también es un lugar de paso muy relevante para el tráfico de drogas. Existen importantes rutas que pasan por el sur, el centro y el oeste de Kazajistán. Desde allí entran a Rusia, destinados en última instancia a Europa. En la mayoría de los casos, las vías siguen líneas básicas de transporte y comunicación. Los narcóticos sintéticos tienden a fluir en la dirección opuesta: vienen de Europa occidental a Kazajistán y luego transitan a través de China.²³

Las cantidades incautadas de heroína y morfina en Kazajistán, Tayikistán y Kirguistán, países integrantes del tráfico de heroína a través de la Ruta del norte, disminuyeron en los últimos 10 años.²⁴ Según los últimos reportes de Naciones Unidas, la región representó sólo uno por ciento de las cantidades mundiales de heroína y morfina incautadas en 2018, marcando una gran disminución en comparación con el 10 por ciento registrado en 2008. A niveles generales las incautaciones de heroína (y morfina) notificadas por los países de Asia central y la Federación de Rusia marcan una gran tendencia a la baja en los últimos años.²⁵

La violencia vinculada al narcotráfico es baja en comparación con otras regiones, tanto en frecuencia como en visibilidad, y cuando existe es más alta en áreas donde hay grandes cantidades de incautaciones de drogas. Sin embargo, el hecho de la poca visibilidad de estos hechos puede también significar la existencia de una corrupción que permite el tránsito de las mercancías ilegales. Es probable que los principales actores estatales y no estatales involucrados en el tráfico de

²² *Idem.*

²³ Rustam Burnashev, *op. cit.*, pp. 65-70.

²⁴ Organización de las Naciones Unidas, *World Drug Report 2020*, Oficina contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2022, disponible en <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/index2020.html> fecha de consulta: 27 de octubre de 2022.

²⁵ *Idem.*

drogas estén integrados en redes transnacionales más allá de Asia central, incluso en Rusia, Afganistán e Irán.²⁶

Teniendo en cuenta el rol de Afganistán en la producción de opiáceos en la región, el regreso de los talibanes también puede reconfigurar el mercado ilegal de drogas en Asia central. El 3 de abril de 2022 Haibatullah Ahundzada, el máximo representante político de los talibanes, prohibió el cultivo de opio en Afganistán. En caso de violar esta prohibición, la siembra y la cosecha serán destruidas, y los culpables enfrentarán sanciones de acuerdo con la ley islámica. También está prohibido el consumo, el transporte, el comercio, el tránsito y la producción de cualquier droga, incluido el hachís.²⁷

Este es el segundo intento de los talibanes por lograr el reconocimiento internacional de su autoridad con base en la prohibición del cultivo de opio en Afganistán. El primero llevó a una fuerte disminución del cultivo de opio, pasando de 3 276 toneladas en 2000 a 180 toneladas en 2001.²⁸

Afganistán y el extremismo islámico en la región

El regreso de los talibanes al poder en Afganistán en agosto de 2021 significó el regreso de las preocupaciones por la seguridad regional, tal como había pasado en 1996, cuando el país se convirtió en uno de los centros del terrorismo internacional, provocando una gran inestabilidad en Asia central producto de la alta tasa de atentados.

Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán comparten una frontera terrestre con Afganistán de aproximadamente 2 387 kilómetros, la cual tiene una naturaleza porosa, lo cual favoreció a varias organizaciones terroristas relacionadas con Asia central, en especial al MIU, la más grande de la región en ese entonces, y que durante el primer gobierno de los talibanes entre 1996 y 2001 se aprovechó de manera considerable de las condiciones geográficas y políticas.²⁹

Se estima que en la actualidad hay más de 10 mil combatientes extranjeros en Afganistán representados en 20 organizaciones distintas.³⁰ Sin embargo, el

²⁶ Erica Marat y Gulzat Botoeva, *op. cit.*

²⁷ A.X. Худайбердиев, Наркобизнес как угроза безопасности в Центральной Азии en *Oriental Journal of History, Politics and Law*, vol. 2, núm. 2, 2022, pp. 278-283.

²⁸ *Idem.*

²⁹ Nurbek Bekmurzaev, "Implications of the Taliban takeover in Afghanistan on terrorism and violent extremism in Central Asia" en *CABAR.asia*, 4 de abril de 2022, disponible en <https://cabar.asia/en/implications-of-the-taliban-takeover-in-afghanistan-on-terrorism-and-violent-extremism-in-central-asia> fecha de consulta: 15 de enero de 2023.

³⁰ Organización de las Naciones Unidas, "Afghanistan at 'dangerous turning point', UN envoy warns Security Council", 11 de agosto de 2021, disponible en <https://news.un.org/en/story/2021/08/>

panorama en Asia central no es igual al de hace dos décadas atrás. Ejemplo de ello es la casi desaparición del MIU como agente de riesgo en la región, en comparación con la relevancia que tuvo dentro de la yihad internacional décadas atrás. Tahir Yuldashev y Juma Namangananiy, sus fundadores, murieron hace años, por lo que las jefaturas han estado mermadas. En 2015 los talibanes asesinaron al líder del MIU Usman Ghazi y a otros cientos de miembros de la organización de raíz uzbeka por jurar lealtad al líder de Estado Islámico, Abu Bakr al-Baghdadi, uno de los más grandes enemigos de los talibanes afganos.

Los países de Asia central han elaborado, tanto a nivel individual como en conjunto, planes de seguridad para evitar la propagación de las células criminales, participando algunos de ellos en organizaciones regionales, como la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Organización de Cooperación de Shangai (OCS) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. Junto con la experiencia del pasado, también son garantes de la seguridad regional otros Estados, entre los que se destaca Rusia y China en primer orden, seguidos por Pakistán e Irán. La salida de Estados Unidos de Afganistán también reportará un cambio en el mapa geopolítico de la región en los próximos años.

Uno de los ejemplos del aumento de la presencia militar china en la región es el aumento en la cooperación con Tayikistán, en donde ya opera una base militar y está en proceso de construcción una segunda cercana a la frontera con Afganistán. Sumado a esto, se llevan realizando ejercicios militares bilaterales desde hace varios años (2006, 2015, 2016 y 2019).³¹

Hasta el momento, ninguno de los Estados de Asia central ha reconocido oficialmente el gobierno de los talibanes, siguiendo la línea de la comunidad internacional. Sin embargo, la mayoría se ha mostrado dispuestos a cooperar con ellos con el fin de garantizar sus intereses en las áreas de seguridad y economía, con excepción de Tayikistán.³² Turkmenistán y Uzbekistán se inclinan por continuar con el compromiso político y económico, ya que Afganistán les brinda oportunidades estratégicas para el comercio y las rutas de tránsito que conectan el centro y el sur de Asia. Kirguistán y Tayikistán, por su parte, tienen intereses creados en Afganistán a través de la gran empresa de electricidad CASA-1000,³³ que permitiría

1097312 fecha de consulta: 12 de noviembre de 2022.

³¹ Tarpán, “Tayikistán aumenta su cooperación militar con China”, 6 de diciembre de 2022, disponible en <https://tarpan.cl/noticias/tayikistan-aumenta-su-cooperacion-militar-con-china/> fecha de consulta: 6 de enero de 2023.

³² Nurbek Bekmurzaev, *op. cit.*

³³ El financiamiento para la construcción del Proyecto CASA-1000 es proporcionado por un consorcio de instituciones de desarrollo internacional, incluidos el Banco Mundial, el Banco Islámico de Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo,

a estos dos países exportar electricidad a Afganistán y Pakistán.³⁴ Uzbekistán también es una fuente de electricidad para Afganistán,³⁵ por lo que las relaciones económicas son importantes para ambos países, así como la seguridad en la infraestructura de tránsito, la cual le asegura a Uzbekistán acceder a otros puertos, como el de Karachi en Pakistán. A Turkmenistán también le es relevante la estabilidad de Afganistán, ya que el proyecto de gasoducto TAPI (Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India) permitirá al país llegar a nuevos mercados grandes (sobre todo el indio) y diversificar sus exportaciones de energía.³⁶

Organizaciones regionales

Al momento de la caída de la URSS, durante la década de 1990 en Asia central se crearon y masificaron organizaciones terroristas con finales nacionalistas y étnicos, los cuales fueron reemplazados a comienzos del siglo XXI por el ascenso del terrorismo yihadista. Una característica en la mayoría de los países del espacio exsoviético es que dentro de las tácticas elegidas por los terroristas se encuentra el ataque a civiles, con excepción de Rusia y Uzbekistán, países en los cuales se ha desarrollado una gran cantidad de agresiones dirigidas a las fuerzas de seguridad (54.8 por ciento en Rusia y 57.1 por ciento en Uzbekistán).³⁷

Al momento de la fundación de la CEI surgieron programas enfocados en la creación de estructuras preventivas de lucha contra el terrorismo y extremismo, los cuales se han ido actualizando. En el año 2000, el Consejo de Jefes de Estado de este organismo aprobó la fundación del Centro Antiterrorista de la CEI, en donde participaron los 11 Estados miembros en ese momento, con la intención de establecer sistemas de lucha contra el terrorismo transnacional. Entre las funciones de la oficina se encuentra la coordinación de la interacción de los servicios competentes de los países de la CEI en la lucha contra el terrorismo, capacitación

la Oficina de Desarrollo de Asuntos Exteriores y de la *Commonwealth* (Reino Unido) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

³⁴ CASA-1000, *About CASA-1000*, disponible en <https://www.casa-1000.org/about-casa-1000/> fecha de consulta: 25 de enero de 2023.

³⁵ The Diplomat, "Afghanistan, Uzbekistan settle new electricity agreement amid Winter shortages", 4 de enero de 2023, disponible en <https://thediplomat.com/2023/01/afghanistan-uzbekistan-settle-new-electricity-agreement-amid-winter-shortages/> fecha de consulta: 9 de diciembre de 2022.

³⁶ Hydrocarbons Technology, "Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India (TAPI) Gas Pipeline Project", disponible en <https://www.hydrocarbons-technology.com/projects/turkmenistan-afghanistan-pakistan-india-tapi-gas-pipeline-project/> fecha de consulta: 24 de enero de 2023.

³⁷ Рязанов Д. С., Охрименко А. В. Терроризм в постсоветских государствах: общее и особенное (по материалам анализа электронных баз данных терроризма) в Теории и проблемы политических исследований, Том 5, núm. 5A, 2016, pp. 219-229.

de los servicios de inteligencia, concentración de los operativos e interacción con otras estructuras antiterroristas a nivel regional y global.³⁸

En octubre de 2002 se reorganizó el tratado de seguridad colectiva y se estableció como estructura política la OTSC. Los miembros firmantes fueron Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán, y entre sus principales tareas está la protección colectiva contra amenazas comunes (internas y externas), así como la cooperación conjunta contra el terrorismo y el narcotráfico.

El artículo 3 de la carta de la OTSC define los objetivos principales de la creación y el funcionamiento de la seguridad colectiva de los Estados miembros de la organización, a saber: medidas de fomento de la confianza y la coexistencia pacífica de los Estados; seguridad y estabilidad internacionales y regionales, y organización de un sistema colectivo de protección del Estado contra las amenazas militares y terroristas, en el que los valores principales son la independencia, la integridad territorial y la soberanía de los Estados.³⁹

Por su parte, el artículo 8 de este documento también establece que los Estados miembros deben coordinar y aunar esfuerzos comunes para organizar la lucha contra las manifestaciones del terrorismo internacional y el extremismo, incluidos el tráfico ilícito de drogas, el suministro ilícito de armas y otras ventas prohibidas e incontroladas de equipo militar, la delincuencia organizada transnacional, la migración ilegal y otras amenazas.⁴⁰

El 14 de octubre de 2016, el Consejo de Seguridad Colectiva de la OTSC adoptó la Estrategia de Seguridad Colectiva para el período que abarca hasta 2025, centrada en un conjunto de medidas para contrarrestar y eliminar las amenazas y desafíos contemporáneos que emanan del terrorismo, el extremismo y las acciones hostiles de los bloques militares con las medidas de seguridad colectiva de la OTSC, entre los cuales se encuentran el terrorismo internacional y el extremismo, identificados como desafíos externos e internos.⁴¹

Muchos analistas han cuestionado la verdadera eficacia de estos organismos para poder actuar debido a que los asuntos internos de cada país siguen siendo manejados casi en exclusiva por cada uno de estos Estados. Ejemplo de ello fue la

³⁸ Мусалимов, Р. А., Контртеррористическая политика стран СНГ на постсоветском пространстве en Вестник Российского университета дружбы народов, Серия: Политология (4), 2009, pp. 13-19.

³⁹ Алешин Владимир Васильевич, & Петровский Дмитрий Николаевич. Укрепление коллективной безопасности и взаимодействия государств-членов ОДКБ в области противодействия терроризму en Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право, (2), 2019, pp. 58-69.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Idem.*

acción de la OTSC durante los enfrentamientos étnicos entre kirguises y uzbekos al sur de Kirguistán, en la cual no se operó de la manera esperada.⁴²

A pesar de que el respeto a la soberanía de cada país y sus decisiones en torno a los asuntos internos de los Estados miembros son los pilares en los que se fundan estas organizaciones, esta situación hace que dichas organizaciones no proporcionen herramientas fuertes y reales a la solución de problemas entre Estados y el accionar frente a los distintos actores no estatales y asociaciones criminales.

La OCS surgió en 2001 y sus miembros actuales son China, Rusia, India, Kazajistán, Kirguistán, Uzbekistán Pakistán y Uzbekistán, Estados que unen sus recursos y esfuerzos para combatir sus preocupaciones comunes: el extremismo, el separatismo y el terrorismo (y de paso contrarrestar la posible presencia de otras potencias en la zona).⁴³ La lucha contra estos desafíos sigue siendo una prioridad hoy en día, realizando de manera periódica ejercicios en conjunto con sus fuerzas armadas (28 maniobras hasta septiembre de 2021):⁴⁴

| Nº | Fecha | Nombre de ejercicio | Lugar de realización | Participantes |
|----|-----------------|---|-------------------------|-------------------|
| 1 | Octubre 2022 | “Антитеррористические учения-01” (“Exercise-01”) | Frontera chino-kirguisa | China, Kirguistán |
| 2 | Agosto 2003 | “Союз-2003” (“Union-2003”) | China y Uzbekistán | Rusia, China |
| 3 | Agosto 2005 | “Мирная миссия-2005” (“Peace-Mission 2005”) | China y Rusia | Rusia, China |
| 4 | Marzo 2006 | “Восток-антитеррор 2006” (“East-Antiterror-2006”) | Uzbekistán | Rusia, China |
| 5 | Agosto 2006 | “Тянь-Шань-1” (“Tianshan Mountain No. 1”) | China y Kazajistán | China, Kazajistán |
| 6 | Septiembre 2006 | “Взаимодействие-2006” (“Coordination 2006”) | Tayikistán | China, Tayikistán |

⁴² TASS, *Межнациональные столкновения на юге Киргизии в 2010 году*. Досье, 10 de junio de 2015, disponible en <https://tass.ru/info/2033902> fecha de consulta: 11 de mayo de 2023.

⁴³ Federico Aznar Fernández-Montesinos, *op. cit.*, pp. 209-238.

⁴⁴ Румянцева, А. К., & Рахимов, К. Х., *Роль ШОС в противодействии терроризму в странах Центральной Азии* en *Постсоветские исследования*, vol. 5, núm. 8, 2022, pp. 835-846.

| Nº | Fecha | Nombre de ejercicio | Lugar de realización | Participantes |
|----|-----------------|--|----------------------|--|
| 7 | Mayo 2007 | “Иссык-Куль-Антитеррор-2007” (“Issyk-Kul Antiterror-2007”) | Kirguistán | Rusia, China, Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán, Uzbekistán |
| 8 | Septiembre 2007 | “Мирная миссия-2007” (“Peace Mission 2007”) | China y Rusia | Rusia, China, Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán, Uzbekistán |
| 9 | Septiembre 2008 | “Волгоград-Антитеррор- 2008” (“Volograd-Antiterror-2008”) | Rusia | Rusia |
| 10 | Abril 2009 | “Норак-Антитеррор - 2009” (“Norak-Antiterror-2009”) | Tayikistán | Tayikistán |
| 11 | Julio 2009 | “Мирная миссия-2009” (“Peace Mission 2009”) | China y Rusia | China, Rusia |
| 12 | Agosto 2010 | “Саратов-Антитеррор-2010” (“Saratov-Antiterror-2010”) | Rusia | Rusia, Kazajistán, Kirguistán |
| 13 | Septiembre 2010 | “Мирная миссия-2010” (“Peace Mission 2010”) | Kazajistán | Rusia, China, Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán, Uzbekistán |
| 14 | Mayo 2011 | “Тянь-Шань-2” (“Tianshan Mountain No. 2”) | China | China, Tayikistán, Kirguistán |
| 15 | Junio 2012 | “Восток-антитеррор-2012” (“East-Antiterror-2012”) | Uzbekistán | Kazajistán, Kirguistán, Uzbekistán |
| 16 | Junio 2012 | “Мирная миссия-2012” (“Peace Mission 2012”) | Tayikistán | Rusia, China, Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán, Uzbekistán |
| 17 | Junio 2013 | “Казыгурт-Антитеррор-2013” (“Kazygurt-Antiterror-2013”) | Kazajistán | Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán |
| 18 | Agosto 2013 | “Мирная миссия-2013” (“Peace Mission 2013”) | Rusia | Rusia, China |

| Nº | Fecha | Nombre de ejercicio | Lugar de realización | Participantes |
|----|-----------------|---|----------------------|--|
| 19 | Agosto 2014 | “Мирная миссия-2014” (“Peace Mission 2014”) | China | China, Rusia, Kirguistán, Tayikistán, Kazajistán |
| 20 | Abril 2015 | “Антитеррористические учения-2015” (“Antiterrorist exercises-2015”) | Kirguistán | Rusia, China, Kirguistán, Kazajistán, Tayikistán |
| 21 | Septiembre 2015 | “ЦентрАзия- Антитеррор-2015” (“CentrAsia- Antiterror-2015”) | Kirguistán | China, Rusia, Kirguistán |
| 22 | Septiembre 2016 | “Мирная миссия-2016” (“Peace Mission 2016”) | Kirguistán | Rusia, China, Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán, Uzbekistán |
| 23 | Octubre 2016 | “Взаимодействие-2016” (“Coordination 2016”) | Tayikistán | Tayikistán |
| 24 | Junio 2017 | “Тянь-Шань-3” (“Tianshan Mountain No. 3”) | China | Rusia, China, Kazajistán, Tayikistán Kirguistán, Uzbekistán |
| 25 | Agosto 2017 | “Ярославль-Антитеррор-2017” (“Yaroslavl-Antiterror-2017”) | Rusia | Rusia, Kazajistán, Kirguistán |
| 26 | Agosto 2018 | “Мирная миссия-2018” (“Peace Mission 2018”) | Rusia | Rusia, China, Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán, India, Pakistán |
| 27 | Junio 2019 | “Сары-Арка- Антитеррор-2019” (“SaryArka- Antiterror-2019”) | Kazajistán | Kazajistán, Kirguistán, Uzbekistán, Tayikistán |
| 28 | Septiembre 2021 | “Мирная миссия-2021” (“Peace Mission 2021”) | Rusia | Rusia, China, Kazajistán, Tayikistán, Kirguistán, Uzbekistán, India, Pakistán |

La organización cuenta con una estructura permanente de lucha antiterrorista con sede en Tashkent. No obstante, Uzbekistán se retiró de la OTSC y ha limitado su participación en la OCS, intentando escapar de la órbita rusa y acercarse a otras posiciones más neutrales en el equilibrio geopolítico de la zona. Uzbekistán ha bombardeado, sin autorización, posiciones islamistas en Tayikistán y Kirguistán en el pasado, incluso realizando operaciones de inteligencia que, en principio, ignorarían estos tratados firmados de cooperación.⁴⁵

Conclusiones

En la mayoría de los países de Asia central ha existido una disminución progresiva de la violencia manifestadas en guerras civiles o conflictos étnicos directos, algunos de los elementos que propiciaron el auge de la actividad criminal en la región después de la caída del régimen soviético. Sin embargo, la aparente estabilidad es frágil y la actividad terrorista en la región continúa siendo un factor determinante para las políticas locales y regionales de estos Estados.

A nivel interno, los países deben gestionar de manera adecuada el trato frente a las organizaciones religiosas y la prevención del extremismo ideológico. En el plano internacional, el trato que tengan los Estados de la región con la administración talibán en Afganistán también será determinante, ya que si se establecen compromisos políticos y, principalmente, económicos a cambio de generar garantías de seguridad para la zona, puede ser que no se repita el caos de décadas anteriores.

La relación entre el terrorismo y los distintos aspectos que determinan la vida social de los habitantes en Asia central es directa, y es necesaria una mejor coordinación entre los aparatos estatales y las distintas organizaciones regionales e internacionales que buscan limitar las actividades ilegales que promueven el terrorismo.

Fuentes consultadas

Aznar Fernández-Montesinos, Federico, “Conflicto y conflictividad en el valle de la Ferganá” en *Panorama geopolítico de los conflictos 2013*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013, pp. 209-238.

Bekmurzaev, Nurbek, “Implications of the Taliban takeover in Afghanistan on terrorism and violent extremism in Central Asia” en *CABAR.asia*, 4 de abril de 2022, disponible en <https://cabar.asia/en/implications-of-the-taliban-takeover-in-afghanistan-on-terrorism-and-violent-extremism-in-central-asia>

⁴⁵ *Idem.*

- Burnashev, Rustam, “Terrorist routes in Central Asia: Trafficking drugs, humans, and weapons” en *Connections: The Quarterly Journal*, vol. 6, núm. 1, 2007, pp. 65-70.
- CASA-1000, *About CASA-1000*, disponible en <https://www.casa-1000.org/about-casa-1000/>
- Corte Suprema de Uzbekistán, Список организаций, признанных террористическими и запрещённых в Республике Узбекистан, 26 de septiembre de 2016, disponible en https://sud.uz/wp-content/uploads/2019/12/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA_%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%80%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85_%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B9_%D1%80%D1%83%D1%81.pdf
- Gobierno de Kazajistán, Список организаций, запрещенных на территории РК, 1 de junio de 2021, disponible en <https://www.gov.kz/memleket/entities/pavlodar-din/press/events/details/8491?lang=ru>
- Gobierno de Kirguistán, Список организаций деятельность которых запрещена на территории КР, disponible en http://religion.gov.kg/ru/religion_organization/blocked
- Hydrocarbons Technology, “Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India (TAPI) Gas Pipeline Project”, disponible en <https://www.hydrocarbons-technology.com/projects/turkmenistan-afghanistan-pakistan-india-tapi-gas-pipeline-project/>
- Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2022: Measuring the Impact of Terrorism*, Sidney, 2022, disponible en <https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2022>
- Marat, Erica y Gulzat Botoeva, *Drug Trafficking, Violence and Corruption in Central Asia*, SOC ACE Research Paper No. 7, University of Birmingham, Birmingham, 2022, disponible en <https://www.birmingham.ac.uk/documents/college-social-sciences/government-society/publications/drug-trafficking-violence-and-corruption-in-central-asia-research-paper.pdf>
- Melibaev, Navruz, “Policy of countering terrorism and extremism in Uzbekistan: How did it change over the past few years?” en *CABAR.asia*, 4 de mayo de 2020, disponible en <https://cabar.asia/en/policy-of-countering-terrorism-and-extremism-in-uzbekistan-how-did-it-change-over-the-past-few-years>
- Omelicheva, Mariya Y. y Lawrence Markowitz, “Does drug trafficking impact terrorism? Afghan opioids and terrorist violence in Central Asia” en *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 42, núm. 12, 2019, pp. 1021-1043.

- Organización de las Naciones Unidas, “Afghanistan at ‘dangerous turning point’, UN envoy warns Security Council”, 11 de agosto de 2021, disponible en <https://news.un.org/en/story/2021/08/1097312>
- Organización de las Naciones Unidas, *World Drug Report 2020*, Oficina contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2022, disponible en <https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/index2020.html>
- Rizoyon, Sherali, “Pros and cons of the Tajik Strategy against extremism and terrorism” en *CABAR.asia*, 18 de diciembre de 2019, disponible en <https://cabar.asia/en/pros-and-cons-of-the-tajik-strategy-against-extremism-and-terrorism>
- Ruiz González, Francisco J., “Conflictos en el espacio postsoviético: situación actual y posible evolución futura” en *Boletín de Información*, núm. 319, 2011, pp. 7-38.
- Tarpán, “Tayikistán aumenta su cooperación militar con China”, 6 de diciembre de 2022, disponible en <https://tarpan.cl/noticias/tayikistan-aumenta-su-cooperacion-militar-con-china/>
- TASS, “Межнациональные столкновения на юге Киргизии в 2010 году. Досье”, 10 de junio de 2015, disponible en <https://tass.ru/info/2033902>
- The Diplomat, “Afghanistan, Uzbekistan settle new electricity agreement amid Winter shortages”, 4 de enero de 2023, disponible en <https://thediplomat.com/2023/01/afghanistan-uzbekistan-settle-new-electricity-agreement-amid-winter-shortages/>
- A.X. Худайбердиев, Наркобизнес как угроза безопасности в Центральной Азии en *Oriental Journal of History, Politics and Law*, vol. 2, núm. 2, 2022, pp. 278-283.
- Абдылдаева Суйгутай Нурбековна, Акаева Айжамал, & Мырзабаева Алима Таалайбековна, Проблема терроризма в Кыргызской республике en *Постсоветские исследования*, vol. 3, núm. 6, 2020, pp. 487-495.
- Алешин Владимир Васильевич, & Петровский Дмитрий Николаевич. Укрепление коллективной безопасности и взаимодействия государств-членов ОДКБ в области противодействия терроризму en *Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право*, (2), 2019, pp. 58-69.
- Г. Ф. Сафарова, Эволюция исламского экстремизма в странах Центральной Азии en *Постсоветские исследования*, Т. 1, núm. 6, 2018, pp. 600-615.
- Кочубей, М. А., Мареев, П. Л., Смирнов, А. А., & Сутормина, Е. В. en *Профилактика терроризма и экстремизма в молодежной среде*. СПб.:

- ООО «Издательство «Русь», 2018, disponible en https://rshu.ru/sveden/antiterror/docs/Profilaktika_terr_Molodeji.pdf
- Муртазин, М. Ф., Государства Центральной Азии и угрозы религиозного экстремизма en Россия и новые государства Евразии, (1), 2017, pp. 41-55.
- Мусалимов, Р. А., Контртеррористическая политика стран СНГ на постсоветском пространстве en Вестник Российского университета дружбы народов, Серия: Политология (4), 2009, pp. 13-19.
- Румянцева, А. К., & Рахимов, К. Х., Роль ШОС в противодействии терроризму в странах Центральной Азии en Постсоветские исследования, vol. 5, núm. 8, 2022, pp. 835-846.
- Рязанов Д. С., Охрименко А. В. Терроризм в постсоветских государствах: общее и особенное (по материалам анализа электронных баз данных терроризма) en Теории и проблемы политических исследований, Том 5, núm. 5А, 2016, pp. 219-229.
- Щеколдина, Т. И., Контртеррористическая и антиэкстремистская деятельность ОДКБ en Постсоветские исследования, vol. 2, núm. 6, 2019, pp. 1373-1384.

Impacto de la contrahegemonía china en la capacidad autónoma de Estados no hegemónicos andinos en un contexto de multipolaridad. Análisis de la literatura y estado de la cuestión

Impact of Chinese counterhegemony in the autonomous capacity of Andean non-hegemonic States in a context of multipolarity. Analysis of the literature and state of the art

Roberto Carpio Rubio*

Resumen

El trabajo versa sobre el ejercicio de contrahegemonía de China y la manera en que impacta en la capacidad autónoma de Estados no hegemónicos andinos. El objetivo es analizar la literatura identificada y definir el estado de la cuestión respecto al tema. Se exponen las concepciones y definiciones utilizadas por el autor. También se analizan los trabajos académicos contemporáneos relacionados con el contexto, la contrahegemonía y la capacidad autónoma para identificar las limitaciones o vacíos de conocimiento sobre los mismos. Después se determina la corriente más adecuada para proponer un planteamiento teórico-metodológico útil para subsanar dichas limitaciones o vacíos. Finalmente, se presentan las conclusiones obtenidas de la revisión de la literatura.

Palabras clave: autonomismo, multipolaridad, contrahegemonía, capacidad autónoma, China, Estados no hegemónicos, relaciones internacionales.

Abstract

The work deals with China's exercise of counterhegemony and the way in which it impacts the autonomous capacity of Andean non-hegemonic states. The objective is to analyze the identified literature and define the state of the art regarding the topic.

*Máster en Cooperación Internacional al Desarrollo por UPC-ICADE y candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Correo electrónico: roberto.dacar@comunidad.unam.mx

The conceptions and definitions used by the author are presented. Contemporary academic works related to context, counterhegemony and autonomous capacity are also analyzed to identify limitations or gaps in knowledge about them. Afterwards, the most appropriate current is determined to propose a useful theoretical-methodological approach to correct these limitations or gaps. Finally, the conclusions obtained from the literature review are presented.

Key words: autonomism, multipolarity, counter-hegemony, autonomous capacity, China, non-hegemonic States, international relations.

Introducción

La particularidad de un sistema internacional multipolar, según Rodríguez Hernández,¹ radica en que tres o más potencias tienen fuerza o capacidades no demasiado desiguales. En una estructura multipolar, como resultado del ascenso de potencias emergentes, la distribución del poder mundial se traslada a varios polos.² Actualmente, Estados Unidos es la principal potencia hegemónica que lidera el polo occidental. China, al igual que Rusia o India, es una potencia contrahegemónica emergente que reta la hegemonía occidental para desplazarla. En tal contexto, el resto de los actores del sistema internacional, en particular los Estados no hegemónicos, se adaptan a los cambios de hegemonía. Cabe entonces preguntar: ¿por qué y de qué manera el ejercicio de contrahegemonía china impacta en la capacidad autónoma de Estados no hegemónicos andinos? Para conocer si existe una respuesta satisfactoria a dicha pregunta, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la literatura identificada y definir el estado de la cuestión respecto al tema, determinando la existencia de una respuesta satisfactoria o limitaciones y vacíos de conocimiento. Para ello, se exponen las concepciones y definiciones utilizadas por el autor. También se analizan los trabajos académicos contemporáneos relacionados con el contexto, la contrahegemonía y la capacidad autónoma para identificar las limitaciones o vacíos de conocimiento sobre los mismos. Después se determina la corriente más adecuada para proponer un planteamiento teórico-metodológico útil para subsanar dichas limitaciones o vacíos. Finalmente, se presentan las conclusiones obtenidas de la revisión de la literatura.

¹ Leyde Rodríguez Hernández, “De la unipolaridad a la multipolaridad del sistema internacional del siglo XXI” en *Nueva Época*, 2013, pp. 32-55.

² Sandra Zapata y Aldo Martínez Hernández, “La política exterior latinoamericana ante la potencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China” en *Colombia Internacional*, 2020, pp. 63-93.

Definiciones utilizadas

a) Sistema internacional: se ve reflejado a través de sus polaridades hegemónicas y de su estructura que determina la jerarquización de los agentes internacionales (Estados, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas transnacionales e individuos), ordenados bajo la supremacía y el poder de los Estados nacionales. Estos últimos interactúan ejerciendo distintos grados de hegemonía o contrahegemonía mediante diferentes canales y formas que se han institucionalizado y legitimado internacionalmente gracias a las fuentes del derecho internacional (regímenes, principios, leyes, convenciones, tratados, normas y reglas);

b) sistema internacional multipolar: se caracteriza por la creciente polarización internacional en la que las potencias emergentes (contrahegemónicas) cuentan con capacidad de agencia para provocar desequilibrios y equilibrios de poder que modifican la estructura del sistema, con el propósito de aumentar su influencia y progresivamente desplazar o sustituir la de la polaridad hegemónica;

c) contrahegemonía o capacidad contrahegemónica: es la capacidad de persuasión y legitimación implementada por una potencia emergente que busca acumular influencia en detrimento de una potencia hegemónica en cuanto al posicionamiento discursivo de sus valores y principios, así como de su poder económico, político-diplomático y cultural. Tiene como fin el fortalecimiento hegemónico de la potencia que la ejerce a partir de la implementación de un proceso de tres momentos: planificación, ejecución y consolidación de acciones;

d) potencia contrahegemónica: es la potencia que de manera sistemática ejerce acciones contrahegemónicas para desplazar y sustituir a la polaridad hegemónica al reducir su capacidad de persuasión, y

e) capacidad autónoma: es la competencia o aptitud que tienen los Estados subalternos (Estados no hegemónicos y mandos medios de las potencias) para incrementar progresiva y sistemáticamente su margen de maniobrabilidad soberana o libertad de acción, la cual se refleja a través de ciertos indicadores, como autonomía, integración dependencia, desarrollo y solvencia en los problemas estructurales.

Estado de la cuestión

La literatura identificada brinda información parcial a una respuesta satisfactoria sobre por qué y de qué manera el ejercicio de contrahegemonía de China impacta en la capacidad autónoma de los Estados no hegemónicos. Para determinar la existencia de una respuesta satisfactoria o de limitaciones y vacíos de conocimiento, se deben establecer los supuestos de investigación: relación de causalidad de las variables e hipótesis. La causalidad se enmarca en un contexto de multipolaridad, mismo que corresponde a la variable de condición. El ejercicio de contrahegemonía

es utilizado como la variable independiente, mientras que su impacto en la capacidad autónoma de los Estados no hegemónicos corresponde a la variable dependiente. La hipótesis de investigación es que el ejercicio de contrahegemonía impacta en la capacidad autónoma de los Estados no hegemónicos modificando sus indicadores. Dicha hipótesis está compuesta por dos hipótesis explicativas: 1) el ejercicio de contrahegemonía implica un proceso de planificación, ejecución y consolidación de la contrahegemonía, y 2) el impacto de la contrahegemonía se manifiesta en la modificación de los indicadores de la capacidad autónoma de los Estados no hegemónicos: autonomía, integración, dependencia, desarrollo y solvencia frente a los problemas estructurales. A continuación, se analizan los argumentos y las evidencias aportadas por los autores y se discute los resultados de sus trabajos en función de una explicación a la pregunta planteada.

Sobre la multipolaridad se rescata el trabajo de Zapata y Martínez,³ así como el de Schulz.⁴ Adicionalmente, Zapata y Martínez consideran que, en una estructura multipolar, la distribución del poder mundial se traslada del polo hegemónico hacia otros polos como resultado del ascenso o la emergencia de nuevas potencias. Estos autores sostienen su planteamiento mediante el uso de cinco hipótesis. La primera es que la estructura de distribución del poder mundial determina el grado de alineamiento político de los países periféricos (Estados no hegemónicos) con las potencias dominantes. Cabe manifestar que la estructura del sistema internacional se modifica por la agencia e interacción de las potencias y otros actores. Si bien el alineamiento político se da en función de la influencia o hegemonía que ejerzan las potencias y de los intereses de los Estados no hegemónicos, es la agencia de las potencias la que modifica la estructura. Si la estructura determina las interacciones, entonces no se puede modificar por las interacciones configurándose como estática. El sistema internacional es dinámico cómo se refleja en los cambios de estructura de bipolaridad a unipolaridad y a multipolaridad.

La segunda hipótesis es que el declive relativo del poder de Estados Unidos disminuye el alineamiento de otros Estados, mientras que aumenta el alineamiento de estos últimos con China, lo que se refleja en las votaciones en organismos internacionales. Sobre la hipótesis cabe manifestar que el debilitamiento de un polo representaría el fortalecimiento de otro en términos de desplazamiento hegemónicos. El desplazamiento negativo o de retroceso le corresponde a la polaridad hegemónica de Estados Unidos y el positivo o de aproximación a la contrahegemo-

³ *Idem.*

⁴ Sebastián Schulz, “La Nueva Ruta de la Seda. Universalismo y pluriversalismo para un nuevo orden mundial” en *Jiexi Zhonggou. Análisis Iberoamericano de la Política China*, 2019, pp. 24-46.

nía que ejerce China, por ejemplo. Ambos desplazamientos generarían coyunturas en las cuales los Estados no hegemónicos podría ejercer una relativa autonomía.

La tercera hipótesis es que existe una relación proporcionalmente directa entre la interdependencia comercial con China y el alineamiento político por parte del tercer Estado. Sobre la hipótesis se manifiesta que es relativa, puesto que las relaciones comerciales se han fortalecido independientemente de la proximidad política, como por ejemplo las relaciones con países centroamericanos han aumentado los flujos comerciales, pero no han sido aún suficientes para que aquellos reconozcan la política de una sola China, lo que implicaría una mayor proximidad política.

La cuarta hipótesis es que cuanto más a la izquierda se encuentre un país, mayor convergencia con China y menor con Estados Unidos en cuanto a votos en organismos internacionales. Sobre la hipótesis se considera que refleja la polarización y los intereses compartidos entre los miembros de una polaridad.

La quinta hipótesis es que a mayor grado de democracia, mayor tendencia a alinearse con Estados Unidos. Sobre la hipótesis se manifiesta que la evidencia empírica demuestra que China sostiene relaciones con países considerados con mayores grados democráticos, mientras que Estados Unidos con regímenes autoritarios. Como se nota, la hipótesis de Zapata y Martínez carecen de información empírica suficiente para comprobarse.

Schulz⁵ considera que debido a la conflictividad y fragmentación del sistema internacional, las potencias emergentes tenderán a impulsar proyectos geopolíticos que defiendan la diversidad de civilizaciones, cosmovisiones y sistemas político-económicos. Las potencias contrahegemónicas promocionan sus visiones y evitan imponer condicionamientos o sanciones tanto en el discurso como con acciones que fortalezcan la multipolaridad.

Para Schulz,⁶ los proyectos de desarrollo promocionados por China se financiarían mediante diversas instituciones financieras internacionales estatales o multistatales.⁷ Para China, el proyecto a financiar es la Iniciativa de la Franja y Ruta de la Seda y Collar de Perlas (IFRSCP). La existencia de dichos bancos implica la diversificación de las instituciones y las fuentes de acceso a recursos financieros

⁵ Sebastián Schulz, “Crisis de hegemonía, Nueva Ruta de la Seda y comunidad de destino compartido para la humanidad” en *La expansión global de China: nuevos encuentros, actores y escenarios*, 12º Congreso Argentino de Antropología Social, La Plata, 2021, pp. 1-20.

⁶ Sebastián Schulz, “La Nueva Ruta de la Seda. Universalismo y pluriversalismo para un nuevo orden mundial”, *op. cit.*, pp. 24-46.

⁷ Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura, el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, el Acuerdo de Reservas de Contingencia del BRICS, el Banco Popular de China, el China-Africa Development Bank, el China Construction Bank y el EximBank of China.

que reflejan multipolaridad en el sistema internacional. Dicha diversificación impacta en la capacidad autónoma de los Estados no hegemónicos al reducir su dependencia de las instituciones hegemónicas como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. La aparición de nuevas instituciones financieras estatales promueve la competencia de acceso a recursos financieros por parte de los mercados de consumo. Los planteamientos de Shulz se reducen al ámbito de la dependencia financiera y aportan en ello; no obstante, el autor no menciona la dependencia en su integralidad.

El análisis de la literatura contempla también a la contrahegemonía que ejercería China en los Estados no hegemónicos sudamericanos. Se rescatan trabajos con evidencia de mayor profundidad sobre si China ejerce algún tipo de contrahegemonía y sobre la competencia hegemónica entre China y Estados Unidos. Sobre el ejercicio de algún tipo de contrahegemonía, Slipak y Ghiotto⁸ consideran que el objetivo de China es moldear el orden global a sus necesidades sin cuestionar el sistema de reglas de comercio e inversión y no trastocar el orden global ni ejercer contrahegemonía. Para estos autores, que China sea el principal consumidor de materias primas no refleja que sea una potencia sino, por el contrario, que es un país en dependencia. Dicho argumento es contradictorio porque el crecimiento chino refleja su rol como principal consumidor de energía, minerales y materias primas, como principal socio comercial y como la segunda economía mundial. Adicionalmente, la IFRSCP, principal proyecto para facilitar el comercio mundial, refleja la condición de potencia de China. Los planteamientos de estos autores se pueden refutar con la evidencia que demuestra su posicionamiento internacional.

En el mismo sentido, Preciado y Uc⁹ identifican tres limitaciones que evitan que China se convierta en un hegemón, mismas que no fueron limitantes para que Estados Unidos lo sea. La primera es su capacidad para construir liderazgo internacional y la asimetría de su voto en organismos internacionales. Cabe manifestar que China se legitima mediante la implementación de estrategias y mecanismos de asistencia internacional al desarrollo vinculados con el proyecto de la Franja y Ruta de la Seda. El liderazgo americano se legitimó principalmente con la implementación del Plan Marshall, principal mecanismo en la polarización de Europa occidental. El voto de China es importante en todos los organismos internacionales; no obstante, promueve reformas institucionales que aumenten su poder de voto.

⁸ Ariel Slipak y Luciana Ghiotto, “América Latina en la Nueva Ruta de la Seda. El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica” en *Cuadernos del Centro de Estudios Latinoamericanos*, 2019, pp. 26-55.

⁹ Jaime Preciado y Pablo Uc, “América Latina frente a China y Estados Unidos: triangulación geopolítica del sistema-mundo” en Alberto Bialakowsky, Marcelo Cathalifaud y Paulo Martins (coords.), *El pensamiento latinoamericano: diálogos en alas*, Teseo, Buenos Aires, 2015, pp. 87-122.

La segunda limitación es su gigantesca demanda de recursos naturales que afecta al cambio climático, su esquema de control y derechos humanos. China y Estados Unidos demandan recursos y les dan valor agregado para comercializarlos. Mientras China firmó los Acuerdos de París de la COP21, Estados Unidos no lo ha hecho.

La tercera son sus asimetrías sociales y económicas entre campo y ciudad, así como la represión a las minorías. La inequidad entre los ciudadanos no sólo se ve entre el campo y la ciudad en China, sino también al interior de grandes ciudades estadounidenses, como Los Ángeles, Nueva York o Chicago, en las que se puede evidenciar mendicidad, hambre y pobreza. En ambas se observan prácticas de representatividad y delegación en sus sistemas políticos. Los delegados del Partido Comunista Chino ejercen el mismo rol delegativo y representativo que los colegios electorales de Estados Unidos. La represión a minorías étnicas y religiosas, como los uigur o tibetanos, en China no distan mucho de la segregación racial contra los afroamericanos o las violaciones a los derechos humanos o crímenes de guerra ejercidos en la guerra contra el terrorismo. Desde luego, dichas violaciones son totalmente juzgables y referencian una problemática de la humanidad, pero no se debe desconocer que ambas potencias han incurrido en ellas.

Sobre la competencia hegemónica entre ambas potencias, Ghotme¹⁰ sostiene que China no pretende desplazar geopolítica ni hegemónicamente a Estados Unidos, por lo que no es una amenaza. Los argumentos utilizados para sostener su planteamiento resultan contradictorios. Argumenta que el rol económico-comercial y de inversor de China y la supraterritorialidad de sus intereses expresada en compromisos internacionales reflejan el fortalecimiento de su visión multipolar.¹¹ Argumenta que el surgimiento chino es una oportunidad para que Washington deje de perder influencia y coopere. Lo anterior sólo denota el debilitamiento y desplazamiento de la polaridad hegemónica. De igual manera, Ayllón y Emmerich¹² consideran que China no constituye un poder que desplace fácilmente a Estados Unidos, aunque exista evidencia que demuestre la competencia política y económica entre Beijing y Washington.

Por otro lado, existen autores que argumentan que China sí es una potencia que reta la hegemonía de Estados Unidos y, por ende, una potencia contrahegemónica.

¹⁰ Rafat Ghotme, "La presencia china en América Latina: ¿desafío a la hegemonía estadounidense u oportunidades de cooperación?" en *Desde el Sur. Revista de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Científica del Sur*, 2017, pp. 189-207.

¹¹ *Idem.*

¹² Bruno Ayllón y Norberto Emmerich, "Las relaciones entre Celac y China: equilibrar intereses para un desarrollo equitativo" en Sabino Vaca, *¿Por qué China? Miradas sobre la Asociación Estratégica*, Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, 2015, pp. 105-132.

Sin embargo, los argumentos de estos autores se basan en planteamientos teóricos únicamente. Cabrera y Lo Brutto¹³ sostienen que China construye un sistema inter estatal alternativo al perfilarse como la principal contrahegemonía. Para Espinoza,¹⁴ China ha disputado la hegemonía de Estados Unidos al reemplazarla como el mayor socio comercial e inversor de varias economías periféricas. Al consolidar su capacidad económica, como manifiestan Romero y Fernández,¹⁵ China pasó de ser una potencia emergente a: 1) estar en condiciones de disputar el liderazgo mundial con Estados Unidos, y 2) ascender a la condición de superpotencia que incide a escala planetaria. La conflictividad por la supremacía global llevó a Estados Unidos y a China a entrar en una guerra económica con acciones de imposición de aranceles y sanciones mutuas. Para Hernández,¹⁶ la controversia entre ambas obedece a las intenciones de Estados Unidos de impedir o retrasar el ascenso de China, así como la transición de la estrategia china desde lo geoeconómico hacia lo geopolítico.

Schulz¹⁷ manifiesta que la existencia de una crisis de hegemonía estadounidense se refleja en el declive del neoliberalismo financiero. Lo anterior permite inferir que Estados Unidos y Occidente pierden poder. Schulz¹⁸ considera también que el debilitamiento de este último permite un cambio en el centro de gravedad de poder. China se fortalece, se convierte en el motor de la economía mundial y en el centro contrahegemónico que hace frente al capitalismo financiero neoliberal. Si bien el modelo neoliberal se ha deslegitimado, China no está en contra de él.

Laufer¹⁹ afirma que las transformaciones internas de China provocan que tenga una mayor presencia en varias áreas y territorios del mundo, lo que refleja la disputa hegemónica con Estados Unidos. En todo conflicto el avance de una de

¹³ Ada Cabrera García y Giuseppe Lo Brutto, “América Latina en el marco de la reconfiguración hegemónica mundial: el avance estratégico de China en la región en el siglo XXI” en *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, 2019, pp. 51-62.

¹⁴ Edwin Espinoza, “La ampliación de la periferia en el cambio de centro hegemónico” en *Comentario Internacional*, 2019.

¹⁵ Fernando Romero y Paula Fernández, “La larga marcha de China como potencia global” en *Revista Izquierdas*, 2020, pp. 2658-2683.

¹⁶ Roberto Hernández Hernández, “La estrategia comercial de China en el siglo XXI y sus implicaciones para la relación con Estados Unidos” en José Ignacio Martínez (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Relaciones políticas e internacionales*, Ciudad de México, 2019, pp. 241-264.

¹⁷ Sebastián Schulz, “Crisis de hegemonía, Nueva Ruta de la Seda y comunidad de destino compartido para la humanidad”, *op. cit.*, pp. 1-20

¹⁸ Sebastián Schulz, “La Nueva Ruta de la Seda. Universalismo y pluriversalismo para un nuevo orden mundial”, *op. cit.*, pp. 24-46.

¹⁹ Rubén Laufer, “El proyecto chino ‘La Franja y la Ruta’ y América Latina: ¿otro Norte para el Sur?” en *Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales*, 2020, pp. 9-52.

las partes implica *sine qua non* el retroceso de la otra. Si China avanza o penetra de manera contrahegemónica en un territorio, Estados Unidos retrocede hegemónicamente en el mismo. Dicho movimiento, como diría Martínez,²⁰ es un proceso con connotaciones geopolíticas diferenciadas por el posicionamiento hegemónico a escala global desigual de cada potencia. Las estrategias y acciones usadas en los desplazamientos contrahegemónicos y hegemónicos se diferencian en cada región del planeta de acuerdo con intereses y objetivos de las potencias.

Solomon,²¹ a partir de cuestionar las motivaciones chinas para involucrarse en la región, concluye que la incursión de China revela su papel como aspirante a una potencia que ejerza hegemonía. China para penetrar hegemónicamente en la región ha utilizado distintos canales y estrategias efectivas como los mecanismos de asistencia internacional al desarrollo para facilitar el proceso de cambio de polaridad. Pintor²² sostiene, sin mayor evidencia empírica, que Beijing ha relevado como cooperante a Europa para convertirse en un socio esencial en el desarrollo latinoamericano al reducir su vulnerabilidad frente a la desaceleración económica de Occidente y al crear nuevas formas de asociación comercial y procesos de integración regional que refuerzan a la estabilidad económica y política provocando nuevos equilibrios de poder.

En tal sentido, se puede considerar que el cambio de gravedad es un proceso que sucede de manera natural y que es causado por la acumulación excesiva de poder material que provoca desequilibrios y equilibrios. Espinoza²³ sostiene que existe un ciclo de hegemonía que inicia con una fase de expansión material (industria y comercio de bienes), continúa con una fase de acumulación (consolida su poder) y finaliza con el inicio de su decadencia (exporta recursos financieros e inversiones para bajar costos a su producción). Aplicando los postulados de Espinoza, se podría decir que, en efecto, Estados Unidos se encuentra en el inicio de decadencia de su hegemonía cuando su aparato productivo ha sido exportado a países asiáticos para bajar sus costos de producción.

El análisis de la literatura contempla además la capacidad autónoma de los Estados no hegemónicos con énfasis en Latinoamérica y, en menor medida, en

²⁰ José H. Martínez, “América Latina en la actual transición hegemónica del sistema mundo capitalista” en Jairo Estrada, Carolina Jiménez y Francisco Puello Socárras, *Contra Nuestra América en estrategias de la derecha en el siglo XXI*, CLACSO, Buenos Aires, 2020, pp. 117-130.

²¹ Sarah Solomon, “China’s geopolitical strategy in Latin America: pursuing hegemony” en *World Outlook*, 2020, pp. 53-61.

²² Clara Pintor, “La nueva configuración geopolítica de la cooperación al desarrollo en el continente latinoamericano: el impacto de China como nuevo donante-inversor en la región” en *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 2017, pp. 1-22.

²³ Edwin Espinoza, *op. cit.*

Sudamérica y la región andina. La literatura identificada genera valoraciones positivas o negativas sobre el relacionamiento sino-latinoamericano. Sobre dicha información se analiza sobre los indicadores de impacto de la contrahegemonía en la capacidad autónoma de los Estados no hegemónicos: autonomía, integración, dependencia, desarrollo y solvencia de sus problemas estructurales.

Cabe expresar que existen varios estudios de índole económica-comercial sobre el relacionamiento sino-latinoamericano, como por ejemplo los de Xu²⁴ o Myers y Wise.²⁵ En menor medida se encuentran estudios sobre las estrategias de cohesión política implementadas por China, como por ejemplo el trabajo de Zapata y Martínez.²⁶ Esto implica que existiría mayor evidencia para comprobar el ejercicio de contrahegemonía de China desde lo geoeconómico que desde lo geopolítico o cultural. En tal sentido, la presente investigación considera que las cuestiones geoestratégicas se explican integralmente a través del enfoque transversal de los factores económicos, comerciales, políticos, diplomáticos y culturales.

Además, se debe considerar lo que el creciente relacionamiento sino-latinoamericano ha captado la atención global, ya que la región ha sido vista históricamente como el patio trasero de Estados Unidos, como manifiesta Xing.²⁷ No obstante, según León,²⁸ Beijing y Washington han evitado prácticas o discursos de disputa hegemónica en la región al asignarle una aparente baja prioridad. Lo anterior es discutible por dos hechos: 1) China aumenta la proximidad mediante la incorporación de la región en la IFRSCP, y 2) para evitar otros acercamientos con Beijing, Estados Unidos mantiene presiones y sanciones contra Cuba y Venezuela, los aliados latinoamericanos más próximos a China. Esto implicaría efectos positivos y negativos, mismos que deben entenderse en términos de capacidad autónoma.

Pese a que no se ha identificado análisis del impacto de la contrahegemonía china en la región, se han identificado trabajos que valoran como positiva o negativa la relación sino-latinoamericana y que incluyen parcialmente información sobre los indicadores. Entre los autores que valoran de manera negativa la relación

²⁴ Yanran Xu, “University of Miami Scholarly Repository”, 2015-2016, disponible en https://scholarlyrepository.miami.edu/oa_dissertations Recommended

²⁵ Margaret Myers y Carol Wise, *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium: Brave New World*, Routledge, Nueva York, 2016.

²⁶ Sandra Zapata y Aldo Martínez Hernández, *op. cit.*, pp. 63-93.

²⁷ Li Xing, “The expansion of China’s global hegemonic strategy: Implications for Latin America” en *Journal of China and International Relations*, 2016, pp. 1-26.

²⁸ José León-Manríquez, *¿Vacío de poder o continuidad hegemónica? Estados Unidos, América Latina y el “factor chino” después de la Guerra Fría*, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, 2015, pp. 271-291.

sino-latinoamericana se han identificado tres. Espinoza²⁹ manifiesta que China se ha despojado de su fuerza de trabajo al industrializarse y convertirse en el centro hegemónico futuro, además de despojar a Latinoamérica de sus materias primas y estimular que se perpetúe en un papel periférico. Dicho planteamiento es refutable porque la fuerza laboral no ha desaparecido, sino que ha mejorado sus condiciones de vida, al punto de que su nivel de consumo aumente y se convierta en un mercado que demanda productos latinoamericanos. Espinoza desconoce que el acercamiento a China ha permitido que los latinoamericanos diversifiquen las fuentes de financiamiento e inversión para el desarrollo.

Laufer,³⁰ al igual que Espinoza, sostiene que las relaciones comerciales con China no aportan en cambios sustanciales a las estructuras socioeconómicas latinoamericanas y que refuerzan la reespecialización primario-exportadora, ocasionando un incipiente redireccionamiento de la dependencia. Cabe manifestar que la diversificación de la producción depende tanto de las políticas económicas y productivas como del mercado.

Laufer³¹ considera que las asociaciones estratégicas con China han erosionado la complementariedad industrial entre los países miembros de proyectos integracionistas regionales. Los cambios de las últimas décadas en el orden internacional reforzaron la capacidad negociadora de las periferias latinoamericanas y disminuyeron sus niveles de dependencia.³² No obstante, dichos espacios aún no han alcanzado la madurez suficiente para consolidar un bloque impermeable.

Bolinaga y Slipak,³³ enfocándose en lo económico, comparan la baja popularidad de las políticas del Consenso de Washington con la alta popularidad de las de Beijing. Dichos autores indican por qué los países optan por la cooperación china, misma que tiene efectos negativos debido a asimetrías reflejadas en los saldos comerciales, los contenidos tecnológicos de los intercambios y el comercio intraindustrial. Para los autores, la dependencia no se ha reducido, sólo ha cambiado de centro. Tal argumento se puede contrastar con el hecho de que la reducción de la dependencia respecto a Estados Unidos refleja, precisamente, menor dependencia. Por otro lado, el acercamiento con China promueve la interdependencia. Al diversificar las relaciones comerciales, los países latinoamericanos aumentan su autonomía y reducen su dependencia.

²⁹ Edwin Espinoza, *op. cit.*, pp. 115-135.

³⁰ Rubén Laufer, "Las alianzas estratégicas con China y los rumbos de la integración sudamericana" en *Observatorio de la política china*, 2016.

³¹ *Idem.*

³² Edwin Espinoza, *op. cit.*

³³ Luciana Bolinaga y Ariel Slipak, "El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino" en *Problemas del Desarrollo*, 2015, pp. 33-58.

Entre los autores que valoran de manera positiva la relación sino-latinoamericana se han identificado varios trabajos. Zapata y Martínez³⁴ consideran que la política exterior de un Estado periférico, o Estados no hegemónicos, debe pendular entre las potencias. Además, consideran que la se define a partir del cálculo de costos, beneficios y riesgos en función del interés nacional y de un mayor margen de autonomía. De la misma manera, Chimienti y Creutzfeldt³⁵ sostienen que el involucramiento económico chino es una oportunidad para lograr objetivos económicos y políticos de países latinoamericanos. Dichos autores estimulan a reflexionar sobre dos aspectos: 1) si a una mayor presencia china en Latinoamérica existirá una mayor afectación de las relaciones a largo plazo entre los Estados no hegemónicos latinoamericanos y Estados Unidos, y 2) si una relación más fuerte con China, por su baja condicionalidad, proporciona una mayor flexibilidad e independencia en la toma de decisiones.

Zapata y Martínez³⁶ consideran que alinearse a Estados Unidos beneficiaría a corto plazo a los Estados no hegemónicos a costa de adoptar políticas contrarias al proyecto nacional de desarrollo, mientras que, a largo plazo, es más deseable consolidar mayores márgenes de autonomía y alinearse a potencias que promulguen su cooperación con menor intromisión. En tal sentido, Escudé³⁷ considera que la experiencia histórica demuestra que Estados Unidos es una amenaza de seguridad mayor que China para Latinoamérica. Dicho planteamiento se argumenta sobre la tendencia a las intervenciones políticas y condicionalidades económico-comerciales utilizadas por Washington.

Salgado y Shoenmann de Moura³⁸ consideran que la financiación China en infraestructura beneficia al reducir los costos, facilitar la logística y mejorar la competitividad. Además, el soporte de los avances tecnológicos y la transferencia de capacidades es beneficiosa, según González.³⁹ También es positivo el fomento de la multipolaridad, el fortalecimiento de la integración y el apareamiento de nuevos

³⁴ Sandra Zapata y Aldo Martínez-Hermández, *op. cit.*, pp. 63-93.

³⁵ Adam Chimienti y Benjamin Creutzfeldt, "Strategies and counter-strategies: China in the Andean region of South America" en *LSE Global South Unit*, 2014, pp. 1-15.

³⁶ Sandra Zapata y Aldo Martínez Hernández, *op. cit.*, pp. 63-93.

³⁷ Carlos Escudé, "China y Estados Unidos frente a América Latina" en *Horizontes Latinoamericanos*, 2014, pp. 65-78.

³⁸ Bernardo Salgado Rodrigues y Rafael Shoenmann De Moura, "De la ilusión de las *commodities* a la especialización regresiva: América del Sur, China y la nueva etapa de la dependencia en el siglo XXI" en *Papel Político*, 2019.

³⁹ Ruvislei González, "The Chinese project 'One Belt One Road' toward Latin America and the Caribbean. Economic-financial implications" en *Journal of Evolutionary Studies in Business*, 2019.

organismos regionales, según Pintor.⁴⁰ Para Salgado y Shoenmann,⁴¹ la ascensión china debe verse como una ventana de oportunidad para que las regiones latinoamericanas comprendan su potencial en términos integradores/estratégicos para definir su inserción global de manera efectiva.

Schmalz⁴² argumenta que el ascenso de China ha dado lugar a importantes cambios estructurales en el capitalismo latinoamericano, especialmente en Sudamérica, al desplazar a Estados Unidos. Chimienti y Creutzfeldt analizan las estrategias y contraestrategias de China en la región andina. Estos autores argumentan que el comercio, la ayuda, los préstamos y la inversión china son una oportunidad importante para que los países andinos alcancen sus objetivos políticos y económicos. Aunque su enfoque es en el ámbito económico y comercial, se consideran los aspectos políticos y culturales. Gracias a las conclusiones de estos autores se puede reforzar el planteamiento de una menor dependencia, por parte de los Estados no hegemónicos, en las instituciones financieras al brindar datos e información empírica, a través de la cual argumentan que el relacionamiento con China es positivo en términos económicos.

Como se observa, los trabajos identificados y analizados no responden de manera integral a la cuestión de por qué y de qué manera el ejercicio de contrahegemonía de China impacta en la capacidad autónoma de los Estados no hegemónicos andinos. Sin embargo, aportan parcialmente información útil para la construcción de una respuesta.

Corriente teórica más próxima

Ante lo expuesto, se puede determinar que existen limitaciones y vacíos de conocimiento subsanables mediante la corriente identificada como más próxima al tema, es decir, el autonomismo. Según Staiano,⁴³ los trabajos de autores como Jaguaribe (1972-2010) y Puig (1973-1979) se enfocan en la autonomía y la conciben como la capacidad de un país de tomar decisiones con autodeterminación. Jaguaribe⁴⁴ caracteriza a la estructura del sistema internacional en función de desequilibrios y reequilibrios, mismos que estimulan el acomodo de las potencias mediante la

⁴⁰ Clara Pintor, *op. cit.*, pp. 1-22.

⁴¹ Bernardo Salgado Rodrigues y Rafael Shoenmann De Moura, *op. cit.*

⁴² Stefan Schmalz, "El ascenso de China en el sistema mundial: consecuencias en la economía política de Sudamérica" en *Pléyade Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 2016, pp. 159-192.

⁴³ María Francesca Staiano, "Las relaciones internacionales entre China y América Latina: encontrando un camino común hacia un nuevo orden mundial" en *Humana del Sur*, 2018, pp. 41-55.

⁴⁴ Helio Jaguaribe, "La adopción de un programa mínimo de reordenación económica internacional" en Helio Jaguaribe, *El nuevo escenario internacional*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1985.

capacidad de autodeterminación, el nivel de desarrollo y la estratificación de los actores o agentes internacionales. Jaguaribe y Puig coinciden que, en tal contexto, es importante la autonomización en la toma de decisiones para la integración y de la reducción de la dependencia de las potencias dominantes, el subdesarrollo y el desarrollo. En tal sentido, Jaguaribe⁴⁵ determina que la autonomía está condicionada por la viabilidad interna (factores endógenos del Estado) y la permisibilidad internacional (factores exógenos al Estado). Para Puig⁴⁶ existe un tránsito desde la dependencia hacia la autonomía mediante la integración, misma que es un instrumento deseable en la construcción de márgenes de acción, según Simonoff y Lorenzini.⁴⁷

Conclusiones

De lo anteriormente expuesto, como conclusiones sobre el análisis de la literatura identificada y del estado de la cuestión de por qué y de qué manera el ejercicio de contrahegemonía china impacta en la capacidad autónoma de Estados no hegemónicos andinos. Después de presentar los conceptos y definiciones utilizadas: sistema internacional, sistema internacional multipolar, contrahegemonía o capacidad contrahegemónica, potencia contrahegemónica y capacidad autónoma, se revisó la literatura, se determinó algunas limitaciones y vacíos de información, y se estableció la corriente disciplinar que podría proponer una respuesta.

Al analizar críticamente las aproximaciones al tema identificadas en la literatura y de clasificarlas según correspondiera con los supuestos de investigación relacionados con las variables, tales como la multipolaridad, contrahegemonía y capacidad autónoma, se puede concluir que los trabajos se enfocan, principalmente, en discusiones sobre la multipolaridad del sistema y sobre si China es o no una potencia contrahegemónica. En menor medida se identificó trabajos enfocados en analizar las interacciones y relaciones entre China y Latinoamérica, algunos de los cuales han entrado en una discusión sobre si en general es positivo o negativo para la región. Son pocos los estudios identificados sobre la capacidad autónoma o sus indicadores. Los pocos encontrados atienden la dependencia y, en menor medida, sobre la autonomía, la integración, el desarrollo o la solvencia a los problemas

⁴⁵ Helio Jaguaribe, "Autonomía periférica y hegemonía céntrica" en *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, vol. 12, núm. 46, 1979, pp. 91-130.

⁴⁶ Juan Carlos Puig, "Nacionalidad, integración y autonomización" en *Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 1981, pp. 110-117.

⁴⁷ Alejandro Simonoff y María Elena Lorenzini, "Autonomía e integración en las teorías del Sur: desentrañando el pensamiento de Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig" en *Iberoamericana-Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 2019, pp. 96-106.

estructurales. Es necesario recalcar que aunque la literatura revisada aporta con información parcial, no ofrece una respuesta satisfactoria.

Es por ello por lo que se estableció la existencia de limitaciones y vacíos de conocimiento. Para subsanarlos, se identificó al autonomismo como la corriente más próxima como la base de un marco teórico que proponga una respuesta satisfactoria a la pregunta de investigación. Los indicadores de la capacidad autónoma son objetos formales de estudio de dicha corriente.

Fuentes consultadas

- Ayllón, Bruno y Norberto Emmerich, “Las relaciones entre Celac y China: equilibrar intereses para un desarrollo equitativo” en Sabino Vaca, *¿Por qué China? Miradas sobre la Asociación Estratégica*, Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, 2015, pp. 105-132.
- Bolinaga, Luciano y Ariel Slipak, “El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino” en *Problemas del Desarrollo*, 2015, pp. 33-58.
- Cabrera García, Ada y Giuseppe Lo Brutto, “América Latina en el marco de la reconfiguración hegemónica mundial: el avance estratégico de China en la región en el siglo XXI” en *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas*, 2019, pp. 51-62.
- Chimienti, Adam y Benjamin Creutzfeldt, “Strategies and counter-strategies: China in the Andean region of South America” en *LSE Global South Unit*, 2014, pp. 1-15.
- Escudé, Carlos, “China y Estados Unidos frente a América Latina” en *Horizontes Latinoamericanos*, 2014, pp. 65-78.
- Espinoza Piguave, Edwin Ulises, “Los recursos naturales son poder: la geopolítica de las periferias latinoamericanas durante el boom de precios de materias primas y el ascenso económico de China” en *Geopolítica(s): Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 2019.
- Ghotme, Rafat, “La presencia china en América Latina: ¿desafío a la hegemonía estadounidense u oportunidades de cooperación?” en *Desde el Sur. Revista de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Científica del Sur*, 2017, pp. 189-207.
- González, Ruvislei, “The Chinese project ‘One Belt One Road’ toward Latin America and the Caribbean. Economic-financial implications” en *Journal of Evolutionary Studies in Business*, 2019.
- Hernández Hernández, Roberto, “La estrategia comercial de China en el siglo XXI y sus implicaciones para la relación con Estados Unidos” en José Ignacio

- Martínez (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Relaciones políticas e internacionales 2019*, Ciudad de México, 2019, pp. 241-264.
- Jaguaribe, Helio, “La adopción de un programa mínimo de reordenación económica internacional” en Helio Jaguaribe, *El nuevo escenario internacional*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1985, pp. 84-92.
- Jaguaribe, Helio, “Autonomía periférica y hegemonía céntrica” en *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, vol. 12, núm. 46, 1979, pp. 91-130.
- Laufer, Rubén, “El proyecto chino ‘La Franja y la Ruta’ y América Latina: ¿otro Norte para el Sur?” en *Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales*, 2020, pp. 9-52.
- Laufer, Rubén, “Las alianzas estratégicas con China y los rumbos de la integración sudamericana” en *Observatorio de la política china*, 2016.
- León-Manríquez, José, *¿Vacío de poder o continuidad hegemónica? Estados Unidos, América Latina y el “factor chino” después de la Guerra Fría*, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, 2015, pp. 271-291.
- Martínez, José Ignacio (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Relaciones políticas e internacionales 2019*, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, Ciudad de México, 2019.
- Myers, Margaret y Carol Wise, *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium: Brave New World*, Routledge, Nueva York, 2016.
- Pintor, Heike, “La nueva configuración geopolítica de la cooperación al desarrollo en el continente latinoamericano: el impacto de China como nuevo donante-inversor en la región” en *Studia Politicae*, 2017.
- Preciado, Jaime y Pablo Uc, “América Latina frente a China y Estados Unidos: triangulación geopolítica del sistema-mundo” en Alberto Bialakowsky, Marcelo Cathalifaud y Paulo Martins (coords.), *El pensamiento latinoamericano: diálogos en alas*, Teseo, Buenos Aires, 2015, pp. 87-122.
- Puig, Juan Carlos, “Nacionalidad, integración y autonomización” en *Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 1981, pp. 110-117.
- Rodríguez Hernández, Leyde, “De la unipolaridad a la multipolaridad del sistema internacional del siglo XXI” en *Nueva Época*, 2013, pp. 32-55.
- Romero, Fernando y Paula Fernández, “La larga marcha de China como potencia global” en *Revista Izquierdas*, 2020, pp. 2658-2683.
- Salgado Rodrigues, Bernardo y Rafael Shoenmann De Moura, “De la ilusión de las *commodities* a la especialización regresiva: América del Sur, China y la nueva etapa de la dependencia en el siglo XXI” en *Papel Político*, 2019.
- Schmalz, Stefan, “El ascenso de China en el sistema mundial: consecuencias en la economía política de Sudamérica” en *Pléyade Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, 2016, pp. 159-192.

- Schulz, Sebastián, “Crisis de hegemonía, Nueva Ruta de la Seda y comunidad de destino compartido para la humanidad” en *La expansión global de China: nuevos encuentros, actores y escenarios*, 12º Congreso Argentino de Antropología Social, La Plata, 2021, pp. 1-20.
- Schulz, Sebastián, “La Nueva Ruta de la Seda. Universalismo y pluriversalismo para un nuevo orden mundial” en *Jiexi Zhongguo. Análisis Iberoamericano de la Política China*, 2019, pp. 24-46.
- Simonoff, Alejandro y María Elena Lorenzini, “Autonomía e integración en las teorías del Sur: desentrañando el pensamiento de Helio Jaguaribe y Juan Carlos Puig” en *Iberoamericana- Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 2019, pp. 96-106.
- Slipak, Ariel y Luciana Ghiotto, “América Latina en la Nueva Ruta de la Seda. El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica” en *Cuadernos del Centro de Estudios Latinoamericanos*, 2019, pp. 26-55.
- Solomon, Sarah, “China’s geopolitical strategy in Latin America: pursuing hegemony” en *World Outlook*, 2020, pp. 53-61.
- Staiano, María Francesca, “Las relaciones internacionales entre China y América Latina: encontrando un camino común hacia un nuevo orden mundial” en *Humania del Sur*, 2018, pp. 41-55.
- Xing, Li, “The expansion of China’s global hegemonic strategy: Implications for Latin America” en *Journal of China and International Relations*, 2016, pp. 1-26.
- Xu, Yanran, “University of Miami Scholarly Repository”, 2015-2016, disponible en https://scholarlyrepository.miami.edu/oa_dissertations Recommended
- Zapata, Sandra y Aldo Martínez Hernández, “La política exterior latinoamericana ante la potencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China” en *Colombia Internacional*, 2020, pp. 63-93.

Reseñas

El léxico de la Unión Europea, de Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas y Teresa del Socorro Pérez Rodríguez (coords.)

Alma Rosa Amador Iglesias*

La Universidad Autónoma Metropolitana ha tenido el acierto de publicar una obra que se antojaba necesaria desde hace años: *El léxico de la Unión Europea*, coordinado por Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas y Teresa del Socorro Pérez Rodríguez. Uno de los aspectos por el que celebramos la aparición de este libro colectivo es que un objeto de estudio tan complejo como la Unión Europea (UE) requiere, de inicio, una aproximación en términos conceptuales para comprender a cabalidad su alcance e implicaciones. Dicho bloque ha sido objeto del análisis de diversas voces y está expuesta a múltiples interpretaciones. Al ser un proyecto que rebasa las seis décadas de haberse concretado, pero que ha estado en la mente de los europeos desde hace siglos, remite a los interesados en ella en hacer, en primera instancia, un reconocimiento histórico de su trayectoria. Por ejemplo, al pensar en la UE, la doctora Graciela Arroyo Pichardo señalaba que se trata de un “Viejo sueño con hondas raíces históricas. Más de un gran pensador, como Víctor Hugo, o de un filoso político, como Maquiavelo, habían hecho de la identidad europea objeto de sus fantasías (...)”.¹

Si bien “Unión Europea” no es necesariamente sinónimo de “Europa”, es preciso asentar que la primera no existiría sin comprender el significado de la segunda. Los valores en común, la conciencia en torno al papel por desempeñar en momentos históricos definidos y las iniciativas que derivan del sentido de pertenencia a un proyecto son aspectos destacables en el análisis de lo que hoy conocemos como UE. Las inquietudes en torno a su creación son añejas, pero podemos encontrar de manera clara sus orígenes en la Comunidad Europea del Carbón y

*Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Cuenta con estudios de Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales por la misma universidad. Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS-UNAM y editora de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*.

¹Graciela Arroyo Pichardo, “Los grandes momentos de la identidad europea” en Alejandro Chanona Burguete y Roberto Domínguez Rivera (coords.), *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, Plaza y Valdés/Universidad de Quintana Roo/FCPyS-UNAM, México, 2000, p. 25.

del Acero, fundada en 1951, y en el Tratado de Roma, de 1957, que estableció la Comunidad Económica Europea: “Con el fin de acabar con los frecuentes y sangrientos conflictos que culminaron en la Segunda Guerra Mundial, los políticos europeos inician el proceso de construcción de lo que hoy conocemos como Unión Europea”.²

El filósofo George Steiner afirmaba que Europa está compuesta de cafés y que si trazamos un mapa de ellos tendremos uno de los indicadores esenciales de la idea en torno a ella:

El café es un lugar para la cita y la conspiración, para el debate intelectual y para el cotilleo, para el *flâneur* y para el poeta o el metafísico con su cuaderno. Está abierto a todos; sin embargo, es también un club, una masonería de reconocimiento político o artístico-literario y de presencia programática. Una taza de café, una copa de vino, un té con ron proporcionan un local en el que trabajar, soñar jugar al ajedrez o simplemente mantenerse caliente todo el día (...) Mientras haya cafés, la “idea de Europa” tendrá contenido.³

De acuerdo con la visión de Steiner, el café representa un espacio en el que se intercambian impresiones, pero esta metáfora entraña, sobre todo, la pausa necesaria para la reflexión y la definición del sentido de existencia individual y colectivo a partir del diálogo con los otros; supone el reconocimiento de afinidades y la definición de visiones del mundo en un marco regulado por acuerdos y la consecuente creación de un ambiente al cual volver y al cual procurar cuidados en tanto que resguarda la identidad de dicha comunidad.

En este sentido, la obra que reseñamos cumple con esta función: la de convocarnos a la interacción, de reunirnos para discutir y (re) definir nociones sobre la UE. Es preciso mencionar la pertinencia de su aparición, que se publica en un momento en el que somos testigos de un conflicto armado en las cercanías de la Europa comunitaria: Ucrania. Tras casi dos años de haberse iniciado dicha conflagración, que enfrenta a los aliados occidentales, incluido Estados Unidos, con Rusia, resulta un punto de inflexión en la historia contemporánea de la región, toda vez que la UE surge con la finalidad de promover la paz. De tal suerte, el escenario bélico al que aludimos se convierte en un espacio de grandes retos para el bloque comunitario, pero también en la oportunidad para confirmar sus principios

²Página oficial de la Unión Europea, “Historia de la Unión Europea 1945-59”, Dirección General de Comunicación de la Unión Europea, disponible en https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_es fecha de consulta: 2 de diciembre de 2023.

³George Steiner, *La idea de Europa*, trad. de María Condor, Siruela, Madrid, 2004.

y valores, construidos durante siglos y encarnados en el proyecto de integración más complejo en la actualidad.

Casi siete décadas después de su creación, la experiencia continúa, adquiriendo formas cada vez más complejas y enfrentando retos que demandan una comprensión a profundidad del funcionamiento de las instituciones comunitarias que la conforman y de las dinámicas de poder que emanan de ella. Por ello resulta relevante *Léxico de la Unión Europea*, en particular como un libro que refleja la capacidad de haber convocado a especialistas provenientes de diversas instituciones de educación y centros de investigación que se dieron cita para culminar esta iniciativa.

El rasgo más característico de esta obra es que no se trata de un diccionario con definiciones inequívocas, sino que es una compilación de conceptos organizados alfabéticamente en 34 entradas cuyo objetivo es, como se establece en el prólogo que escriben los coordinadores, “orientar al lector para que adquiera mayor comprensión de aquellos términos y especificidades que la integración europea ha generado”.⁴

En relación con lo antes expuesto, citemos un ejemplo. Uno de los conceptos abordados que da cuenta de la complejidad del proyecto europeo de integración es el término “Intergubernamental”, que analiza el doctor Roberto Peña Guerrero. El inicio de su contribución es en especial significativa para ilustrar el sentido de este compendio:

La definición científica de las palabras que identifican los fenómenos naturales y/o sociales es el primer paso o ejercicio obligatorio que toda ciencia tiene que realizar para lograr alcanzar tal rango. (...) Además, hay que tener en cuenta que la definición de las palabras con las que se identifican tales fenómenos se construye a partir de la conjugación de los elementos o variables (otras palabras), que hacen posible la existencia de cada fenómeno, lo que en su conjunto conforma el aparato conceptual del fenómeno de estudio.⁵

Así, Peña Guerrero pone énfasis en la importancia de establecer las primeras coordenadas para analizar un objeto como la UE desde la disciplina de Relaciones Internacionales: la conceptualización. De tal suerte, además de la insistencia en el rigor en el uso de la terminología, el autor muestra la imbricación existente entre “Intergubernamental” y “Cooperación internacional”, “Carácter estatal de los actores internacionales” o “Gobierno de los Estados”, por citar algunos. Todos

⁴ Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas y Teresa del Socorro Pérez Rodríguez (coords.), *El léxico de la Unión Europea*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, 2023, pp. 11-12.

⁵ *Ibidem*, p. 215.

son necesarios para poder construir un andamiaje lo suficientemente sólido para abarcar la complejidad del objeto de estudio que es la UE y comprender de manera cabal los diferentes niveles de gobierno que existen en su interior.

Otro aspecto sumamente valioso en esta obra es que cada una de las entradas cuenta con un apartado de “Historia, teoría y crítica” en el que se hace una revisión de los momentos más destacables en la evolución de las ideas que analizan los participantes de la obra. “Líneas de investigación” es otro título en el que se recogen algunas aristas que han prevalecido en la aproximación a cada concepto que se presenta. Además, se incluye una sección denominada “Debate contemporáneo” que ubica a los lectores en la discusión actual sobre los términos que se exponen. Por último, se ofrece una “Bibliografía” que es oro molido para investigadores, estudiantes e interesados en temas de la integración europea, pues se trata de una selección *ad hoc* para cada uno de los conceptos que se examinan.

Una más de las contribuciones de *Léxico de la Unión Europea* es que se trata de un esfuerzo pensado desde México en aras de contar con un solo volumen en el que recuperen aspectos fundamentales sobre dicho bloque con fines didácticos: está diseñado para ser incorporado a la biblioteca personal, pero también para ser discutido de manera profusa en las aulas y referido en las investigaciones que están en proceso, sobre todo –insistimos en ello– en un momento en el que no sólo la UE se encuentra en proceso de redefinición ante el escenario actual y los retos que enfrenta, sino en uno en el que la idea misma de participación en foros y organizaciones multilaterales ha sufrido numerosos embates a partir de discursos de extrema derecha en todo el mundo, y todo aquello que implique buscar consensos más allá de las fronteras nacionales está en entredicho. Qué necesario es, entonces, recrear ese café al que aludía Steiner y discutir qué significa Europa, cuál es el rol que ha de desempeñar en años venideros y cuán importante para Relaciones Internacionales resulta revisar las bases conceptuales en las que se asiente. La lectura de este libro es la oportunidad para proceder en consecuencia.

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
y Teresa del Socorro Pérez Rodríguez (coords.),
El léxico de la Unión Europea, Universidad Autónoma Metropolitana,
Unidad Xochimilco, México, 2023, 502 pp.

Cronología de la política exterior de México* Septiembre-diciembre 2023

Septiembre

5 de septiembre

La embajadora Alicia Bárcena Ibarra es ratificada por el Senado de la República como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Como parte de los ejes con los que guiará su trabajo dentro de esta institución en los próximos meses, se destaca una diplomacia cercana e incluyente, que pretende mejorar los servicios en la red diplomática y consular, una diplomacia congruente con los principios de política exterior, así como una que sea acorde con el proyecto del gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador.

6 de septiembre

El gobierno de México, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Embajada de Estados Unidos lanzan en conjunto el Programa de Control de Contenedores en el puerto de Manzanillo, con el objetivo de reducir el uso de recipientes de carga con fines ilícitos como el tráfico de drogas, armas u otras actividades ligadas a la delincuencia organizada. De esta forma, México se suma a los 74 países parte de esta iniciativa, misma que representa un esfuerzo para incrementar la seguridad marítima y portuaria, buscando que este programa se implemente en otros puertos del país.

8 de septiembre

El presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, en compañía de la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra; el secretario de la Defensa Nacional, Luis Cresencio Sandoval, y el secretario de Marina, José Rafael Ojeda Durán, inician una gira de trabajo por Colombia y Chile. Como parte de la agenda de trabajo del mandatario mexicano se lleva a cabo la reunión

* Elaborada por la licenciada Selene Romero Gutiérrez (selene.romero@politicamex.unam.mx), el maestro Samuel Sosa Fuentes (samuelsosa@politicamex.unam.mx) y la alumna de servicio social Mariana Romero Alvarado 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 y de la Presidencia de la República, así como las noticias de diferentes diarios de circulación nacional.

con su homólogo colombiano, Gustavo Petro Urrego, para dialogar respecto a temas de paz, tráfico de drogas e integración regional.

9 de septiembre

La delegación mexicana conformada por Raquel Buenrostro Sánchez, secretaria de Economía; Carmen Moreno Toscano, subsecretaria de Relaciones Exteriores; Irais Barreto Canales, titular de la Unidad de Inteligencia Económica de la Secretaría de Economía; Jennifer Feller Enríquez, directora general de Planeación Política y G20 de la SRE, así como Othón Valverde Yáñez, director general de Industrias Pesadas y Alta Tecnología de la Secretaría de Economía, participan en la Décimo Octava Cumbre de Líderes del Grupo de los 20 (G20) en Nueva Delhi. El posicionamiento de México se alinea al compromiso de una transición energética sostenible, logrando incluir temas como pobreza, desigualdad, financiamiento a países en desarrollo, combate al tráfico de armas pequeñas y ligeras, migración segura, seguridad alimentaria y energética.

Como parte de la gira de trabajo en Colombia y Chile, la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, sostiene una reunión con su homólogo colombiano, Álvaro Leyva Durán, en la que se firma la Carta de Intención en Materia de Cooperación Bilateral entre México y Colombia con el objetivo de promover iniciativas de cooperación que ayuden a contrarrestar las causantes de la situación de pobreza. En este sentido, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) contribuirá con asistencia técnica y acompañamiento en la adaptación de programas como Sembrando Vida y Jóvenes Construyendo el Futuro en Colombia.

11 de septiembre

En el último día de gira de trabajo por Chile, el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, en compañía de mandatarios y exmandatarios de países como Colombia, Chile, Bolivia y Portugal, firma la Declaración de Santiago en la que se compromete a continuar y defender la democracia, así como a respetar el Estado de derecho.

13 de septiembre

La subsecretaria de Relaciones Exteriores, Carmen Moreno Toscano, y el viceministro de asuntos exteriores de Armenia, Paruyr Hovhannisyan, encabezan la IV Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas entre México y la República de Armenia. La reunión versa sobre temas económicos, políticos y culturales. Asimismo, se destaca la importancia de los temas de solución pacífica de

controversias y humanitario. En este sentido, se realiza una evaluación de la cooperación bilateral en el ámbito político y económico y se acuerda la suscripción al Memorándum de Entendimiento para la Cooperación entre Academias Diplomáticas y un Programa Práctico que permitirá cooperación en el ámbito de intercambio cultural.

La directora ejecutiva de la AMEXCID, Gloria Sandoval Salas, y el encargado de negocios de la embajada de Alemania, Wolfram von Heynitz, encabezan el inicio de las negociaciones en materia de desarrollo sostenible el 13 y 14 de septiembre en la sede de la SRE. Como resultado de las negociaciones, el gobierno alemán asigna 298 millones de dólares a la cooperación técnica y financiera con México que se destinarán a distintos ámbitos, como la adaptación al cambio climático, el desarrollo urbano, la conservación de la biodiversidad y la buena gobernanza.

16 de septiembre

La secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, en representación del presidente Andrés Manuel López Obrador, participa en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los 77 (G77) + China, que se lleva a cabo en Cuba. En dicho evento se aprueba la reincorporación de México a la Cumbre, donde la participación de la secretaria Bárcena destaca la importancia del foro en el ámbito de la cooperación internacional, la búsqueda de fuentes de desarrollo, el combate a la pobreza, la tecnología y la promoción de la paz.

18 de septiembre

La Secretaría de Gobernación, representada por Alejandro Encinas Rodríguez, subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, y la SRE, representada por Roberto Armando de León Huerta, director general de Derechos Humanos y Democracia, reciben al Grupo de Trabajo de la Organización de las Naciones Unidas sobre Detención Arbitraria. Esta visita de trabajo del 18 al 29 de septiembre tiene como uno de sus objetivos centrales la investigación de casos ilegales de privación de libertad, estableciendo un diálogo y reuniendo información del gobierno, de la sociedad civil, así como de personas privadas de su libertad.

19 de septiembre

La secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, encabeza el lanzamiento del Fondo de Adaptación Climática de América Latina y el Caribe

creado por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, el cual tiene la intención de consolidar un esfuerzo conjunto para la adaptación climática.

25 de septiembre

La titular de la SRE, Alicia Bárcena Ibarra, y el ministro de Negocios Extranjeros de Portugal, João Gomes Cravinho, sostienen un encuentro con el objetivo de estrechar los lazos entre ambos países y obtener beneficios mutuos al trabajar en una agenda conjunta. Se acuerda la revisión y el seguimiento de acuerdos, así como la profundización de la cooperación bilateral. Asimismo, se abordan cuestiones relacionadas con el cambio climático, la migración, la transición energética y el conflicto entre Rusia y Ucrania.

27 de septiembre

Alicia Bárcena Ibarra, en compañía de la secretaria de Economía, Raquel Buenrostro Sánchez, inicia una gira de trabajo en Washington D.C, donde se reunirá con su homólogo, Antony Blinken, secretario de Estado estadounidense, para conversar sobre el fortalecimiento de la inversión, de cadenas de suministro y de la fuerza laboral. Se anuncia que la titular de la SRE sostendrá reuniones con otros funcionarios estadounidenses, como Elizabeth Sherwood-Randal, asesora de Seguridad Interior del presidente Biden, y también participará en el CEO Dialogue México-Estados Unidos.

30 de septiembre

La Delegación mexicana, representada por la directora general de Protección Consular y Planeación Estratégica de la SRE, Vanessa Calva Ruiz, y la cónsul de México en Chicago, Reyna Torres Mendivil, en conjunto con autoridades de la Universidad de Notre Dame, firman el Memorandum de Entendimiento del Programa de Defensoría para Mexicanos en Materia Penal en Estados Unidos entre la secretaría mexicana y la Exoneration Justice Clinique de la Universidad de Notre Dame. Este programa, firmado en la sede consular de México en Chicago, representa una herramienta para la protección de los ciudadanos mexicanos en el exterior, brindando servicios como asesoría y representación jurídica.

Octubre

4 de octubre

La delegación mexicana conformada por la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra; la secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, Rosa Icela Rodríguez; además de la participación del presidente de la República,

Andrés Manuel López Obrador, y otros funcionarios, en conjunto con la delegación de Estados Unidos conformada por el secretario de Estados Unidos, Antony Blinken; el fiscal general Merrick Garland; el secretario de Seguridad Nacional, Alejandro Mayorkas; la secretaria de Seguridad Nacional, Elizabeth Sherwood-Randall, entre otros funcionarios, llevan a cabo el Diálogo de Alto Nivel en Seguridad México-Estados Unidos en la Ciudad de México. Como resultado del encuentro se establecen 22 acuerdos relativos al contrabando de armas, tráfico de drogas y trata de personas. De igual manera, se acuerda la implementación de medidas de seguridad en puertos marítimos, la profundización de acciones para atender el tema migratorio y el desmantelamiento de grupos criminales.

9 de octubre

La Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la SRE, por instrucción del presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, coordinan dos vuelos humanitarios con dirección a Tel Aviv para evacuar alrededor de 300 mexicanos que se encuentran en Israel, zona que se ha visto afectada por el conflicto entre dicho país y el Movimiento de Resistencia Islámico (Hamas). La postura de México ante este conflicto es de neutralidad y de búsqueda de la paz.

14 de octubre

La delegación mexicana que participó en el 54° periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra concluye su participación. Durante este encuentro México impulsó cuatro resoluciones concernientes a los temas de pueblos indígenas, era digital, pena de muerte y cuidados, resoluciones que fueron aprobadas. Asimismo, se destaca que en diciembre de 2023 México concluirá su participación en este Consejo.

17 de octubre

El director general de Organismos y Mecanismos Regionales, Efraín Guadarrama Pérez, en representación de la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, participa en la firma de acuerdos de negociación entre el gobierno de Venezuela y la Plataforma Unitaria de Venezuela. Como parte de la reactivación de este proceso de negociación iniciado en la Ciudad de México en 2021, se firman en Barbados el Acuerdo Parcial sobre la Promoción de los Derechos Políticos y Garantías Electorales para Todos y el Acuerdo Parcial para la Protección de los Intereses Vitales para la Nación.

22 de octubre

El mandatario mexicano, Andrés Manuel López Obrador, encabeza el Encuentro de Palenque “Por una vecindad fraterna y con bienestar”, llevado a cabo en Chiapas, cuyo principal objetivo se centra en el tema migratorio en la región, ahondar en sus causas y en la búsqueda de soluciones conjuntas. El Encuentro cuenta con la participación de presidentes y representantes de Cuba, Honduras, Venezuela, Haití, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Belice, Panamá y Guatemala, así como de distintos funcionarios del gobierno mexicano. Como resultado de este encuentro, se establecen compromisos en torno a temas como la cooperación en seguridad, combate al crimen organizado, comercio y ampliación de vías regulares de migración. Por su parte, el Estado mexicano pone a disposición de los demás países de la región la asistencia técnica en programas como Sembrando Vida. Finalmente, se insta a continuar con el diálogo y cooperación sobre esta materia.

24 de octubre

La secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, en compañía del jefe de la Unidad para América del Norte, Roberto Velasco Álvarez; la directora general de Asuntos Políticos e Institucionales para América del Norte, Cristina Planter Riebeling; el director general de Impulso Económico Global, Rodrigo Morales Castillo, y el cónsul general de México en Salt Lake City, Eduardo Baca Cuenca, sostienen una reunión con el gobernador de Utah, Spencer Cox, acompañado de su jefe de gabinete, Jon Pierpont; el director ejecutivo de la Oficina de Oportunidades Económicas, Ryan Starks; el senador estatal republicano, Mike McKell, y el congresista republicano, Cory Maloy, con objeto de dialogar en materia de cooperación económica, migratoria y de seguridad. Como resultado, se acuerda la iniciativa JUMP Joint Utah-Mexico Partnership, con la que se busca fomentar el establecimiento de empresas mexicanas en ese estado y viceversa, buscando la creación de empleos, el incremento de comercio e inversión y la profundización de la relación entre ambas partes.

25 de octubre

Laura Elena Carrillo Cubilas, subsecretaria para América Latina y el Caribe, encabeza el Conversatorio sobre Política Exterior Feminista: Diálogo México-Chile, que se da entre la SRE y la embajada de la República de Chile en México, y cuyo objetivo es reflexionar sobre las experiencias y los retos de las políticas exteriores de ambos países.

En el marco del Foro Global Gateway el gobierno mexicano, en conjunto con la Unión Europea, presentan un paquete de proyectos que versan sobre distintas materias, como el desarrollo sostenible, el transporte y la salud. Además, se pretende establecer un Mecanismo de Coordinación para los proyectos de la Agenda de Inversión Global Gateway en México.

Noviembre

1 de noviembre

En representación del presidente López Obrador, la secretaria de Relaciones Exteriores inicia una gira de trabajo por la capital estadounidense, Washington D.C, con la intención de participar en la cumbre de la Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas (APEP); dialogar respecto al seguimiento de avances del Diálogo Económico de Alto Nivel, del Diálogo de Alto Nivel en Seguridad y de la Declaración de Palenque; participar en el Foro de Inversión Responsable APEP-BID y en la sesión plenaria de líderes de la Alianza de las Américas, así como sostener reuniones con senadores y mandatarios, como Gabriel Boric Font, presidente de Chile.

7 de noviembre

La secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra; la directora general de Planeación Política y G20 de la SRE, Jennifer Feller Enríquez, y el jefe de la División de las Américas del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza, Mirko Guilietti, presiden la XIV Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas México-Suiza. Los funcionarios coinciden en la importancia de seguir colaborando en el ámbito comercial y de inversiones, así como en los retos globales. Asimismo, se destaca la intención de impulsar sectores como la investigación, la ciencia y la tecnología en la relación bilateral.

15 de noviembre

El gobierno de México, a través de la SRE, comunica el rechazo a las medidas antiinmigrantes de la iniciativa de ley SB4 aprobada en Texas, expresando su inconformidad ante éstas, las cuales pueden implicar afectaciones a derechos humanos y retornos que no se hagan bajo el debido proceso. Ante esta situación, la Unidad para América del Norte y la Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica ha comunicado algunas medidas a las distintas representaciones consulares mexicanas en el estado de Texas, concernientes a informar, brindar asesorías legales y, en general, a tener un estrecho vínculo con la comunidad mexicana que reside en aquella localidad.

El mandatario mexicano, Andrés Manuel López Obrador, en compañía de la delegación mexicana compuesta por la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra; la secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, Rosa Icela Rodríguez Velázquez; la secretaria de Economía, Raquel Buenrostro Sánchez; el secretario de Marina, José Rafael Ojeda Durán, y el secretario de la Defensa Nacional, Luis Crescencio Sandoval González, viajan a San Francisco, California, para participar en la Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico. Como parte de la agenda de trabajo, el presidente y la titular de la SRE sostendrán reuniones con sus homólogos de China, Canadá y Estados Unidos, principalmente. La temática expuesta por el presidente López Obrador durante el foro se centrará en la cooperación regional, así como el comercio y la economía digital, mientras que la reunión que sostendrá con el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, girará en torno al tema migratorio y fronterizo.

La secretaria Bárcena Ibarra participa en la firma del Memorándum de Entendimiento con la empresa estadounidense Salesforce, una empresa de *software*. Con ello se busca, en concordancia con la política exterior feminista, promover el empoderamiento económico y la capacitación de mujeres emprendedoras en el ámbito de las ventas, el *marketing* y comercio electrónico.

23 de noviembre

Gloria Sandoval Rosas, directora ejecutiva de la AMEXCID; Ragnhild Imerslund, embajadora de Noruega en México, y Bram Govaerts, director general del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), suscriben una carta de intención con la que se pretende colaborar y buscar estrategias que permitan impulsar el desarrollo agrícola sostenible en el sur de México y en la región centroamericana. A través de esto, el gobierno de Noruega, el gobierno mexicano y el CIMMYT buscan impactar de forma positiva en el ámbito económico y social de esta región.

Diciembre

3 de diciembre

La secretaria de Relaciones Exteriores inicia una gira de trabajo en China y Corea del Sur con el objetivo de estrechar lazos de cooperación que favorezcan a la población afectada por el paso del huracán Otis. Durante la gira se reúne con funcionarios de ambos países, como el ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi; el ministro de Comercio de China, Wang Wentao; el vicepresidente de China, Han Zheng, y el ministro de Relaciones Exteriores de Corea del Sur, Park Jin. En la agenda se prevén también reuniones con empresas

como Samsung Electronics y Midea, a fin de conseguir enseres y electrodomésticos destinados a las personas más afectadas.

6 de diciembre

Jennifer Feller Enríquez, directora de Planeación Política y G20, y Yaroslav Brisiuck, director del Departamento de las Américas del Ministerio de Asuntos Exteriores de Ucrania, presiden la VII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas entre México y aquel país, abordando el intercambio político, la cooperación técnica y científica entre ambos países, así como el conflicto ruso-ucraniano. De esta forma, se reitera el compromiso de sostener lazos de colaboración.

En representación del gobierno mexicano, Rafael Barceló Durazo, cónsul de México en Tucson, junto con Gregory J. Kuykendall, director ejecutivo del Programa de Asistencia Jurídica a Casos de Pena Capital en Estados Unidos, suscriben el Contrato de Prestación de Servicios Jurídicos entre la SRE y la firma legal Kuykendall & Associates con el objetivo de darle continuidad a este programa que brinda asistencia jurídica a los mexicanos que enfrentan un proceso penal capital en Estados Unidos.

11 de diciembre

La AMEXCID, a través de su directora ejecutiva, Gloria Sandoval Salas, en conjunto con el embajador de México en Cuba, Miguel Díaz Reynoso; el viceministro de Agricultura de Cuba, Maury Echeverría Bermúdez, y la viceministra del Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, Ana Teresita González Fraga, realizan una visita de seguimiento al proyecto de cooperación internacional Sembrando Vida Cuba “Desarrollo rural y fortalecimiento de las capacidades locales”, enfocado en la diversificación agrícola y autosuficiencia alimentaria de la isla.

14 de diciembre

La secretaria Bárcena Ibarra y la ministra de Asuntos Exteriores, Educación y Deporte del Principado de Liechtenstein, Dominique Hasler, sostienen una reunión en la sede de la SRE, en la que coinciden en la necesidad de promover la cooperación entre México y Liechtenstein, así como impulsar la relación bilateral en materia económica y de inversiones.

16 de diciembre

La SRE, a través de la cónsul general de México en Chicago, Reyna Torres Mendivil, en conjunto con Elizabeth Rulli, en representación de la Universidad de Notre Dame, formalizan el Programa de Defensoría en Estados Unidos en Materia Penal al suscribir un contrato que da inicio al programa que brindará protección a los mexicanos en Estados Unidos.

19 de diciembre

El presidente Andrés Manuel López Obrador, a través de su conferencia de prensa matutina, informa el inicio de un trámite en la SRE para impugnar la Ley antiinmigrante SB4, que pretende entrar en vigor en marzo de 2024.

22 de diciembre

La directora general de Planeación política y G20 de la SRE, Jennifer Feller, y el secretario de Estado de Negocios Extranjeros y Cooperación de Portugal, Francisco Gonçalo Nunes André, suscriben un Memorandum de Entendimiento para el establecimiento del corredor marítimo Coatzacoalcos-Sines, proyecto estratégico que fue presentado el 25 de octubre de 2023 en el Foro de la Iniciativa Global Gateway, celebrado en Bruselas.

27 de diciembre

La delegación estadounidense encabezada por el secretario de Estado, Antony Blinken; el secretario de Seguridad Nacional, Alejandro Mayorkas, y la asesora de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, Elizabeth Sherwood-Randall, llega a México para sostener un diálogo en materia migratoria con la representación mexicana, conformada por el presidente Andrés Manuel López Obrador y miembros de su gabinete. Ambos países refrendan su compromiso de cooperación bilateral para atender el tema migratorio y fomentar una migración ordenada, humana y regular. Además, se acuerda la reapertura de los pasos fronterizos que permanecieron cerrados ante el incremento del flujo de migrantes.

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 Mtra. Polette Rivero Villaverde, directora de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, al correo electrónico revistarriunam@politicass.unam.mx

6. Evaluación y dictamen

6.1 El dictamen emitido a través del método “doble ciego” es inapelable y anónimo.

6.2 Los trabajos serán evaluados por dos especialistas (dictaminadores) ajenos a la institución de procedencia del autor del artículo o nota.

6.3 Los especialistas emitirán un dictamen sobre la calidad científica del artículo o nota y la conveniencia de su publicación.

6.4 El dictamen puede ser de tres tipos: positivo, negativo o condicionado.

6.4.1 Que se publique el texto como se presenta.

6.4.2 Que se publique el texto después de realizar cambios sugeridos por el dictaminador.

- 6.4.3 Que no se publique el texto, debido a que incumple con los criterios mínimos
- 6.5 En caso de que los dos dictámenes resulten discrepantes, podrá solicitarse una tercera evaluación.
- 6.6 La decisión de los dictaminadores se notificará a los autores por correo electrónico.

7. Exclusividad de la revista

Los trabajos enviados a la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* deberán ser inéditos y sus autores se comprometen a no someterlos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones.

8. Derechos y obligaciones de los autores

- 8.1 La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* mantendrá el anonimato de la autoría de los artículos y notas y no los difundirá más allá de lo necesario para el proceso de dictaminación.
- 8.2 En caso de que existan inconformidad o dudas, los autores pueden manifestarlo mediante escrito a la directora y/o editora de la revista.
- 8.3 Los autores deberán asumir los siguientes compromisos:
 - 8.3.1 Lectura y aceptación de los criterios editoriales de la revista.
 - 8.3.2 No publicar su artículo en ninguna otra revista, libro o periódico, ya sea impreso o electrónico.
 - 8.3.3 Ceder los derechos de autor, de comunicación pública de su manuscrito para su difusión y explotación a través de *Internet*, portales y dispositivos inalámbricos que decida la directora de la revista, para ponerlos a disposición de los lectores para su consulta en línea, para impresión en papel y/o para que sean descargados y archivados.

9. Devolución de originales

- 9.1 La revista no se hace responsable de la devolución de originales.
- 9.2 La revista se reserva el derecho de devolver todo aquel trabajo que no cumpla con las especificaciones aquí señaladas.

Principios de ética y Declaración sobre negligencia¹

Responsabilidades o comportamiento del Comité Editorial

- La descripción de los procesos de revisión por pares es definido y dado a conocer por el Comité Editorial con el fin de que los autores conozcan cuáles son los criterios de evaluación. El Comité Editorial estará siempre dispuesto a justificar cualquier controversia en el proceso de evaluación.

Responsabilidades o comportamiento del Editor

- El editor se debe responsabilizar por todo lo publicado en la revista. Deberá esforzarse por satisfacer las necesidades de los lectores y autores; por mejorar constantemente la revista; por asegurar la calidad del material que publica; por impulsar los estándares académicos y científicos. Por otra parte, el editor deberá estar dispuesto a publicar correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario.
- La decisión del editor de aceptar o rechazar un trabajo para su publicación debe estar basada únicamente en la importancia del artículo, la originalidad, la claridad y la pertinencia que el trabajo represente para la revista.
- El editor se compromete a garantizar la confidencialidad del proceso de evaluación, no podrá revelar a los revisores la identidad de los autores. Tampoco podrá revelar la identidad de los revisores en ningún momento.
- El editor es responsable de decidir qué artículos pueden ser aceptados a la Revista y el Comité Editorial tomará la decisión final acerca de los artículos que se publicarán.
- El editor asume la responsabilidad de informar debidamente al autor la fase del proceso editorial en que se encuentra el texto enviado, así como de las resoluciones del dictamen.
- Un editor debe evaluar los manuscritos y su contenido intelectual sin distinción de raza, género, orientación sexual, creencias religiosas, origen étnico, nacionalidad, o la filosofía política de los autores.
- El editor y cualquier equipo editorial no divulgarán ninguna información sobre un manuscrito enviado a cualquier persona que no sea el autor correspondiente, revisores, revisores potenciales u otros asesores editoriales

¹ Departamento Editorial de Revistas Académicas. Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial. UNAM.

- Todos los materiales inéditos dados a conocer en un manuscrito enviado no se utilizarán en investigaciones personales de un editor, sin el consentimiento expreso y por escrito del autor. Información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares serán confidenciales y no se utilizarán para obtener ventajas personales. Los editores deben tomar decisiones justas e imparciales y garantizar un proceso de revisión por pares justa y apropiada.

Responsabilidades de los autores

- Los autores deben garantizar que sus manuscritos son producto de su trabajo original y que los datos han sido obtenidos de manera ética. Además, deben garantizar que sus trabajos no han sido previamente publicados o que no estén siendo considerados en otra publicación. Se considerará a un trabajo como previamente publicado cuando ocurra cualquiera de las siguientes situaciones:
 - 1) Cuando el texto completo haya sido publicado.
 - 2) Cuando fragmentos extensos de materiales previamente publicados formen parte del texto enviado a la Revista.
 - 3) Cuando el trabajo sometido a la Revista esté contenido en memorias publicadas *in extenso*.
 - 4) Estos criterios se refieren a publicaciones previas en forma impresa o electrónica y en cualquier idioma.
- Para la publicación de sus trabajos, los autores deben seguir estrictamente las normas para la publicación de artículos definidas por el Comité Editorial.
- Los autores enviarán a la Revista un original del artículo sin información personal (nombre, datos de contacto, adscripción, etc.) y excluyendo su nombre de las referencias bibliográficas en que aparece.
- Los autores de los informes de investigaciones originales deben presentar una descripción precisa del trabajo realizado, así como una discusión objetiva de su importancia. Los datos subyacentes deben estar representados con precisión en el artículo. Un documento debe contener suficiente detalle y referencias para permitir a otros a utilizar el trabajo. Declaraciones fraudulentas o deliberadamente inexactas constituyen un comportamiento poco ético y son inaceptables.
- Los autores deben asegurarse de que han escrito en su totalidad las obras originales, y si los autores han utilizado el trabajo y/o palabras de otros tiene que ser debidamente citado. El plagio en todas sus formas constituye una conducta no ética editorial y es inaceptable. En consecuencia, cualquier manuscrito que incurra en plagio será eliminado y no considerado para su publicación.
- Un autor no debería, en general, publicar los manuscritos que describen esencialmente la misma investigación en más de una revista o publicación primaria.

La presentación del mismo manuscrito a más de una revista constituye un comportamiento poco ético y la publicación es inaceptable.

- Se deben de reconocer las fuentes adecuadamente. Los autores deben citar las publicaciones que han sido influyentes en la naturaleza del trabajo presentado. La información obtenida de forma privada, como en conversaciones, correspondencias o discusiones con terceros, no debe ser usado sin explícito permiso escrito de la fuente.
- La autoría debe limitarse a aquellos que han hecho una contribución significativa a la concepción, diseño, ejecución o interpretación del estudio. Todos aquellos que han hecho contribuciones significativas deben aparecer como co-autores. El o los autores principales deben asegurar que todos los co-autores se incluyen en el artículo, y que todos han visto y aprobado la versión final del documento y han acordado su presentación para su publicación.
- Todos los autores deben revelar en su manuscrito cualquier conflicto de fondo financiero u otro de interés que pudiera influir en los resultados o interpretación de su manuscrito. Todas las fuentes de apoyo financiero para el proyecto deben ser revelados.
- Cuando un autor descubre un error o inexactitud significativa en su obra publicada, es su obligación notificar de inmediato al Director de la revista o editorial y cooperar con el editor para retractarse o corregir el papel.

Responsabilidades de los revisores

- Los revisores se comprometen a notificar sobre cualquier conducta no ética por parte de los autores y señalar toda la información que pueda ser motivo para rechazar la publicación de los artículos. Además, deben comprometerse a mantener de manera confidencial la información relacionada con los artículos que evalúan.
- Para la revisión de los trabajos, los revisores deben contar con las directrices para realizar esta tarea. Dichas directrices deben ser proporcionadas por el editor y son las que deben de considerar para la evaluación.
- Todo revisor seleccionado debe de notificar en el menor tiempo posible al editor si está calificado para revisar la investigación de un manuscrito o si no está en la posibilidad de hacer la revisión.
- Cualquier manuscrito recibido para su revisión debe ser tratado como documento confidencial. No se debe mostrar o discutir con otros expertos, excepto con autorización del editor.
- Los revisores se deben conducir de manera objetiva. Toda crítica personal al autor es inapropiada. Los revisores deben expresar sus puntos de vista con claridad y con argumentos válidos.

- Toda información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares debe ser confidencial y no se utilizará para obtener ventajas personales.
- Los revisores no deben evaluar los manuscritos en los que tienen conflictos de intereses.

Fuentes consultadas:

- “Publication ethics and publication malpractice statement”, Faculty of Management. <http://www.management.utn.my/es/jurnal-kemanusiaan/122-others/654-publication-ethics-and-publication-malpractice-statement.html> fecha de consulta: 6 de marzo de 2014.
- “Declaración de ética y negligencia profesional”, *Lengua y Habla*, Revista del Centro de Investigación y Atención Lingüística C.I.A.L., México, <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/lenguayhabla/about/editorialPolicies#custom-2> fecha de consulta: 6 de marzo de 2014.
- “Ética de publicación”, *Veterinaria México OA*, Facultad de Veterinaria, UNAM, México, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/Veterinaria-Mexico/about/editorialPolicies#custom-3> fecha de consulta: 6 de marzo de 2014.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 148, correspondiente a enero-abril 2024, editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se terminó de imprimir el 24 de mayo de 2024, 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.

