

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM

■ Núm. 149, mayo-agosto 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. 149 (mayo-agosto 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. Este número se terminó de imprimir el 28 de junio 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 Mings*, 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 Mygica*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. *Ma. de Lourdes Sierra Kobeb*, 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 Técnica Editorial

Érika Maya Vargas

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM
núm. 149 (mayo-agosto 2024)

7

Presentación

ARTÍCULOS

15

Los BRICS ante las sanciones: retrovisión y perspectivas
María Cristina Rosas González

53

Misiles hipersónicos y la carrera tecnológica armamentista
entre Rusia, China y Estados Unidos
María del Carmen Sánchez Mora

81

Amenaza y guerra en la relación sinoestadounidense
contemporánea: un análisis desde el constructivismo
Priscila Magaña Huerta

107

La seguridad humana frente a las amenazas globales y el COVID-19:
su impacto en la frontera México-Estados Unidos
Gustavo Adolfo Ramírez Paredes

NOTAS

143

La geopolítica crítica: geopolítica del Estado globalizado
Ángel Alejandro Avalos Torres

169

México en el Consejo de Seguridad. Apuntes del bienio 2021-2022
Noel García García

RESEÑAS

187

La guerre en tête. Sur le front, de la Syrie à l'Ukraine,
de Romain Huët
Eguzki Urteaga

195

La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy, de Claudia Masferrer y Luicy Pedroza (eds.)
Lilibeth Guadalupe Reyes Santamaría

203

Cronología de la política exterior de México
Enero-abril 2024

211

Normas editoriales

215

Principios de ética y Declaración sobre negligencia

Presentación

Como resonancia de los tiempos que vivimos, el número 149 de la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* presenta un compendio de trabajos que versan sobre el tema de la seguridad internacional. Las colaboraciones que aquí se encuentran fueron coordinadas por la doctora María Cristina Rosas González, destacada académica del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y presidenta del Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C.

Una de las virtudes de este número es que recoge de manera asertiva una muestra del carácter multidimensional de la seguridad, permitiéndonos reflexionar sobre por qué en épocas como la que vivimos la construcción de la paz es tan compleja y los esfuerzos escasos y hasta contradictorios pues, según muestra la historia, los grandes reacomodos geopolíticos del mundo se han dado siempre en contextos de gran convulsión y contienda mundial. Como reflejo de esa disputa, los países que con más frecuencia encontraremos en estos trabajos serán Estados Unidos, China y Rusia, mientras que las áreas de competencia están marcadas por las de carácter tradicional, como son la carrera armamentista y el comercio, pero también por otros sectores más novedosos, como el ciberespacio y las tecnologías de última generación. ¿Qué papel juegan las personas en un mundo inseguro y reproductor de la violencia? En la constante histórica las sociedades más vulnerables, en particular las del Sur Global, seguirán siendo las más afectadas por esta falta de cultura y prácticas de paz. Desde esa perspectiva, los siguientes trabajos son una invitación a seguir pensando a partir de nuestro campo en lo que podemos hacer frente a una crisis mayor inimaginada.

Iniciamos la sección de *Artículos* con el análisis de María Cristina Rosas González, “Los BRICS ante las sanciones: retrovisión y perspectivas”, donde la autora realiza una breve semblanza histórica sobre las sanciones que se han aplicado a los integrantes de esta asociación de países, destacando que éste será un rasgo común entre ellos, pero únicamente la República Popular China y Rusia han tenido la capacidad para responder con un régimen de contramedidas. Existen múltiples tipos de sanciones, pero se usan principalmente las comerciales y financieras, cuyo objetivo es modificar la conducta de un Estado que compromete la paz y la seguridad internacionales; no obstante, sus fines son de naturaleza política y reflejan el

estado de la competencia mundial en sectores estratégicos como las tecnologías, el ciberespacio y la carrera armamentista.

Pese a que el Consejo de Seguridad es el órgano mundial más reconocido para determinar las sanciones, en este artículo se dará cuenta de cómo estas medidas son tomadas a veces de manera unilateral y otras a nivel regional para presionar a los países a que se posicionen de manera diferente frente a una toma de decisión o una práctica que afecta a determinado país o países. En el caso de los BRICS y sus más recientes miembros, destacará el papel de Estados Unidos y la Unión Europea como aquellos que han aplicado el mayor número de sanciones en el siglo XXI, desatando una disputa en el mismo, que llevan a la autora a plantear la idea de que la guerra comercial, en un sentido más amenazante, es una posibilidad que avanza frente al crecimiento de estas acciones de un lado y del otro, pues pueden generar una espiral ascendente que afecte las relaciones internacionales del siglo XXI.

En el segundo artículo, María del Carmen Sánchez Mora reflexiona sobre “Misiles hipersónicos y la carrera tecnológica armamentista entre Rusia, China y Estados Unidos”, señalando que en la creciente competencia armamentista mundial son principalmente estos países los que van a disputar el ámbito científico-tecnológico para desarrollar armamentos que permitan aventajar a los demás tanto en términos de amenaza y disuasión, así como de su uso. Dentro de todas las armas, el arsenal hipersónico, utilizado hasta ahora únicamente en la guerra ruso-ucraniana, es uno de los más estratégicos debido a su velocidad, potencia, capacidad antimisiles y precisión. El hecho de que Estados Unidos se encuentre por detrás de China y Rusia en su desarrollo tiene una serie de implicaciones que, junto con la cada vez mayor belicosidad en el mundo, llevan a plantear de nueva cuenta la pregunta de ¿qué lugar ocupa la seguridad internacional frente a las políticas estatales de las potencias que financian mediante recursos millonarios las tecnologías militares que están provocando más bien la inseguridad internacional?

Debido a las lagunas jurídicas para la regulación de los misiles hipersónicos, así como por la salida de Estados Unidos y Rusia del Tratado de Eliminación de Misiles a Corto y Mediano Alcance en agosto de 2019, el desarrollo de estas tecnologías de guerra forman parte de una posible carrera armamentista hipersónica que tiene como indicativo el crecimiento de los presupuestos destinados para la investigación y el desarrollo de las mismas, así como la intensificación de los discursos que fomentan las amenazas y ensombrecen los avances sobre cooperación y desarme mundial.

Priscila Magaña Huerta nos presenta el tercer artículo, “Amenaza y guerra en la relación sinoestadounidense contemporánea: un análisis desde el constructivismo”, cuyo propósito es contestar a la interrogante de ¿cuál es la incidencia que el sentimiento de amenaza y la identidad de enemigo han tenido entre los tomadores

de decisiones en Washington para iniciar una guerra contra Beijing? Para la autora, la relación entre Estados Unidos y China debe entenderse considerando los patrones de socialización histórica desde, al menos, la primera mitad del siglo XIX, pues dará cuenta de que el conflicto ha sido la dinámica característica a lo largo de estos siglos, aunque será durante el maoísmo (1949-1971) y el periodo aun vigente de Xi Jinping (2013- 2024) donde ubica la mayor hostilidad a partir de una política exterior china con rasgos de personalización, antiimperialista y de cooperación con el Tercer Mundo, pero sobre todo de un efectivo posicionamiento mundial.

Con la finalidad de analizar cómo afectan estos factores en la relación de ambos países, la autora plantea primero el vínculo entre política exterior, las causas de la guerra y las percepciones, así como la identidad y la imagen de otredad. Destacará que lo ideológico y lo geopolítico jugarán un papel central en la definición de la relación sinoestadounidense, pero será principalmente la conversión más reciente de China en una potencia económica, espacial y tecnológica lo que la volverá un enemigo real para Estados Unidos, como ya habían advertido Mackinder y Brzezinski. Las crecientes sanciones hacia China en el campo comercial y a partir de las acusaciones de ciberespionaje durante los gobiernos de Donald Trump y Joe Biden son expresiones de una guerra entre estas dos naciones, cuyos proyectos geopolíticos se contraponen más allá de lo ideológico, dando lugar a la disputa por el liderazgo del orden internacional.

El último artículo que presentamos en este número es “La seguridad humana frente a las amenazas globales y el COVID-19: su impacto en la frontera México-Estados Unidos”, de Gustavo Adolfo Ramírez Paredes, quien señala que el surgimiento de nuevos desafíos y temas globales, como son la reciente pandemia y el protagonismo de actores no estatales, subnacionales y transnacionales, deberían llevarnos a continuar actualizando el enfoque tradicional de la seguridad, a través de su complementariedad con las aportaciones de la seguridad humana. Tomando como caso de estudio la zona fronteriza que comparte nuestro país con Estados Unidos, planteará la urgencia de que las personas estén en el centro de las políticas públicas, como se hizo a través del ejercicio de cooperación binacional para vacunar a los trabajadores de las maquilas contra el virus del SARS-CoV-2.

La seguridad territorial del Estado debe contemplar también la garantía de que las personas vivan dignamente, con libertad, acceso a las oportunidades económicas, políticas y culturales, en paz, sin hambre, enfermedad ni represión, en un medio ambiente limpio. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha puesto de manifiesto la relevancia de estos derechos desde 1994; no obstante, en la práctica y en los presupuestos destinados a la competencia armada, en contraposición a la atención de los problemas humanos por parte de las principales potencias del mundo, las respuestas han sido insuficientes. Los temas de la agenda de

seguridad humana son vastos: tan sólo en la frontera norte de México encontramos uno de los más urgentes, la migración de personas indocumentadas, así como el sistema delincencial que se ha conformado para aprovecharse de la vulnerabilidad de estos grupos, mientras los Estados no han logrado garantizar la seguridad y el bienestar de las personas en sus territorios de origen, ni en su tránsito y llegada a otros lugares, pues en la práctica sigue predominando una visión tradicional de la seguridad.

El siguiente apartado es el de *Notas*, que inaugura el trabajo de Angel Alejandro Avalos Torres, “La geopolítica crítica: geopolítica del Estado globalizado”, donde a partir de la comprensión de la geopolítica clásica analizará cuál ha sido el papel que juega la geopolítica crítica para el globalismo estadounidense, entendiendo a éste como un proyecto hegemónico con objetivos geoestratégicos. Si en su origen la geopolítica se centró en el estudio del Estado como organismo geográfico y se interesó en lo político, lo militar y lo jurídico, siendo utilizado por algunas potencias como praxis de expansionismo y dominio de grandes regiones estratégicas del mundo, otras escuelas, como la francesa y la anglosajona, debatieron dicha concepción en la década de los años setenta para establecer una nueva mirada a partir de la geopolítica crítica. Esta propuesta puso en el centro una perspectiva antiestatal, enfocándose en las identidades de sujetos no estatales reconocidos con valores liberales, entendiendo al Estado y la geopolítica como un conjunto de individualidades que se ven moldeadas de una nueva forma.

Para el autor, esta oposición entre el Estado y la sociedad ha servido principalmente a los poderes económicos y financieros implicados también en las dinámicas y los conflictos internacionales a través del llamado globalismo, que fue impulsado a través del nuevo orden democrático internacional y la progresiva liberalización de los mercados mundiales en el contexto del nuevo siglo americano. En este sentido, se entenderá el crecimiento de centros de pensamiento que se ubican en la escuela geopolítica crítica, difundiendo ideas afines con el proyecto globalista estadounidense, desincentivando la construcción de marcos de análisis que permitan identificar a la globalización como un proyecto geopolítico de dominio, al desarticular la dimensión espacial y de conflicto, anteponiendo la revisión de los discursos, desestimando elementos analíticos de la geopolítica tradicional que por la praxis sigue siendo oportuna de comprender.

Noel García García nos presenta la segunda nota, “México en el Consejo de Seguridad. Apuntes del bienio 2021-2022”. Su principal contribución es revisar cómo ha sido la participación de nuestro país en el órgano más controvertido de la Organización de las Naciones Unidas, tomando como eje cinco puntos: i) el apego a los principios de política exterior; ii) la incidencia mexicana en la agenda internacional, más allá de Estados Unidos y América Latina; iii) el compromiso

con temas novedosos y urgentes; iv) el papel de la política exterior feminista en temas de paz y seguridad internacionales, y v) la importancia de la participación en el Consejo de Seguridad.

Esta revisión llevará a su autor a identificar que, pese a una escasa participación de México en el Consejo de Seguridad, pues únicamente ha sido miembro permanente durante cinco ocasiones (1946, 1980-1981, 2002-2003, 2009-2010 y 2021-2022), nuestro país ha contribuido con temas muy relevantes en la agenda de los derechos humanos, destacando su posición en los procesos de descolonización, la autodeterminación de los pueblos, la resolución pacífica de los conflictos, el desarme y la desnuclearización del mundo, la ayuda humanitaria para temas de enfermedades como el VIH/SIDA, la paz, los niños en los conflictos armados, las mujeres y, más recientemente, la cooperación para las vacunas contra el COVID-19. En no pocas ocasiones el gobierno mexicano se ha posicionado de manera firme e independiente ante los grandes conflictos mundiales, repitiendo los principios de política exterior, lo que le ha merecido un reconocimiento internacional que, no obstante, indica el autor, sería congruente poner también en práctica en la realidad nacional frente a temas como las violencias de género.

En la sección de *Reseñas*, iniciamos con el trabajo de Eguzki Urteaga, quien nos acerca al libro *La guerre en tête. Sur le front, de la Syrie à l'Ukraine*, publicado este año por Romain Huët, basado en las experiencias etnográficas que el autor vivió durante algunos meses en los campos de guerra en Siria (2012-2018) y Ucrania (2022-2023). Se trata de una investigación cercana, aunque hasta cierto punto abstracta por las propias condiciones humanas en que la guerra coloca a los individuos, sobre la vida diaria de algunos combatientes y la relación que tienen con su decisión de luchar. En medio de la provisionalidad y la inestabilidad propias de un escenario donde lo que más se defiende es la vida, donde se experimenta la destrucción física, la pérdida de confianza en la humanidad, la precariedad, el espectáculo de las ruinas, las emociones a flor de piel, como la ira, se tejen también como prácticas de sobrevivencia las fraternidades, las determinaciones colectivas, las solidaridades que, como cita el autor de nuestra reseña, “resultan imposibles en circunstancias ordinarias”. La guerra, narrada de manera tan cercana, nos aproxima a entender otra de las escalas de nuestro mundo cotidiano vivido por muchas personas que no son quienes tomaron las decisiones de atacar.

La segunda reseña fue realizada por Lilibeth Guadalupe Reyes Santamaría, quien retoma el informe *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, editado por Claudia Masferrer y Luicy Pedroza, con la finalidad de identificar las oportunidades frecuentemente invisibilizadas del cruzamiento de la política exterior con una política migratoria, a partir de una visión pesimista del comportamiento migratorio de Centroamérica a Norteamérica. A lo largo de

los trabajos referidos, se identifican las situaciones específicas de la migración en México, así como los actores participantes, reflexionando en torno a cómo la contención no es la política adecuada para resolver los retos que conlleva la migración. Desde este punto de vista, la intersección entre política exterior y migratoria debería más bien llevar a ejecutar acciones coordinadas, propositivas, de largo plazo a través de la revisión normativa existente y el fortalecimiento de la labor consular, a fin de garantizar el derecho de las personas al tránsito seguro y un debido proceso burocrático que no implique largas esperas. En tanto el enfoque del tema migratorio siga siendo delimitado por la política estadounidense que se basa en el tema de la seguridad nacional y el combate a los grupos criminales, la política seguirá concentrándose en la reducción de la migración irregular y no en la garantía de los derechos humanos de las personas migrantes.

Para concluir este número, ponemos a su disposición la *Cronología de la política exterior de México*, que revisa algunos de los principales acontecimientos internacionales en que participa nuestro país y que van de enero al 1° de abril de 2024.

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

Artículos

Los BRICS ante las sanciones: retrovisión y perspectivas

The BRICS in the face of sanctions: retrovision and perspectives

María Cristina Rosas González*

Resumen

Los países que integraron inicialmente y hasta 2023 el grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, la República Popular China y Sudáfrica) tienen como elemento común las sanciones, sean en el pasado o en la actualidad. Cada uno de ellos ha sido castigado por la comunidad internacional por diversas razones, trátase de las políticas de desarrollo tecnológico, las intervenciones armadas, los programas de armas prohibidas y las violaciones a los derechos humanos, entre las principales. Ese pasado y presente respecto a las sanciones justificaría, en principio, una posible concertación entre las cinco naciones que participaban hasta antes del 1 de enero de 2024, las cuales han mostrado, a lo largo de los encuentros sostenidos entre sus líderes, críticas y reacciones afines no sólo de cara a las sanciones que se les aplican a ellos, sino también respecto a las que impactan a sus aliados. Con todo, en el momento actual, la República Popular China es, entre los BRICS, la que cuenta con la política de sanciones para contrarrestar a quienes castigan al país, más estructurada, ello en parte por su poder económico y político. Sin embargo, no parece que, salvo Rusia, el resto de los BRICS estén dispuestos a cerrar filas con Beijing, debido al menor tamaño de sus economías y la interdependencia comercial y de inversiones que tienen respecto a Occidente. El riesgo de que la República Popular China repela con más y más sanciones a las acciones punitivas de Estados Unidos y Occidente es que los BRICS y el mundo queden atrapados en una espiral ascendente de sanciones y contrasanciones que podrían tener impactos muy desfavorables en la economía mundial y las relaciones internacionales del siglo XXI.

* Licenciada, maestra y doctora en Relaciones Internacionales por la UNAM. Maestra en Estudios de Paz y Resolución de Conflictos por la Universidad de Uppsala, Suecia. Doctora en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Presidenta del Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C. Profesora e investigadora de la FCPyS-UNAM. Correo electrónico: mcrosas@unam.mx

Palabras clave: BRICS, sanciones, contrasanciones, Rusia, India, República Popular China, Brasil, Sudáfrica, relaciones internacionales.

Abstract

The original BRICS members until 2023 (Brazil, Russia, India, People's Republic of China and South Africa) have sanctions as a common concern, being past or current sanctions. Each country has been punished for a variety of reasons, including technological development policies, armed interventions, programs of weapons of mass destruction and human rights violations, among others. The existence of previous and current sanctions suggest a possible concertation among the five original participant countries before January 1, 2024, which have shown in the various meeting between its leaders, a common understanding and views on sanctions not only applied to them, but to their allies. Currently BRICS seem far from having a common policy towards sanctions, although the issue is set permanently in their agenda. Currently, however, is the People's Republic of China among the BRICS who has the most structured policy of sanctions to counteract those who punish the country, partly because of its economic and political power. However, it does not seem feasible that, with the exception of Russia, the rest of the BRICS are willing to side with Beijing, due to the smaller size of their economies and the commercial and investment interdependence they have with respect to the West. The risk of People's Republic of China retaliating with more and more sanctions against the punitive actions of the United States and the West is that the BRICS and the world may be trapped in an upward spiral of sanctions and counter-sanctions that could have very unfavorable impacts on the world economy and international relations in the 21st century.

Key words: BRICS, sanctions, countersanctions, Russia, India, People's Republic of China, Brazil, South Africa, international relations.

Introducción

En 2001, Jim O'Neill, economista en jefe de Goldman Sachs, dio a conocer un análisis denominado *Creando mejores BRIC económicos globales*.¹ Según O'Neill, Brasil, Rusia, India y la República Popular China (RPC) –Sudáfrica no fue incluida inicialmente– serían actores internacionales dominantes en el año 2050. Señala también que la idea de acuñar este concepto le vino cuando tuvieron lugar los atentados terroristas del 11 de septiembre contra Estados Unidos, los que hicieron patente la fragilidad y vulnerabilidad de esa nación. En la línea de O'Neill, Goldman Sachs

¹ Goldman Sachs, *Building Better Global Economic BRICs*, Global Economics Paper No. 66, Goldman Sachs, Nueva York, 30 de noviembre de 2001.

publicó en 2003 el estudio denominado *Soñando con los BRIC: el camino al 2050*, en el que reafirma que para ese momento los cuatro países serían una importante fuerza motriz de la economía mundial. Para acallar las críticas ante estas proyecciones a tan largo plazo, el estudio enfatiza que sus cálculos parten del supuesto de que esas naciones mantendrían un exitoso desenvolvimiento económico como el mostrado hasta ese momento, pero que los augurios podrían no cumplirse si los BRIC no desarrollaban políticas que apoyaran el crecimiento.²

Sobre Sudáfrica, país que se incorporó a finales de 2010 a los BRIC, el documento de Goldman Sachs señala que su desempeño económico hacia 2050 será inferior al de los otros cuatro países, con una tasa de crecimiento promedio por año de 3.5 por ciento, si bien su demografía se reducirá y ello elevará su ingreso *per cápita*, inclusive por encima del de Rusia. Sin embargo, en el análisis de Goldman Sachs, Sudáfrica no es visto con tanto optimismo a comparación del “cuarteto original”.³

Desde entonces, corporativos como el ya citado Goldman Sachs y otros más, establecieron fondos para invertir en Brasil, Rusia, la RPC e India, impulsando así la imagen y el posicionamiento de esos países en la economía internacional. Es de destacar, entonces, que los primeros pasos para la creación de este grupo no los dieron los países referidos, pese a que las relaciones entre ellos o algunos de ellos eran importantes, por ejemplo, entre India, Brasil y Sudáfrica (IBSA, por sus siglas en inglés) a propósito de los antirretrovirales comprados a Nueva Delhi para el tratamiento de pacientes con VIH/SIDA; entre Rusia, la RPC e India para el abastecimiento de armas rusas; entre India, Brasil y Sudáfrica para apoyar sus deseos mutuos de acceder como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; entre Brasil, Sudáfrica, India y la RPC (BASIC, por sus siglas en inglés) para trabajar de manera coordinada en torno a la reducción de emisiones contaminantes y la problemática del cambio climático, por citar sólo algunas coincidencias. A partir de 2009, cuando los dirigentes de los cuatro BRIC originales se reunieron por primera vez, dieron contenido a esta agrupación y en adelante concertarían posturas en una gama amplia de temas, entre ellos, las sanciones, toda vez que todos las han padecido y en aras de coadyuvar a un orden internacional multipolar y policéntrico han venido denunciando los castigos que se les aplican no sólo a ellos, sino a sus aliados. Así, el presente artículo se propone hacer una revisión sobre las sanciones y su extenso uso en el mundo de hoy; las sanciones que les han sido aplicadas a cada uno de los cinco miembros del grupo históricamente; la institucionalización del grupo BRICS y las iniciativas enarboladas por sus

² *Ibidem*, p. 11.

³ *Idem*.

integrantes para coadyuvar a la gobernanza global; y, finalmente, la difícil conciliación entre ellos respecto a las sanciones, sus causas y los rumbos que este tema podría tener en la agenda de los cinco en los años por venir. El artículo sugiere que, en el momento actual, la RPC ha decidido ser más asertiva en el desarrollo de una política propia para aplicar sanciones y repeler las que recibe y, dada su estatura económica, política y militar global, puede encaminar al mundo a una espiral ascendente de sanciones y contrasanciones frente a Estados Unidos y Occidente, cuyas consecuencias dañarían profundamente al planeta en momentos en que las naciones han exacerbado su nacionalismo.

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 149, mayo-agosto 2024, pp. 15-52

Las sanciones: algunas precisiones conceptuales

A pesar de que se habla cada vez con mayor frecuencia de las sanciones en diversos círculos políticos y diplomáticos a nivel internacional, no existe una definición de consenso sobre las mismas, como tampoco acerca de los argumentos referentes a cómo deberían operar, y menos aún sobre los criterios para medir su éxito o fracaso. Se les asume como un mecanismo de presión, un garrote en oposición a la vinculación constructiva y como un punto intermedio entre las palabras y el uso de la fuerza. Esto no significa que las sanciones sean aplicadas como alternativa al uso de la fuerza, como queda de manifiesto en el caso de Irak, que tras la anexión de Kuwait el 2 de agosto de 1990 enfrentó tanto sanciones amplias aprobadas por Naciones Unidas como también el uso de la fuerza de parte de Estados Unidos y sus aliados, prácticamente de manera simultánea.

Con frecuencia, las sanciones —de preferencia comerciales y financieras, pero también políticas, culturales, de viaje y militares— son consideradas como una serie de medidas aplicadas contra Estados u otras entidades para modificar su conducta cuando ésta compromete el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.⁴ Las sanciones han sido pensadas para castigar a un destinatario que se niega a satisfacer las demandas del remitente.⁵ Sin embargo, independientemente de la investidura que asuman (sean sanciones económicas, políticas, culturales, militares, morales u otras), sus fines son en esencia políticos.

Las sanciones constituyen, en principio, una negativa a la interacción (política, económica, militar, estratégica, etcétera) para advertir al destinatario sobre lo que puede perder si no cambia su actuar. Se trata de trascender las palabras: al imponer las sanciones, el destinatario recibe el mensaje de que podría haber un incremento

⁴ Richard N. Haass (ed.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, A Council on Foreign Relations Book, Nueva York, 1998.

⁵ Jean-Marc F. Blanchard, Edward D. Mansfield y Norrin M. Ripsman (eds.), *Power and the Purse. Economic Statecraft, Interdependence, and National Security*, Frank Cass, Londres, 2000, p. 3.

en las mismas, o bien que la coerción podría ser erradicada dependiendo de la conducta que el sancionado adopte.⁶ Las sanciones son tan importantes como la amenaza de sancionar. En diversos casos, como se explicará más adelante, basta con amenazar con su uso para que el destinatario cambie su conducta.

Desde la antigüedad, las comunidades, ciudades-Estado u otras entidades organizadas políticamente han recurrido a las sanciones para regular sus relaciones con otros actores.⁷ El origen de las sanciones “modernas” se remonta a los siglos XVIII y XIX y consistían en medidas no coercitivas de autoayuda para el Estado victimado y castigar así al infractor que violentara o ignorara la normatividad internacional. Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se estableció de manera definitiva el sistema de seguridad colectiva que dotó al Consejo de Seguridad de la institución con el mandato y los atributos para mantener la paz y la seguridad internacionales. De alguna manera, las sanciones decretadas por el organismo que antecedió a la ONU, la Sociedad de las Naciones, aplicadas contra Japón —que se anexó Manchuria de manera ilegal en 1931— y contra Italia —que, a su vez, se anexó Etiopía entre 1935 y 1936—, constituyen antecedentes modernos de estas prácticas. Pese a su escaso éxito en el período de entreguerras, las sanciones se abrieron paso frente a la seguridad colectiva de la ONU, dado que los Estados también recurren, en lo individual, a medios disuasivos para sus fines instrumentales particulares. Ello explica la existencia, por una parte, de sanciones multilaterales —que si bien no son mencionadas en la Carta de Naciones Unidas, se puede considerar que están incluidas en el artículo 39— y, por otro lado, de sanciones o contramedidas desarrolladas por un Estado contra otro.⁸ Existen también las sanciones aplicadas por organismos regionales como la Unión Europea (UE), la Organización de los Estados Americanos, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y la Unión Africana, además de que diversas acciones de actores privados y/o particulares que también actúan para ejercer presión sobre entidades que se considera que transgreden la normatividad y atentan contra la paz y la seguridad.

Las sanciones multilaterales gestionadas por el Consejo de Seguridad de la ONU son las que gozan, pese a la naturaleza elitista de dicho órgano, de mayor legitimidad. Conforme al artículo 41 de su Carta, existen medidas que el Consejo

⁶ Neta C. Crawford y Audie Klotz (eds.), *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*, St. Martin's Press, Nueva York, 1999.

⁷ Francesco Giumelli, *The Success of Sanctions. Lessons Learned from the EU Experience*, Routledge, Londres, 2019.

⁸ Eduardo Patricio Peña Haller y Juan Manuel Sánchez Contreras, “La implementación en México de sanciones selectivas de Naciones Unidas” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 109, Instituto Matías Romero, México, enero-abril 2017, pp. 125-161, disponible en <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/download/303/282/326> fecha de consulta: 20 de noviembre de 2023.

de Seguridad puede desarrollar ante quebrantamientos a la paz y la seguridad internacionales que no involucran el uso de la fuerza. La gestión de las sanciones en el órgano primigenio de la ONU no fue sencilla en la Guerra Fría, pues sólo logró generar dos regímenes amplios de sanciones: contra Rodesia en 1966 y contra Sudáfrica en 1977.⁹ Fue tras el fin de la Guerra Fría que el Consejo de Seguridad se tornaría más activo en la materia. A lo largo de su historia, este órgano ha aprobado 31 regímenes de sanciones, además del rodesiano y el sudafricano, a saber: para la ex Yugoslavia (dos regímenes), Haití (dos), Irak (dos), Angola, Ruanda, Sierra Leona, Somalia, Eritrea, Eritrea-Etiopía, Liberia (tres), República Democrática del Congo, Côte d'Ivoire, Sudán, Líbano, Corea del Norte, Irán, Libia (dos), Guinea-Bissau, República Centroafricana, Yemen, Sudán del Sur, Malí, además de *al-Qaeda*, *Daesh* y el talibán.¹⁰

Actualmente el Consejo de Seguridad gestiona 15 regímenes de sanciones que abordan diversas problemáticas, como la proliferación nuclear, la lucha contra el terrorismo y la gestión política de los conflictos. Es de destacar que los países sancionados y las entidades no gubernamentales castigadas por lo general pertenecen al Sur Global, dado que la propia configuración del órgano impide que sus miembros permanentes apoyen sanciones dirigidas contra alguno (s) de ellos. Ello ayudaría a entender por qué proliferan sanciones regionales y unilaterales por parte de diversos actores de la comunidad internacional. Esto también abona a la crítica que reciben las sanciones por parte de los países del Sur Global y, como se verá más adelante, por los BRICS.

En lo que se refiere a las sanciones individuales, Estados Unidos es el país que más las emplea. Las aplica a Estados, organizaciones delincuenciales, traficantes ilícitos de diamantes, individuos que cometen grandes violaciones de derechos humanos, a quienes promueven el terrorismo, a quienes están involucrados en el tráfico ilícito de estupefacientes, entidades que interfieren en los procesos electorales estadounidenses, a quienes detengan o tomen a ciudadanos estadounidenses como rehenes, impulsores de ciberataques y a empresas militares. Los países y entidades sancionados incluyen, según la lista más actualizada del Departamento del Tesoro de la Unión Americana, a Afganistán, los Balcanes, Bielorrusia, Myanmar, República Centroafricana, RPC, a países rivales, Cuba, República Democrática del Congo, Etiopía, Hong Kong, Irán, Irak, Líbano, Libia, Malí, Nicaragua, Corea del Norte, Rusia, Somalia, Sudán y Darfur, Sudán del Sur, Siria, Ucrania y Rusia,

⁹ Neta C. Crawford y Audie Klotz (eds.), *op. cit.*

¹⁰ United Nations Security Council, *Sanctions*, United Nations, Nueva York, 2022, disponible en <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information> fecha de consulta: 20 de noviembre de 2022.

Venezuela, Yemen y Zimbabue.¹¹ De nuevo, como en el caso de las sanciones multilaterales, Estados Unidos dirige las suyas mayormente a países en desarrollo y, como se puede constatar, a redes delincuenciales y terroristas.

Las sanciones pueden ser de varios tipos, como se puede inferir de lo expuesto. Las más comunes son las económicas –incluyendo las comerciales y financieras–, porque desde la aplicación de las sanciones amplias contra Irak y los lamentables efectos colaterales que tuvieron en civiles inocentes, se ha tendido a acuñar sanciones inteligentes o dirigidas a gobernantes y oligarcas, y se parte de que de esta manera se puede forzar a que los destinatarios cambien su conducta sin “daños colaterales”.¹² Además de ellas, se tienen sanciones culturales –por ejemplo, la prohibición de participar en eventos deportivos o artísticos–; de viaje –donde las aerolíneas impiden a los gobernantes de un país determinado viajar a determinados destinos–; militares –que incluyen los embargos de armas y la no venta de éstas o de materiales sensibles a la entidad castigada–; morales, etcétera. Existen también modalidades de sanciones que pueden ir desde el embargo hasta el boicot y el bloqueo.

Las sanciones también pueden estar dirigidas contra un objetivo primario, por ejemplo, el gobierno de Cuba, y también contra los países y empresas que mantienen relaciones con La Habana, como lo establece ciertamente la Ley Helms-Burton,¹³ si bien ello involucra críticas por el carácter extraterritorial de estas medidas. Dado que se castiga no sólo a Cuba sino a terceros, se trata de un caso de sanciones secundarias y hasta terciarias. La Ley Helms-Burton amplía el espectro de reclamaciones de cubanos emigrados y sus descendientes asentados en Estados

¹¹ US Department of the Treasury, *Sanctions Programs and Country Information*, Department of the Treasury, Washington D. C., 28 de diciembre de 2022, disponible en <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information> fecha de consulta: 28 de diciembre de 2022.

¹² María Cristina Rosas González, *La economía política de la seguridad nacional. Sanciones, zanahorias y garrotes*, UNAM/Sistema Económico Latinoamericano, México, 2003, pp. 184-208 y 107-117.

¹³ La Ley de libertad y solidaridad democrática de Cuba, mejor conocida como Ley Helms-Burton, fue creada durante el gobierno de William Clinton en marzo de 1996 como parte de los compromisos asumidos con la comunidad cubano-estadunidense, con el objetivo de desalentar la inversión extranjera e internacionalizar el bloqueo cubano. El apartado III de esta ley permite a los ciudadanos estadounidenses, incluidos los cubanos que emigraron a Estados Unidos y adquirieron la nacionalidad, demandar a las empresas extranjeras que se benefician de las propiedades que les fueron expropiadas o confiscadas tras el triunfo de la Revolución de 1959 y la llegada de Fidel Castro al poder. Véase Beatriz Triguero, “Qué es la Helms-Burton, la ley que mantiene en jaque a las empresas españolas en Cuba” en *Vozpopuli*, 11 de noviembre de 2019, disponible en https://www.vozpopuli.com/economia_y_finanzas/que-es-ley-helms-burton-empresas-cuba_0_1298571250.html fecha de consulta: 20 de enero de 2023.

Unidos para que sean indemnizados por el supuesto usufructo que terceros, por ejemplo, empresas mexicanas, francesas, canadienses o españolas hagan o hayan realizado de propiedades que aquellos poseían antes de la Revolución y que el gobierno cubano expropió. En este ejemplo en particular se tiene que los países afectados por las disposiciones estadounidenses acuñaron legislaciones para proteger a sus empresas de leyes decretadas por gobiernos extranjeros, a manera de contrasanción. Entre los países que acuñaron leyes de protección contra la Ley Helms-Burton figuran México, Canadá y la UE. Con todo, las empresas de diversos países —como ha sido el caso de la mexicana CEMEX— optaron por retirar sus operaciones de La Habana por temor a represalias de parte del gobierno estadounidense. Algo semejante ha ocurrido con el éxodo de corporaciones occidentales del mercado ruso tras el inicio del conflicto armado con Ucrania el pasado 24 de febrero de 2022.

Los BRICS: países sancionados. Breve semblanza histórica

En la búsqueda de coincidencias que pudieran hermanar a los cinco integrantes del grupo BRICS —hasta antes de la ampliación efectiva a partir del 1 de enero de 2024— y al margen de que han venido generando una narrativa favorable a un orden internacional incluyente, multipolar o policéntrico, las sanciones constituyen elementos de simetría en atención a que Brasil, Rusia, India, Sudáfrica y la RPC han sido sancionados por diversas razones y en distintos momentos por parte de la comunidad internacional. A continuación, una breve semblanza de algunas de las sanciones que cada socio de los BRICS ha enfrentado.

Brasil

En el período comprendido entre 1985 y 1989, los gobiernos de Brasil y de Estados Unidos protagonizaron un importante conflicto comercial, cuyo desenlace se debió a la amenaza de sanciones económicas dada a conocer por Washington contra el gobierno brasileño. El motivo de la controversia fue la política sobre tecnologías de la información desarrollada por Brasil con vistas a crear una industria electrónica local y, sobre todo, para generar capacidades tecnológicas internas en el sector electrónico.¹⁴

Las industrias estadounidenses vinculadas a las tecnologías de la información, como IBM, habían venido objetando la política de Brasil desde que este país la puso en marcha en los años setenta. Hacia 1976, IBM ya había decidido hacer y vender un modelo de microcomputadora en el mercado brasileño desafiando las

¹⁴ María Inés Bastos, *Winning the Battle to Lose the War. Brazilian Electronics Policy Under US Threat of Sanctions*, Frank Cass, Essex, 1994, p. xv.

disposiciones decretadas por la Comisión de Coordinación de Actividades de Procesamiento Electrónico, diseñadas para favorecer la producción local a través de la selección de productores brasileños que pudieran producir microcomputadoras en el país. Data General, una empresa con una presencia marginal en el mercado brasileño, se quejó ante el Representante de Comercio de Estados Unidos por considerar que las políticas del país sudamericano constituían un mal ejemplo para otras naciones.¹⁵

Así las cosas, en una carta dirigida al presidente estadounidense James Carter, IBM, Digital Equipment Corporation, Control Data y Hewlett Packard le pidieron que interviniera a fin de evitar el establecimiento de una política tecnológica que era altamente discriminatoria en Brasil. Las presiones no se hicieron esperar y Brasil permitió que IBM produjera y vendiera dos tipos de computadoras de tamaño mediano. El resultado de esta experiencia es que, en adelante, los reclamos de empresas estadounidenses contra la política tecnológica brasileña fueron realizados directamente por el gobierno de Estados Unidos, el cual cada vez demandaba más y más cambios a Brasil. Así, esta política se convirtió en un elemento central en el clima del deterioro que experimentaron las relaciones entre las dos naciones desde finales de los años setenta y a lo largo de los ochenta.¹⁶

Brasil, que a lo largo de la Guerra Fría había desarrollado una política de alineación con Estados Unidos, llegando a ser considerado, inclusive, el garante de los intereses de Washington en el Cono Sur,¹⁷ cambió ese enfoque en los años setenta para acercarse más a los países en desarrollo, en especial los latinoamericanos. El distanciamiento con Estados Unidos se remonta a la presidencia de James Carter, quien enfatizó temas como el respeto a los derechos humanos, la no proliferación de armas nucleares y el desarme, aspectos con los que el gobierno militar brasileño no coincidía. Las autoridades brasileñas encontraban peligroso el discurso pro derechos humanos de Carter. Pero más grave fue la negativa del gobierno estadounidense a procesar el combustible de reactores nucleares que la Westinghouse estaba construyendo en Brasil, situación que se tradujo en un duro revés para la política energética brasileña. Más tarde, el injerencismo de la administración Reagan en América Central deterioró de manera considerable las relaciones entre los dos países, en especial cuando Brasilia decidió apoyar las gestiones del Grupo de Contadora, colaboró con Nicaragua y repudió el apoyo de Washington a Reino Unido

¹⁵ *Ibidem*, p. 82.

¹⁶ Manuel Marí, *Ciencia, tecnología y desarrollo. Políticas y visiones de futuro de América Latina (1950-2050)*, Teseo, Buenos Aires, 2018.

¹⁷ Larissa Rosa Côrrea, *Anti-Communist Solidarity: US-Brazilian Labor Relations During the Dictatorship in Cold-War Brazil (1964-1985)*, Walter de Gruyter, Berlín, 2021.

en la Guerra de las Malvinas de 1982. Pero, además, la crisis de endeudamiento externo que ya desde 1979 se estaba manifestando en Brasil hizo temer a Estados Unidos, a principios de los años ochenta, que el gobierno del gigantesco país sudamericano optara por alguna solución radical, por lo que, para disgusto de los brasileños, Washington se involucró directamente en el rescate financiero de esa nación.¹⁸

Brasil limitó las importaciones de productos de tecnologías de la información y restringió el acceso a mercados para la inversión extranjera en la producción de algunos bienes y servicios en esa esfera. Empero, las restricciones impuestas por Brasil estaban previstas en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio que posibilitaba esas disposiciones excepcionales a la cláusula de la nación más favorecida provocada por desequilibrios en las balanzas de pagos, industrias en desarrollo y objetivos en materia de seguridad nacional. No se trataba de crear una industria electrónica local, sino de fomentar la capacidad tecnológica interna en la producción electrónica. Se asumía que el control interno de esta dinámica industrial sería la única forma de internalizar el conocimiento tecnológico que sería crecientemente costoso si se obtuviera en el exterior.¹⁹

Brasil fomentó la educación en las esferas científico-tecnológicas en los años setenta y ochenta para nutrir esta política con el capital humano adecuado. A pesar de que el país mostraba problemas en su balanza de pagos, la política tecnológica se sustentó en que el desarrollo interno del ramo de las tecnologías de la información llevaría a controlar la importación de equipo procesador de datos. Así, el nacionalismo económico de diversos grupos sociales respaldó la política tecnológica de referencia. El régimen autoritario facilitó la ejecución del programa, dado que pudo neutralizar a los opositores del mismo, en especial a los de origen extranjero. Según María Inés Bastos, la clase gobernante fue capaz de llevar adelante la política tecnológica porque a pesar de que la producción de tecnologías de la información creció de manera exponencial dentro de Brasil, a nivel mundial, el mercado brasileño era marginal. No fue sino hasta mediados de los años ochenta que el mercado brasileño se tornó más atractivo, cuando los intereses extranjeros y los exportadores potenciales de bienes de capital ejercieron una fuerte presión para cambiar las políticas del gobierno sudamericano.²⁰

¹⁸ *Ibidem*, p. 154. Véase también José Antonio Ocampo *et al.*, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, CEPAL, Santiago de Chile, 2014, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/1/S20131019_es.pdf fecha de consulta: 20 de noviembre de 2022.

¹⁹ María Inés Bastos, *op. cit.*, p. xv.

²⁰ *Idem*.

Los resultados de la política tecnológica fueron sumamente exitosos. A pesar de que la década de los ochenta fue la “década perdida” para un país como Brasil, agobiado por la hiperinflación y el estancamiento económico en general, la industria de la electrónica creció con rapidez. Algunas cifras permiten corroborar esta afirmación: la producción de productos electrónicos, incluyendo componentes, equipo de telecomunicaciones, electrónica de consumo (o de “entretenimiento”) y de *software* llegó a los ocho mil millones de dólares cuando la confrontación con Estados Unidos se encontraba en su máxima expresión. La producción de computadoras y de equipo de procesamiento de información pasó de 860 millones de dólares en 1980 a dos mil millones en 1985 y a cuatro mil millones en 1989. La participación en el mercado de los productores locales pasó de un tercio de la totalidad de la industria electrónica brasileña en 1980 a 52 por ciento en 1985 y 58 por ciento en 1989. Mientras que el desempleo agobiaba al resto de la economía, el empleo de personal egresado de universidades llegó a 23 894 personas en 1989, mostrando un crecimiento anual en promedio de 22 por ciento entre 1981 y 1989. En el sector industrial de Brasil, éste fue el ramo que más absorbió mano de obra tan calificada. De hecho, las empresas locales empleaban a 75 por ciento del total en 1989.²¹

A nivel interno Brasil también empezó a experimentar problemas. La crisis que había visto crecer al sector de la electrónica en los años ochenta se revirtió contra dicha esfera. Por ejemplo, en la renegociación de la gigantesca deuda externa, el gobierno brasileño hubo de comprometerse a la apertura del mercado para productos electrónicos. Por otra parte, la inevitable reasignación de recursos ante la necesidad de que el país cubriera sus compromisos internacionales limitó la disponibilidad presupuestal a favor del sector. Así, la modernización del sector industrial quedó paralizada y el sostenimiento de la producción electrónica se tornó incosteable.²²

Pero otro hecho que no se debe soslayar también tuvo incidencia en el proceso: la democratización, con la llegada al poder, por primera vez, de un gobierno civil, situación que debilitó a las cúpulas militares, promotores asiduos de la política tecnológica, a la vez que algunos sectores gubernamentales externaron sus críticas a la rigidez de dicha política. Tancredo Neves, un opositor a los gobiernos militares —que se instauraron en 1964—, fue electo presidente el 15 de enero de 1985; al morir antes de asumir el cargo, su vicepresidente, José Sarney, asumió el cargo el 15 de marzo de ese mismo año, poniendo fin a la dictadura militar.²³

²¹ María Inés Bastos, *op. cit.*, pp. xv-xvi.

²² María Inés Bastos, *op. cit.*, p. xvi.

²³ Scott Mainwaring, “The transition to democracy in Brazil” en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 28, núm. 1, primavera 1986, pp. 149-179.

En los primeros meses de 1988 las amenazas de Estados Unidos surtieron efecto, dado que los consumidores estadounidenses cancelaron la compra de una cantidad importante de bienes brasileños. Así, las autoridades brasileñas aprobaron la licencia a la versión en ese momento más reciente del sistema operativo MS-DOS de Microsoft. En consecuencia, la Asociación Estadunidense de Electrónica pidió al Representante Comercial de Estados Unidos que pospusiera la aplicación de las sanciones por 120 días, plazo en el que el procedimiento para la publicación de la normatividad en materia de *software* sería efectuado. El gobierno de Estados Unidos suspendió las medidas de represalia en febrero de 1988, pero no cerró el caso brasileño de la Sección 301 y siguió monitoreando la política en torno al *software* de Brasil. No sería sino hasta octubre de 1989 en que la querrela sería finalmente cerrada.²⁴ En este interesante caso fue suficiente para Estados Unidos con amenazar con la aplicación de sanciones para que Brasil modificara su política industrial en los terrenos de las tecnologías de la información.

Con todo, las relaciones entre Brasil y Estados Unidos mantienen roces en otras asignaturas, por ejemplo, en los derechos de propiedad intelectual. Durante el primer gobierno de *Lula* da Silva se generó un debate en torno al empleo de medicamentos para el combate del VIH/SIDA, cuya fórmula se basa en las que han sido patentadas por las grandes transnacionales de la industria farmacéutica. Si bien gracias a las acciones de diversos gobiernos de países en desarrollo (como el sudafricano y el indio) se logró presionar fuertemente a esos consorcios, el tema promete ser muy controvertido en futuras negociaciones comerciales a nivel multilateral y regional/bilateral, tanto en el seno de la Organización Mundial del Comercio como en las que conduce Estados Unidos con diversos países del mundo, en especial en los capítulos sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. En 2007, el entonces presidente *Lula* da Silva rompió una patente de la empresa Merck a efecto de producirla internamente y poder garantizar su abasto para el tratamiento de pacientes con VIH/SIDA a través de un antirretroviral genérico más barato que importaría de India.²⁵

De manera más reciente y en un tema distinto, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos decidió sancionar a miembros de la organización criminal brasileña Primeiro Comando da Capital (PCC) por involucrarse en la fabricación y venta de estupefacientes. El PCC, que nació en los años noventa en Sao Paulo, es una de las

²⁴ Steven Husted, *Western Hemispheric Free Trade and U. S. Trade Laws: The Role of Section 301*, IDB/ECLAC, Washington D. C., febrero 1993, pp. 11-12.

²⁵ El Mundo, “Brasil suspende la patente de un antisida y anuncia que importará un genérico más barato” en *El Mundo*, 5 de mayo de 2007, disponible en <https://www.elmundo.es/elmundosalud/2007/05/04/hepatitissida/1178295095.html> fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

organizaciones delincuenciales más poderosas de Brasil. Como resultado de las sanciones que decretó Estados Unidos el 20 de diciembre de 2021, las propiedades de los individuos o entidades pertenecientes al PCC que se encuentren en Estados Unidos o que posean o estén en manos de estadounidenses deberán ser bloqueadas y reportadas a la Oficina para el Control de Activos en el Exterior.²⁶

Rusia

Las sanciones no son algo desconocido para Rusia. Desde los tiempos de la Guerra Fría, los países occidentales aplicaron sanciones contra la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) por diversos motivos. De las más socorridas fueron los mecanismos para controlar las exportaciones de tecnología y materiales sensibles occidentales para impedir que dicho país y su zona de influencia mejoraran sus capacidades militares o productivas en general. En este tenor encontramos al Comité Coordinador para el Control Multilateral de las Exportaciones (CoCOM). Concebido inicialmente por Estados Unidos, Reino Unido y Francia, inició operaciones el 1 de enero de 1950 y se integró, además de los tres países señalados, por Italia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca, Canadá, la República Federal Alemana, Portugal, Japón, Grecia y Turquía. Varios países occidentales como Suecia, Austria, Finlandia, Suiza e Irlanda, todos neutrales, optaron por no seguir las directrices de la CoCOM, convirtiéndose así en fuente de tecnologías para los países sancionados. El CoCOM dejó de existir en 1994 y fue reemplazado por el Acuerdo de Wassenaar, suscrito en 1996 en Wassenaar, Países Bajos, para el control de exportaciones y bienes y tecnologías de uso dual. Actualmente los países que fueron sancionados en los tiempos de la confrontación Este-Oeste durante la existencia del CoCOM, forman parte del Acuerdo de Wassenaar, lo que sugiere que esta iniciativa fue resultado del fin de la Guerra Fría y de los cambios geopolíticos que se produjeron en el mundo tras el colapso soviético, la unificación alemana y el fin del Pacto de Varsovia.²⁷ Así, Sudáfrica, Rusia, Ucrania, los tres Estados del Báltico, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Polonia, Rumania, Bulgaria, Hungría y los países neutrales, esto es, Suecia, Finlandia, Suiza, Austria e Irlanda,

²⁶ Mauricio Savarese, "US Treasury targets Brazil's top drug gang with sanctions" en *ABC KVLIA.com*, 15 de diciembre de 2021, disponible en <https://kvia.com/news/us-world/ap-national-news/2021/12/15/us-treasury-targets-brazils-top-drug-gang-with-sanctions/> fecha de consulta: 30 de noviembre de 2022.

²⁷ Los miembros del Acuerdo de Wassenaar son 42 países, a saber: Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República de Corea, Rumania, Rusia, Eslovaquia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania, Reino Unido, Estados Unidos, México, Croacia, Estonia, India, Lituania, Letonia, Malta, Eslovenia y Sudáfrica.

participan en este andamiaje para restringir exportaciones de materiales sensibles y de uso dual especialmente a “Estados bribones” (*rogue States*).

Este cambio donde un régimen de restricciones/sanciones a las exportaciones de la Guerra Fría se transformó en un mecanismo de vinculación constructiva (o *constructive engagement*) para la ex zona soviética de influencia parece más resultado del debilitamiento que vivió Rusia en la década de los noventa del siglo pasado y previo al arribo de Vladímir Putin al poder a partir del año 2000.

Antes de abordar la problemática de las sanciones contra Rusia en la era de Putin, es conveniente recordar que se buscó castigar a la URSS mediante estas medidas de cara a, por ejemplo, la invasión a Afganistán en 1979. En ese marco, Occidente decidió sancionar a la URSS boicoteando la participación en los Juegos Olímpicos de Moscú en 1980. En aquellos tiempos no era común el llamado a boicotear la participación en dichos eventos dado que se asumía que los principales afectados serían los atletas de los países que acataran la sanción, al no poder competir pese a haberse preparado arduamente para las justas deportivas. Con todo, Estados Unidos llamó al mundo a no participar en el magno evento y 65 países decidieron no acudir a la cita olímpica.²⁸ Las sanciones suelen producir contrasanciones y en el caso de la URSS así fue: los soviéticos optaron por boicotear la participación de los países bajo su esfera de influencia en los Juegos Olímpicos de 1984, que se llevaron a cabo en Los Ángeles, Estados Unidos.

Gráfico 1



Fuente: Statista.

Incluye sanciones dirigidas a personas o entidades, excluye sanciones sectoriales. Datos del 20 de octubre de 2022.

²⁸ Reino Unido y Australia apoyaron inicialmente a Estados Unidos, pero terminaron enviando atletas a las competencias, aunque bajo la bandera olímpica, no la nacional. Otros países también enviaron a sus deportistas en esa modalidad, incluyendo a Italia, Dinamarca, Suiza, Bélgica, Países Bajos e Irlanda. Suecia, Finlandia y Austria participaron en condiciones normales.

El gobierno de James Carter también impuso un embargo de granos a la Unión Soviética como represalia por la invasión de Afganistán. Este embargo implicó que, a partir del 4 de enero de 1980, Estados Unidos dejó de vender 17 millones de toneladas métricas de maíz, trigo y frijol de soya a la URSS. Con todo, Carter mismo mermó las posibilidades de éxito del embargo, toda vez que desde 1975 existía un acuerdo bilateral para el aprovisionamiento de granos por parte de la Unión Americana a Moscú, por lo que, a pesar de las restricciones descritas, Washington permitió la venta de 8 millones de toneladas métricas de granos al país castigado.²⁹ No se pierda de vista que esta decisión de Estados Unidos llevó a que Argentina aprovechara la oportunidad para vender granos a los soviéticos, incluso desviando las ventas que originalmente hacía a otros países debido al atractivo de los precios que Moscú pagaba a quienes le abastecieran con estos productos. Australia y Canadá también enviaron cantidades modestas de granos a los soviéticos.³⁰

Ya en el siglo XXI, las sanciones contra Rusia han estado relacionadas con las represalias por las acciones bélicas emprendidas por Moscú contra Ucrania. Previamente, Rusia había desarrollado acciones ciberbélicas contra Estonia (2007)³¹ y Georgia (2008)³² –en este último caso también se recurrió al uso de tropas contra objetivos georgianos en un ejemplo de guerra híbrida–, pero que no han sido sancionadas con la intensidad ni amplitud como en el caso ucraniano. En 2014, cuando

²⁹ Paige Bryan, *The Soviet Grain Embargo*, The Heritage Foundation, Washington D. C., 12 de enero de 1981, disponible en <https://www.heritage.org/trade/report/the-soviet-grain-embargo> fecha de consulta: 1 de octubre de 2022.

³⁰ *Ibidem*, pp. 14-16.

³¹ El origen del conflicto entre Rusia y Estonia fue la remoción de la estatua del Soldado de bronce en Tallin, capital de este último país, que fue instalada por las autoridades soviéticas en 1947, misma que simboliza la victoria de la Unión Soviética sobre los nazis. Sin embargo, para los estonios el Ejército Rojo no fue liberador, sino invasor, por lo que la estatua del Soldado de bronce es vista como un recuerdo del medio siglo de ocupación y opresión soviéticas. En 2007 el gobierno estonio decidió mudar el Soldado de bronce del centro de Tallin, a un cementerio militar en los suburbios de la capital. Esto desencadenó protestas de parte de los residentes rusoparlantes en Estonia. Rusia, a su vez, a partir del 27 de abril de 2007, ciberatacó a dicho país, colapsando páginas *web* de bancos, medios de información, organismos gubernamentales, etcétera. Estos ataques duraron semanas y sus efectos generaron caos en la sociedad estonia al no poder, en muchos casos, hacer uso de servicios bancarios u otros en plataformas gubernamentales.

³² Dos territorios georgianos, Abjasia y Osetia del Sur, proclamaron su independencia, misma que no fue reconocida por Tiflis, pero sí por Rusia. El 8 de agosto de 2008 las tropas rusas se enfrentaron a las georgianas en momentos en que los ojos del mundo estaban puestos en la inauguración de los Juegos Olímpicos de Verano en Beijing, RPC, donde se encontraba Putin encabezando la delegación olímpica rusa. Rusia acompañó al conflicto armado en el mundo real con acciones ciberbélicas que dejaron incomunicada a Georgia.

el gobierno ruso anunció la anexión de Crimea tras la clausura de los Juegos Olímpicos de Sochi, la UE aplicó sanciones que extendió a lo largo del tiempo y amplió tras la “operación militar especial” rusa en Ucrania iniciada el 24 de febrero de 2022. Estados Unidos también aplica sanciones amplias contra Moscú por los mismos motivos. Las sanciones se dirigen a personajes prominentes como el propio presidente ruso y su ministro de asuntos exteriores, Serguéi Lavrov, además de 1 300 individuos que quedan así desprovistos de la capacidad de movilizar bienes, activos y transitar por los territorios de la Europa comunitaria. Se incluyen fuertes sanciones económicas que prohíben transacciones de activos y reservas del Banco Central de Rusia; la restricción a la adquisición de deuda soberana rusa y los flujos financieros procedentes de Rusia; la exclusión de diferentes entidades bancarias rusas del sistema de mensajería segura SWIFT, entre ellas, Sberbank y VTB, los dos principales bancos del país; las sanciones a sectores clave de la economía rusa, como el energético, el de transporte, la aeronáutica, la defensa, los servicios y las materias primas; las acciones para evitar campañas de desinformación, entre ellas la suspensión de la emisión en los Estados miembros de la Europa comunitaria de Sputnik, Russia Today y Rossiya 24 hasta que cese la agresión a Ucrania.³³

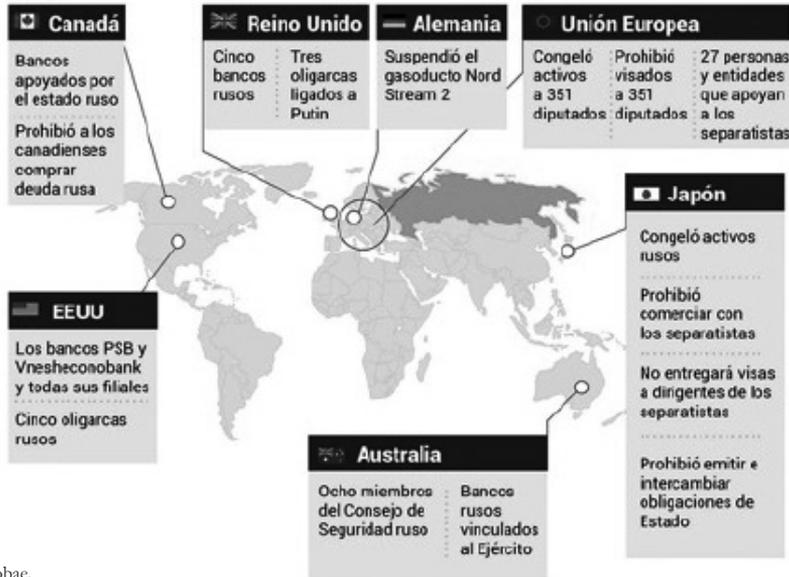
Es de destacar que empresas occidentales de diversos giros decidieron salir del mercado ruso. También se aplicaron sanciones culturales/deportivas contra atletas rusos, de manera que no podrían participar en los juegos olímpicos y paralímpicos ni en los torneos de la Federación Internacional de Fútbol Asociación.³⁴

³³ Francia Diplomacia, “Sanciones contra Rusia y Bielorrusia” en *Francia Diplomacia*, octubre 2022, disponible en <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/ucrania/situacion-en-ucrania-que-hace/sanciones-contra-rusia-y-bielorrusia/> Véase también Andrey Tikhomirov, *Russia During the Sanctions Period. Chronicle 2017*, Our Knowledge Publisher, Nueva York, 2020.

³⁴ Ben Walsh, “The unprecedented American sanctions on Russia, explained. How did the US cut Russia off economically, and what comes next?” en *Vox*, 9 de marzo de 2022, disponible en <https://www.vox.com/22968949/russia-sanctions-swift-economy-mcdonalds>

Mapa 1 LAS SANCIONES CONTRA RUSIA

Principales sanciones / objetivos



Fuente: Infobae.

India

En 1974 India realizó su primer ensayo nuclear. En ese momento, el gobierno de Indira Gandhi se apresuró a explicar que se trataba de uno “con fines pacíficos”. El país, que se había beneficiado del programa de cooperación nuclear “Átomos para la paz”, dado a conocer en 1953 por el presidente de Estados Unidos, Dwight Eisenhower, había utilizado la tecnología que le transfirieron Washington y Canadá para generar el combustible necesario que emplearía en su primer ensayo.³⁵ Tras la prueba, denominada “Smiling Buddha” o “Buda sonriente”, efectuada el 18 de mayo de 1974, Canadá y Estados Unidos suspendieron su cooperación nuclear con India y también con Pakistán, país que, al sentirse en desventaja por el logro tecnológico/bélico de Nueva Delhi, buscaría hacerse de la bomba atómica lo más pronto posible. El propósito del ensayo de India fue, en apariencia, disuadir a Pakistán y a la RPC –con la que Nueva Delhi había tenido un conflicto armado en

³⁵ Davi Creasman, *The Evolution of India's Nuclear Program: Implications for the United States*, School of Advanced Military Studies, United States Army, Washington D. C., 2012.

1962, el cual perdió—, de atacar el país. Asimismo, los múltiples conflictos indo-pakistaníes hicieron su parte en la decisión de India de seguir adelante con su programa nuclear. Otros factores a ponderar son los acercamientos que, a partir de 1971, tuvo Estados Unidos con la RPC³⁶ y, ciertamente, que Beijing desarrolló la bomba atómica y detonó con éxito su primer artefacto nuclear en 1964.³⁷ Hacia 1998, India desarrolló una nueva serie de ensayos nucleares, luego de una cooperación desarrollada con la URSS desde 1988, en parte como resultado del aislamiento a que Occidente había confinado a Nueva Delhi tras lo sucedido en 1974.

En contraste, el caso de Pakistán, vecino de India, provocó azoro en los círculos políticos y diplomáticos internacionales, pues el 28 de mayo de 1998 efectuó cinco explosiones nucleares por primera vez, con lo que Islamabad se incorporó al selecto y temido “club nuclear”.³⁸ Pakistán recibió el apoyo de la RPC para culminar el desarrollo de su programa nuclear, mismo que también había enfrentado problemas cuando, después de 1974, Occidente suspendió la cooperación en la materia con Islamabad.

Tanto en el caso de India como en el de Pakistán, en ese fatídico mes de mayo de hace 26 años, los ensayos efectuados tenían una finalidad bélica. Ambos países dieron sus primeros pasos en materia de proliferación nuclear gracias a la transferencia de tecnología proporcionada por Canadá, que apoyó el envío de los insumos necesarios para que los dos contaran con centrales nucleares que pudieran abastecerles de energía y coadyuvaran a su desarrollo, esto desde la década de los años sesenta.

³⁶ Margaret MacMillan, *Nixon and Mao. The Week that Changed the World*, Random House, Nueva York, 2007.

³⁷ María Cristina Rosas González, “El programa nuclear de India: retrovisión y perspectivas” en *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, vol. 2, núm. 5, 27 de octubre de 2017, disponible en <https://sitios.vtte.utem.cl/revistaepe/wp-content/uploads/sites/7/2018/01/05-revista-epe-vol5-n2-2017-rosas.pdf> fecha de consulta: 10 de agosto de 2023.

³⁸ Sin embargo, el programa nuclear paquistaní con fines bélicos nació en 1972 como respuesta a la pérdida del Pakistán Oriental que devino en el Estado de Bangladesh. El 20 de enero de 1972, el primer ministro Zulfikar Ali Bhutto dio el banderazo de salida al programa nuclear paquistaní, orientado a competir en condiciones de igualdad con India. Para ese momento se conocía de los avances tecnológicos de India, que se adelantó a Islamabad con la detonación de su primer artefacto nuclear en 1974. Véase Manuel Herrera, “El incidente de Mian Channu y el riesgo permanente de escalada nuclear entre India y Pakistán” en *Política Exterior*, 12 de abril de 2022, disponible en <https://www.politicaexterior.com/escalada-nuclear-india-pakistan/> fecha de consulta: 20 de mayo de 2022. Véase también Télam, “Hace 50 años nació el programa nuclear de Pakistán, para competir con India” en *Télam*, 18 de enero de 2022, disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/202201/581219-programa-nuclear-pakistan-india.html> fecha de consulta: 20 de enero de 2023.

India y Pakistán se hicieron acreedores a sanciones de parte de Occidente. En el caso de Estados Unidos, decidió suprimir la colaboración nuclear entablada con ambas naciones en el marco del programa “Átomos para la paz”. Para 1998, tras las pruebas de mayo, Estados Unidos nuevamente aplicó sanciones. Respecto a India, suprimió el apoyo de asistencia económica, el programa de ayuda para hacer frente al calentamiento global, puso fin a la asistencia militar y al otorgamiento de licencias, convenció al Grupo de los Ocho (G8) para que endureciera sus políticas de préstamo y créditos al país asiático, y se promulgaron órdenes ejecutivas para prohibir a los bancos de Estados Unidos hacer préstamos a los gobiernos indio y pakistaní.³⁹ Cabe destacar que estas sanciones llegaron a su fin tras los atentados terroristas contra Estados Unidos y la decisión de la administración de George W. Bush de asegurar el apoyo de ambas naciones, en especial de Pakistán, para combatir al talibán en Afganistán. Más tarde, en 2006, el gobierno de Estados Unidos gestionó un acuerdo de cooperación nuclear civil con India que le permitiría mayor injerencia y supervisión sobre su desarrollo nuclear. Dicho acuerdo prevé que India compre combustible y reactores nucleares a Estados Unidos siempre que permita que el Organismo Internacional de Energía Atómica supervise las instalaciones indias.⁴⁰

RPC

Al igual que en el caso de Rusia y de la URSS, la RPC ha estado expuesta históricamente a sanciones por parte de Occidente. Baste mencionar que, tras el triunfo de la revolución encabezada por Mao Zedong, los países occidentales interpusieron limitaciones a las exportaciones de tecnologías sensibles al gigante asiático a través del régimen de control de la RPC. Con motivo de la Guerra de Corea, donde Beijing tuvo una activa participación, se endurecieron las sanciones comerciales contra dicha capital. Éstas llegaron a su fin tras la visita del presidente Nixon a la RPC como preámbulo al establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambas naciones.⁴¹

³⁹ US Department of State, *Fact Sheet: India and Pakistan Sanctions*, 20 de enero de 2001, disponible en https://1997-2001.state.gov/regions/sa/fs_980618_india_pak.html fecha de consulta: 20 de abril de 2023.

⁴⁰ El Mundo, “Acuerdo nuclear entre Estados Unidos e India” en *El Mundo*, 28 de julio de 2006, disponible en <https://www.elmundo.es/elmundo/2006/07/27/internacional/1153970272.html> fecha de consulta: 20 de septiembre de 2023.

⁴¹ Yurikori Komine, *Secrecy in US Foreign Policy: Nixon, Kissinger and the Rapprochement with China*, Routledge, Londres, 2016.

Cuando se produjeron los lamentables sucesos de Tiananmen en 1989, las naciones occidentales decidieron aplicar sanciones a la RPC.⁴² La UE dispuso un embargo de armas contra Beijing, mismo que es debatido cada vez con mayor intensidad en Bruselas.⁴³ Ciertamente Estados Unidos presiona al bloque europeo para que mantenga dicho embargo, con argumentos que van desde la posibilidad de que la RPC obtenga tecnologías de uso dual, hasta el acceso a información estratégica que incluiría logística, entrenamiento, operatividad, etcétera. Se dice, asimismo, que levantar el embargo de armas aceleraría el poderío militar de Beijing, el cual podría emplearse, por ejemplo, contra Taiwán.⁴⁴

Además de las sanciones descritas, en agosto de 2018, el entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump, prohibió el uso de tecnologías de las empresas chinas Huawei y ZTE en las entidades gubernamentales estadounidenses. Se acusa a Huawei de ser usada por las autoridades chinas con fines de espionaje. Así, países aliados de Estados Unidos como Canadá, Japón, Reino Unido y Australia también aplicaron sanciones similares, en tanto Francia e India restringieron las operaciones de esa empresa en sus territorios sin llegar a una prohibición total. Se recuerda también que la directora financiera de la empresa, Meng Wangzhou, fue detenida en Canadá en 2018 y mantenida bajo arresto domiciliario por tres años, debido a que el gobierno estadounidense la acusó de haber engañado al banco HSBC sobre su relación con la corporación Skycom, que habría violado las sanciones de Estados Unidos contra Irán.⁴⁵

En 2019, el gobierno estadounidense aplicó sanciones a la RPC por devaluar su moneda a efecto de hacer más competitivas las exportaciones del gigante asiático. La sanción excluía a los productos chinos de participar en las licitaciones del gobierno de Estados Unidos, por lo que Beijing anunció que ya no manipularía el tipo de cambio y Washington suspendió la sanción. Otro tema candente, en la línea de Tiananmen, es la situación de los uigures en Xinjiang. Diversas figuras

⁴² United States Congress Senate, *The 20th Anniversary of the Tiananmen Square Protests: Examining the Significance of the 1989 Demonstrations in China and Implications for U.S. Policy*, Washington D. C., 4 de junio de 2009, disponible en <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-111hrg51191/html/CHRG-111hrg51191.htm> fecha de consulta: 29 de enero de 2023.

⁴³ Francesco Giumelli, *op. cit.*

⁴⁴ Frans Paul van der Putten, "The EU arms embargo, Taiwan, and security interdependence between China, Europe and the United States" en *Indian Journal of Asian Affairs*, vol. 20, núm. 1/2, junio-diciembre 2007, pp. 59-74.

⁴⁵ BBC News Mundo, "Huawei: liberan a la 'heredera' de Huawei, Meng Wanzhou, tras años de tensiones entre China, Estados Unidos y Canadá" en *BBC News Mundo*, 24 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58673074#:~:text=Meng%20Wanzhou%20fue%20detenida%20bajo,judicial%20por%20fraude%20contra%20ella> fecha de consulta: 10 de noviembre de 2023.

políticas occidentales califican de genocida la política de Beijing contra los uigures, y el 9 de junio de 2020 el gobierno estadounidense impuso restricciones de visado a autoridades chinas y miembros del Partido Comunista, incluyendo a Chen Quanguo, Zhu Hailun y Wang Mingshan, a quienes no sólo se les prohíbe el ingreso al territorio estadounidense, sino también se les han congelado los activos que tengan en Estados Unidos. Estas sanciones fueron renovadas en 2021 tras la aprobación del Congreso estadounidense.⁴⁶ Algo similar ha ocurrido contra autoridades de Hong Kong por dañar la autonomía del territorio, por lo que el Departamento del Tesoro colocó a funcionarios y miembros del Partido Comunista Chino en una lista de personas designadas a la que se bloquean sus activos. En ese mismo año, el gobierno de Donald Trump dio a conocer una orden ejecutiva que prohíbe a inversionistas estadounidenses participar en compañías militares chinas.⁴⁷ En 2022, Estados Unidos sancionó a una empresa de productos electrónicos de Shenzhen por proveer equipo a las fuerzas armadas rusas.⁴⁸ Hacia octubre del mismo año, implementó restricciones a la venta de conductores y semiconductores a la RPC.⁴⁹

Sudáfrica

En 1962 tuvo lugar la tristemente célebre masacre de Sharpeville, la cual puso a Sudáfrica en los ojos de la opinión pública mundial y apresuró a Naciones Unidas a imponerle un embargo voluntario de armas en ese mismo año. Empero, tuvieron que transcurrir 14 años más antes de que el Consejo de Seguridad de la ONU decretara la obligatoriedad del embargo. En 1978, Dinamarca, Noruega y Suecia

⁴⁶ Aamer Madhani, “Senado de Estados Unidos aprueba sanciones contra China” en *San Diego Union Tribune*, 16 de diciembre de 2021.

⁴⁷ DW, “Trump prohíbe a estadounidenses invertir en empresas vinculadas al Ejército de China” en *DW*, 12 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.dw.com/es/trump-proh%C3%ADbe-a-estadounidenses-invertir-en-empresas-vinculadas-al-ej%C3%A9rcito-de-china/a-55583567> fecha de consulta: 20 de noviembre de 2022.

⁴⁸ Forbes, “Empresas chinas que ayuden a Rusia podrían quedar sin acceso a tecnología de EU” en *Forbes*, 9 de marzo de 2022, disponible en <https://www.forbes.com.mx/empresas-chinas-que-ayuden-a-rusia-podrian-quedar-sin-acceso-a-tecnologia-de-eu/> fecha de consulta: 30 de marzo de 2022. Por otra parte, se ha divulgado información en diversos medios en torno a que las empresa chinas están vendiendo a Rusia componentes electrónicos, pero que en su mayoría son defectuosos, aprovechando las sanciones occidentales y la falta de proveedores que enfrenta Moscú. Véase Alfredo Biurrun, “Hasta el 40% de los *chips* que China envía a Rusia son defectuosos, denuncia *Kommersant*” en *La Razón*, 18 de octubre de 2022, disponible en <https://www.larazon.es/tecnologia/20221018/2gnllsnh6zffzimu2a3tmgbagm.html> fecha de consulta: 15 de julio de 2023.

⁴⁹ Macarena Vidal Lyi, “EE UU impone un bloqueo al sector de los semiconductores en China” en *El País*, 7 de octubre de 2022, disponible en <https://elpais.com/economia/2022-10-07/ee-uu-impone-un-bloqueo-al-sector-de-los-semiconductores-en-china.html> fecha de consulta: 25 de octubre de 2022.

establecieron restricciones comerciales y prohibieron nuevas inversiones en Sudáfrica. En 1986, las entonces Comunidades Europeas y el gobierno de Estados Unidos aplicaron sanciones económicas bilaterales contra dicho país. Los miembros de la Comunidad Británica de Naciones (*Commonwealth*) aplicaron sanciones en 1988.⁵⁰ Las sanciones decretadas contra Pretoria incluyeron la restricción a las importaciones de ciertos productos agrícolas y manufacturas, incluyendo monedas de oro Krugerrand (aunque no minerales estratégicos) procedentes de ese país; la prohibición para vender armas,⁵¹ material nuclear⁵² y petróleo⁵³ a Pretoria; y la negación a otorgar nuevos créditos⁵⁴ y a desarrollar inversiones en el país africano.⁵⁵ En 1963, el Comité Olímpico Internacional (COI) suspendió a Sudáfrica como miembro por sus políticas de discriminación racial.⁵⁶

Pese a la avalancha de sanciones referidas, también se conjuntaron otros factores que no habría que perder de vista a la hora de ponderar el funcionamiento de las sanciones:

1) el carácter racista del *apartheid*, el cual aisló a Sudáfrica. Las comunidades afrodescendientes de Estados Unidos, el Caribe y África subsahariana repudiaban el régimen sudafricano. De hecho, a los ojos del mundo, Pretoria semejaba a los regímenes fascistas y nazistas que en la Segunda Guerra Mundial persiguieron y

⁵⁰ Audi Klotz, “Diplomatic isolation” en Neta C. Crawford y Audi Klotz (eds.), *op. cit.*, pp. 195-246.

⁵¹ Neta C. Crawford, “How arms embargoes work” en Neta C. Crawford y Audi Klotz (eds.), *op. cit.*, pp. 45-74.

⁵² David Fig, “Sanctions and the nuclear industry” en Neta C. Crawford y Audi Klotz (eds.), *op. cit.*, pp. 75-102.

⁵³ Se cuenta que, en abril de 1986, el presidente de Sudáfrica, P. W. Botha, reconocía que “hubieron momentos en que se me informaba que teníamos petróleo únicamente para una semana”. Véase Neta C. Crawford, “Oil sanctions against *apartheid*” en Neta C. Crawford y Audi Klotz (eds.), *op. cit.*, pp. 103-128.

⁵⁴ Xavier Carim, Audi Klotz y Olivier Leblau, “The political economy of financial sanctions” en Neta C. Crawford y Audi Klotz (eds.), *op. cit.*, pp. 159-177.

⁵⁵ Mzamo P. Mangaliso, “Disinvestment by multinational corporations” en Neta C. Crawford y Audi Klotz (eds.), *op. cit.*, pp. 145-158.

⁵⁶ Debido a las simpatías de países anglosajones por la Sudáfrica del *apartheid*, el Comité Olímpico Sudafricano maniobró ante el COI para ser readmitido en 1968, lo que colocó a México en una posición muy comprometida, toda vez que los países africanos, los socialistas y otros más amenazaron con boicotear los Juegos Olímpicos, por lo que el gobierno de Díaz Ordaz y los diversos funcionarios y diplomáticos mexicanos a cargo de gestiones políticas trabajaron arduamente para que se mantuviera la exclusión sudafricana en aras de garantizar la asistencia de todos los demás países a la justa olímpica. Véase Ariel Rodríguez Kuri, “Geopolítica de la raza. Sudáfrica, Estados Unidos y boicot en los juegos olímpicos de 1968” en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, julio-diciembre 2015, disponible en <https://moderna.historicas.unam.mx/index.php/ehm/article/view/65700/57683> fecha de consulta: 20 de octubre de 2023.

masacraron a comunidades judías y otras minorías en Europa. En consecuencia, la oposición pública contra la discriminación racial en Sudáfrica se manifestó ampliamente en África, Australia,⁵⁷ Europa y América del Norte. Incluso el tema causó una crisis en México previo a los Juegos Olímpicos de 1968, cuando la posible participación de Sudáfrica en ellos habría llevado a que no concurrieran diversos países occidentales, asiáticos y africanos a la cita deportiva;

2) Sudáfrica carecía de una diáspora simpatizante en el exterior que pudiera apoyar en distintas latitudes al régimen de Pretoria. Los sudafricanos que se encontraban en el exterior eran opositores al *apartheid* y el *lobby* que lograron formar pedía el apoyo de la comunidad internacional para deponer al régimen racista;

3) los organismos no gubernamentales jugaron un papel fundamental. Coaliciones de organizaciones de estudiantes, defensoras de los derechos civiles y religiosas en Europa y América del Norte que se agruparon en torno al Movimiento para una Sudáfrica Libre (Free South Africa Movement) encabezaron una campaña de desinversión. La iniciativa presionó a importantes inversionistas, incluyendo patrocinadores, ejecutivos de fondos de pensión gubernamentales y directores de organizaciones caritativas para que cancelaran las acciones que poseían en las corporaciones que hacían negocios o desarrollaban proyectos de inversión en Sudáfrica. Así, entre 1980 y 1991, las corporaciones estadounidenses que invertían en Sudáfrica pasaron de 300 a 104,⁵⁸ y

⁵⁷ Empero, es interesante hacer notar que Australia permitió que se asentaran en su territorio sudafricanos blancos poseedores, se entiende, de gran influencia económica. Los lugares donde preferentemente establecieron su domicilio fueron, en el oeste, la ciudad de Perth, y en oriente, en la ciudad de Brisbane.

⁵⁸ Hay que enfatizar que las sanciones económicas internacionales aplicadas por los gobiernos prohibieron nuevos créditos e inversiones en Sudáfrica, pero no demandaban de los bancos que cancelaran créditos previamente aprobados ni que las corporaciones finiquitaran las inversiones que mantenían en el país. No fue sino hasta que la banca privada decidió ir más allá que los créditos existentes para Sudáfrica llegaron a su fin. Ello, aunado a la decisión de grandes corporaciones de liquidar sus inversiones y el cese de las actividades que efectuaban en Sudáfrica, produjo la crisis que puso en serios aprietos a la dirigencia blanca. Una decisión importantísima fue tomada en 1985, cuando el Chase Manhattan Bank se negó a renovar 400 millones de dólares en créditos de corto plazo para Sudáfrica. Esta decisión produjo una crisis financiera en el país austral, porque otros inversionistas perdieron la confianza en él, por lo que entre 1985 y 1989 10 mil 800 millones de dólares se fugaron de esa nación, incluyendo 3 700 millones en repagos de créditos y 7 100 millones en salidas de capital. Con ello, las empresas privadas dejaron de hacer negocios en Sudáfrica y la presión económica obligó al gobierno a negociar con el Consejo Nacional Africano. Véase Meg Voorhes, "The US divestment movement" en Neta C. Crawford y Audie Klotz (eds.), *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*, St. Martin's Press, Nueva York, 1999, pp. 129-144.

⁵⁹ Neta C. Crawford y Audie Klotz (eds.), *op. cit.* Véase también Bretton Schaeffer *A User's Guide to Economic Sanctions*, The Heritage Foundation, Washington D. C., 25 de junio de 1997, disponible en

4) el fin de la Guerra Fría. Una de las razones por las que los países occidentales no desarrollaron acciones decisivas contra Sudáfrica entre los años cuarenta y setenta fue porque se asumía que Pretoria cumplía una función estratégica, no sólo en términos del aprovisionamiento de minerales fundamentales para la industria militar y aeroespacial de las potencias, sino porque hacía las veces de policía regional, capaz de controlar la subversión alimentada por la injerencia soviética en la zona, por ejemplo, en Angola, Namibia y Mozambique, por citar sólo algunos ejemplos. Colapsada la URSS, la justificación de que el régimen segregacionista sudafricano se mantuviera en el poder perdió peso hasta volverse insostenible.

Ahora bien: es muy importante resaltar el hecho de que tanto Estados Unidos como Reino Unido se opusieron con insistencia a la aplicación de sanciones multilaterales contra Sudáfrica. Washington llegó tan lejos como para afirmar que las sanciones fracasarían y serían un esfuerzo inútil considerando la historia sudafricana. El comentario, procedente de un país que en el momento actual recurre, al decir de algunos, de manera abusiva al empleo de sanciones especialmente unilaterales para la promoción de sus intereses, da cuenta de la ambigüedad que caracteriza a la política exterior de Estados Unidos, pero también de las dificultades que conlleva el análisis en torno al nivel de involucramiento de los países poderosos como entidades cuya participación suele ser considerada determinante para el éxito de las sanciones. Ronald Reagan llegó a sugerir, en la lógica de la “vinculación constructiva”, que las sanciones endurecerían la resistencia de la población blanca al cambio, lo cual no sería el paso correcto para resolver los problemas políticos de Sudáfrica de manera consistente con los valores occidentales.⁵⁹

Los BRICS y la gobernanza global. Ekaterimburgo: un punto de viraje

Como se explicaba, los BRIC —originalmente los cuatro Estados ya referidos, toda vez que Sudáfrica se adhirió en 2010—, vieron la luz por intereses estrictamente corporativos.⁶⁰ Sin embargo, existía la voluntad entre sus miembros de ser algo más que un simple acrónimo.⁶¹ Así, el grupo desarrolló una personalidad propia y se abrió paso en el mundo del siglo XXI, en particular, en su segunda década. El 16

<https://www.heritage.org/international-economics/report/users-guide-economic-sanctions> fecha de consulta: 20 de mayo de 2023.

⁵⁹ Ved P. Nanda, “Multilateral sanctions against South Africa: A legal framework for comprehensive implementation” en George W. Shepherd Jr. (ed.), *Effective Sanctions on South Africa. The Cutting Edge of Economic Intervention*, Praeger, Nueva York, 1991, pp. 9-10.

⁶⁰ Peter Lowe, *The Rise (and Fall) of the BRICS in the Global Economy: Brazil-Russia-India-China-South Africa: Which BRICS are Built to Last?*, Independently Published, Nueva York, 2017.

⁶¹ Junuguru Srinivas, *Future of the BRICS and the Future Role of Russia and China*, Palgrave MacMillan, Londres, 2022.

de junio de 2009, los líderes de Brasil, Rusia, India y la RPC se reunieron por primera vez en Ekaterimburgo, Rusia. La reunión, que duró apenas cuatro horas, marcó un punto de viraje para el grupo porque sus miembros mostraron el interés de trabajar de manera concertada a la luz de las consecuencias que produjo la crisis de 2008 al mundo. Los BRICS coincidieron en impulsar un nuevo orden internacional que reflejara el peso que tienen dichos países y que, se esperaba, democratizaría las relaciones internacionales.⁶² Su interés por reformar a las instituciones de Bretton Woods sugería que los cuatro deseaban trabajar en la consolidación de otros esquemas de financiamiento abriendo espacios en la gobernanza económica internacional.⁶³

Desde entonces, los BRIC han fortalecido sus relaciones. De 2009 a la fecha se han llevado a cabo 15 cumbres de líderes (las correspondientes a 2020, 2021 y 2022 de manera virtual debido a la pandemia), la más reciente en Sudáfrica, país que participó como observador en la segunda cumbre de líderes de 2010 y como miembro pleno a partir de 2011. Los temas más debatidos por los miembros en las respectivas cumbres de líderes han sido la recuperación tras la recesión de 2008; la cooperación mutua; un sistema de cableado submarino de fibra óptica para comunicar a los cinco países; la creación de un banco de desarrollo más un acuerdo contingente de reservas; la adopción de una moneda digital; la mejora de la calidad de vida de los habitantes de los cinco países, etcétera.

La cumbre de Johannesburgo, que tuvo lugar del 22 al 24 de agosto de 2023, estuvo marcada por dos hechos notables: la no asistencia del presidente de Rusia, Vladimir Putin, puesto que, al ser Sudáfrica un país que reconoce la autoridad de la Corte Penal Internacional, habría tenido que arrestar al mandatario del país eslavado a causa de la orden de aprehensión que la propia Corte ha girado debido al presunto secuestro de niños ucranianos durante el conflicto que inició en febrero de 2022. Putin fue representado por el canciller Lavrov en la reunión. Otro hecho relevante fue el anuncio de que el grupo se ampliaría a seis países más a partir del 1 de enero de 2024, a saber: Arabia Saudita, Argentina, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Etiopía e Irán. La participación definitiva de Argentina no se concretó dado que el actual presidente, Javier Milei, expresó que Buenos Aires persigue objetivos divergentes que no coinciden con los de los BRICS.

Alicia Bárcena, a la sazón secretaria general de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), comentaba en 2014, a propósito de la creación

⁶² BBC Mundo, “El BRIC busca su lugar en el mundo” en *BBC Mundo*, 15 de junio de 2009, disponible en https://www.bbc.com/mundo/economia/2009/06/090615_1330_bric_cumbre_ms fecha de consulta: 20 de diciembre de 2022.

⁶³ Ana García y Patrick Bond, *BRICS: An Anticapitalist Critique*, Haymarket Books, Nueva York, 2015.

del New Development Bank y del Contingency Reserve Arrangement del grupo BRICS, que estas decisiones eran una excelente noticia para la arquitectura financiera internacional, en reconocimiento de que las estructuras financieras internacionales existentes no son adecuadas y mucho menos suficientes para los desafíos del mundo de hoy.

El sistema financiero internacional se ha regido tradicionalmente por un grupo reducido de países desarrollados, quienes ostentan el mayor poder de participación, voto y decisión en los organismos internacionales. El reciente consenso de los BRICS es el acuerdo financiero multilateral más importante desde la creación de las instituciones de Bretton Woods. Será un importante incentivo para completar la arquitectura financiera global.

La necesidad ineludible de reformar la gobernanza de las instituciones financieras de Bretton Woods surgió con mayor fuerza que nunca en el período de la Crisis Financiera Global (2008-2009). El proceso de reforma se ha materializado, en parte, en la revitalización de las instituciones financieras multilaterales mediante el aumento de sus niveles de capitalización y la flexibilización de las condiciones de otorgamiento de financiamiento. Pero las iniciativas concretas para la modernización de la estructura de gobernanza han sido mínimas y se han dilatado en el tiempo (...)

El acuerdo alcanzado [por los BRICS] perfila respuestas constructivas a tres grandes desafíos de muy larga data que presenta el sistema financiero internacional: la gobernanza de las instituciones financieras multilaterales; el logro de una mayor capacidad para canalizar recursos al financiamiento del desarrollo sostenible e inclusivo; y alcanzar una mayor estabilidad financiera como bien público global.⁶⁴

La percepción de Bárcena es compartida por otros académicos y especialistas en relaciones internacionales,⁶⁵ para quienes los BRICS constituyen un esfuerzo por erigir un mundo multipolar o, como ha planteado de manera reiterada la comunidad académica rusa, policéntrico.⁶⁶ En el trabajo de Smith *et al.* se debate si los BRICS son genuinamente gestores del cambio del orden internacional o si simplemente son pragmáticos ante el debilitamiento del Norte, buscando antes que nada

⁶⁴ Alicia Bárcena, “El acuerdo de los BRICS: tomando al toro por las astas”, CEPAL, Santiago de Chile, 1 de julio de 2014, disponible en <https://www.cepal.org/es/articulos/2014-el-acuerdo-de-los-brics-tomando-el-toro-por-las-astas> fecha de consulta: 20 de noviembre de 2022.

⁶⁵ Karen Smith *et al.*, *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad. ¿Reforma o adaptación?*, CLACSO, Buenos Aires, 2015, disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20151110035930/Interior.pdf> fecha de consulta: 20 de octubre de 2023.

⁶⁶ Ariel González Levaggi (2016), “Potencias (re)emergentes hacia un mundo policéntrico: Rusia y Turquía frente a América Latina” en *Relaciones Internacionales*, núm. 50, 2016, disponible en <http://www.scielo.org.ar/pdf/relin/v25n50/v25n50a07.pdf> fecha de consulta: 23 de abril de 2023.

beneficios para sus intereses instrumentales particulares. Este debate se torna necesario dado que los BRICS surgieron a partir de parámetros occidentales y, en términos generales, juegan conforme a las reglas existentes, por lo que no son una suerte de movimiento de países no alineados, como tampoco han articulado un nuevo paradigma de desarrollo, sino que impulsan cambios paulatinos en el orden mundial. Otro hecho que destaca en los cinco países es que la mayoría hace reposar su fortaleza económica en la exportación de materias primas –aquí la RPC tiene el músculo de su sector manufacturero–, lo que los hace vulnerables para erigir, en lo económico-comercial, una comunidad que permita construir nuevas relaciones económicas en el mundo. Baste mencionar que la RPC ha forzado a diversos países del mundo a que le vendan materias primas y minerales estratégicos, con lo que refuerza el patrón extractivista o neoextractivista en las naciones en desarrollo.⁶⁷

Con todo, el rol de los BRICS en la gobernanza global no pasa inadvertido. Al respecto, conviene recordar su rápida institucionalización y los diálogos que mantienen con regiones del mundo normalmente marginadas de los foros occidentales. Así, en 2010 se creó el Foro de Negocios y el Consejo Empresarial de los BRICS; el Consejo de los *Think Tanks* en 2013; el Civil BRICS, que incluye el diálogo con organizaciones de la sociedad civil en 2015; y también se ha estimulado la interacción con organismos regionales como la hoy extinta Unión de Naciones Sudamericanas, la Organización para la Cooperación de Shanghái, la Unión Económica Euroasiática, la Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Económica y Técnica Multisectorial y el Diálogo con los Mercados Emergentes y Países en Desarrollo.

Los BRICS son una asociación joven que aún requiere un piso común para maniobrar. En los terrenos de la seguridad, dos de ellos son miembros permanentes en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas –Rusia y la RPC–, en tanto los otros tres han estado presentes de la siguiente manera: Brasil 11 veces, India ocho veces y Sudáfrica tres veces. Así, para los BRICS, las sanciones multilaterales auspiciadas por Naciones Unidas no son un tema desconocido, toda vez que el Consejo de Seguridad aborda este tópico con frecuencia. Sin embargo, crear una concertación en ese foro alrededor del citado tópico enfrenta el problema de que si los países destinatarios de las sanciones son Rusia o la RPC, las sanciones no podrán discutirse siquiera debido al veto que poseen Moscú y Beijing en ese foro. Este es un enorme desafío para la concertación entre los cinco países, no sólo en las estructuras multilaterales como las que posee la ONU, sino también en el seno mismo de los BRICS, si bien, como se verá a continuación, el tema es cada vez más recurrente en los encuentros y agendas de sus miembros.

⁶⁷ Karen Smith *et al.*, *op. cit.*, pp. 9-17.

Los regímenes de sanciones de Rusia y la RPC

Como se explicaba, los BRICS han mantenido una narrativa favorable a una gobernanza global distinta, si bien no han actuado de manera decisiva para repeler la actual. Aun así, y como se ha visto, las sanciones tienen el potencial de generar coincidencias entre los cinco países y también sus nuevos miembros —siendo todos ellos sancionados en distintos momentos, esto es, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Egipto e Irán—, al menos de manera discursiva, al haber sido —o seguirlo siendo— destino de sanciones o amenazas de sanciones de diverso tipo. Baste mencionar que desde la cumbre de los BRICS celebrada en marzo de 2013 en Sudáfrica, el tema ha estado presente en cada reunión y en las declaraciones que ha realizado el grupo cada año y hasta el día de hoy con la excepción de los comunicados finales de las cumbres celebradas en 2018, 2019 y 2020.

En términos generales, los BRICS consideran que las únicas sanciones “legítimas” son las que son gestionadas por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Respecto a las demás, sean unilaterales o regionales —por ejemplo, las aplicadas por la UE— son vistas como ilegítimas, al pretender imponer legislaciones internas en sus relaciones con el mundo. Es de destacar que esta condena contrasta con las sanciones emprendidas sobre todo por Rusia y la RPC, que han reaccionado con contrasanciones y, en el caso de Beijing, con una legislación acuñada en 2021 muy en línea con las legislaciones que los países occidentales suelen invocar para castigar al gigante asiático o a su vecino, Rusia.

El parlamento chino dio luz verde el 10 de junio de 2021 a una legislación que se propone prohibir visas y proscribir la entrada al país de personas y sus familiares a quienes aplique la normatividad. Denominada “Ley china contra sanciones extranjeras”, faculta a las autoridades a confiscar y congelar activos de personas que apliquen sanciones contra la RPC.⁶⁸ Incluye un listado de entidades sancionables, al igual que medidas para bloquear la aplicación extraterritorial inadecuada de leyes y medidas extranjeras. Cabe destacar que los BRICS celebraron la legislación china en la cumbre virtual de líderes efectuada en ese mismo año al amparo de India.⁶⁹ Asimismo, los hasta entonces cinco BRICS impulsaron la realización de un seminario sobre sanciones dirigidas que tuvo lugar de manera virtual

⁶⁸ El Espectador, “Así funcionará la ley china contra las sanciones extranjeras” en *El Espectador*, 11 de junio de 2021, disponible en <https://www.elespectador.com/mundo/mas-paises/asi-funcionara-la-ley-china-contrasanciones-extranjeras/> fecha de consulta: 20 de marzo de 2023.

⁶⁹ XIII BRICS Summit, *New Delhi Declaration*, 9 de septiembre de 2021, disponible en http://brics2022.mfa.gov.cn/eng/hywj/ODS/202203/t20220308_10649499.html#:~:text=We%2C%20the%20Leaders%20of%20the,9%20September%202021%20under%20the fecha de consulta: 20 de noviembre de 2023.

en abril de 2022 bajo los auspicios de la RPC.⁷⁰ De manera más reciente, dicho país ha reiterado la aplicación de sanciones contra corporaciones militares estadounidenses, como Lockheed y Raytheon, por sus ventas de armas a Taiwán.⁷¹ Asimismo, en la más reciente reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de los BRICS, se ha ventilado la opción de usar o crear una nueva moneda para contrarrestar las sanciones que Occidente aplica contra Rusia. Si bien el tema es descalificado por la comunidad financiera occidental, las sanciones contra Rusia están teniendo un efecto de “desdolarización” no sólo en el país eslavo, sino respecto a aquellas naciones con las que Moscú desarrolla cada vez más transacciones comerciales en respuesta a las sanciones occidentales.⁷²

Rusia, al igual que la RPC cuenta con un régimen independiente de sanciones –adicionales a las sanciones multilaterales decretadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas– que se integra por disposiciones presidenciales y leyes federales que regulan estas medidas coercitivas, entre ellas:

- a) la ley federal 281-FZ del 30 de diciembre de 2006 respecto a “Medidas económicas especiales y medidas coercitivas”;
- b) la ley federal 127-FZ del 4 de junio de 2018 sobre “Medidas de impacto (contrasanciones) ante las acciones poco amistosas de Estados Unidos y otros gobiernos extranjeros”, también conocida como “Ley de contrasanciones”;
- c) la ley federal 390-FZ del 28 de diciembre de 2010 sobre “Seguridad”, y
- d) la ley federal 115-FZ del 7 de agosto de 2001 acerca de “Combatir la legalización (lavado) de los ingresos obtenidos por criminales y el financiamiento al terrorismo”, también conocida como ley “AML/CFT”.⁷³

La cumbre de líderes de los BRICS que se realizó de manera virtual el 23 de junio de 2022 bajo la tutela de la RPC mostró algunas diferencias entre los participantes, puesto que países como India y previsiblemente Brasil y Sudáfrica, temen que las sanciones procedentes de Occidente contra Rusia pudieran afectarles negativamente. Esa también es una preocupación para la RPC que, en términos generales, ha apoyado de manera velada a Rusia en el contexto de su “operación militar especial” en Ucrania, conminando a Moscú a negociar y poner fin al conflicto armado y de manera más reciente, proponiendo un plan de paz aceptado por

⁷⁰ XIV BRICS Summit, *BRICS Seminar on Targeted Financial Sanctions Related to Terrorism and Terrorist Financing Successfully Held*, 22 de abril de 2022, disponible en http://brics2022.mfa.gov.cn/eng/dtxw/202204/t20220422_10672253.html fecha de consulta: 15 de mayo de 2022.

⁷¹ *Foreign Policy*, “China sanctions U.S. defense companies over arms sales to Taiwan”, 17 de febrero de 2023.

⁷² S’thembile Sele y John Bowker, “BRICS nations say new currency may offer shield from sanctions” en *Bloomberg*, 1 de junio de 2023.

⁷³ Eversheds Sutherland, *Russia*.

Rusia y que Ucrania no ha rechazado. Claro que Beijing vive una problemática propia con motivo de las sanciones, en especial porque también es castigada por Occidente. En cualquier caso, en la declaración final de la cumbre de 2022 de los BRICS, destaca el discurso del mandatario ruso Vladimir Putin, quien condenó las sanciones por considerar que carecen de lógica económica y tienen motivaciones políticas. El mandatario chino, Xi Jinping, se refirió a éstas como arma de doble filo y como recurso de la Guerra Fría que pueden provocar un enorme sufrimiento a los países en desarrollo.⁷⁴ El líder indio, Narendra Modi, en cambio, propuso enfatizar la recuperación económica postpandemia, pero el ambiente político que se vive hace difícil cambiar las narrativas más allá del conflicto ruso-ucraniano. Si bien India y la RPC han incrementado las adquisiciones de petróleo y carbón rusos para apoyar a Moscú frente a las sanciones de Occidente, no han ido más lejos por el temor a represalias. Es verdad que ninguno de los BRICS sanciona a Rusia,⁷⁵ pero han colocado en suspenso líneas de crédito a través del New Development Bank en beneficio de Moscú, señalando que no se contemplan por ahora nuevos proyectos en el país eslavo.⁷⁶

Respecto a las sanciones aplicadas contra países aliados como Irán, Siria y Corea del Norte, la postura de los BRICS ha sido de condena. Al respecto, han enfatizado la importancia de que sean los canales multilaterales, por ejemplo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los que determinen el curso a seguir ante quebrantamientos graves a la paz y la seguridad internacionales, criticando con fuerza las sanciones unilaterales de Estados Unidos y la UE sin necesariamente referirse a Irán u otro país en particular.⁷⁷

Consideraciones finales

Si bien la condena a las sanciones constituye un tema que genera empatía entre los miembros de los BRICS, considerando su historia y el haber sido o seguir siendo impactados por ellas, se observa cierta retórica en la narrativa que emplean para

⁷⁴ China Daily, “Full text of 14th BRICS Summit Beijing Declaration” en *China Daily*, 24 de junio de 2022, disponible en <http://www.chinadaily.com.cn/a/202206/24/WS62b4e609a310fd2b29e682dd.html> fecha de consulta: 25 de enero de 2023.

⁷⁵ Suhasini Haidar, “At BRICS summit, Putin and Xi take aim at West for sanctions and post-Ukraine economic crisis” en *The Hindu*, 23 de junio de 2022, disponible en <https://www.thehindu.com/news/national/at-brics-summit-putin-and-xi-take-aim-at-west-for-sanctions-and-post-ukraine-economic-crisis/article65558181.ece> fecha de consulta: 23 de agosto de 2022.

⁷⁶ Reuters, “BRICS bank NDB says not considering new projects in Russia”, 26 de junio de 2023.

⁷⁷ India Today, “Brics firm on Iran ties despite US sanctions” en *India Today*, 29 de marzo de 2012, disponible en <https://www.indiatoday.in/business/india/story/brics-firm-on-iran-ties-despite-us-sanctions-97422-2012-03-28> fecha de consulta: 10 de enero de 2023.

referirse a estos instrumentos coercitivos. Como se ha visto, Rusia y la RPC han encontrado útil recurrir a ellas por considerar que les permiten realizar represalias a partir de las necesidades e intereses que cada país posee. Cuentan con legislaciones internas desarrolladas en el presente siglo para contrarrestar las acciones punitivas de Occidente. Su conducta, sin embargo, no es replicada por los demás socios del grupo. Para que los BRICS actuaran de una manera más coordinada y genuinamente se involucraran en acciones concretas contra las sanciones, tendría que producirse algún tipo de represalia que afectara a todos ellos. Dentro de los BRICS, los países más castigados son Rusia y la RPC, y ellos son también los que dominan en la agrupación frente a India, Brasil y Sudáfrica más los nuevos miembros. Esto significa que posiblemente ni Nueva Delhi como tampoco Brasilia y mucho menos Pretoria se sienten representados por las preocupaciones de Beijing y Moscú en la materia, sin por ello asumir que no les importa. Con la ampliación del grupo, el ánimo para desarrollar una postura más definida en torno a las sanciones podría prosperar, sobre todo considerando que, en particular, uno de los nuevos miembros, Irán, recibe múltiples sanciones de parte de Occidente por su programa nuclear, además de que también Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Etiopía son blanco de sanciones.

En la medida en que algunos BRICS no desean verse arrastrados por las sanciones de Occidente contra Rusia en el momento actual, debe valorarse si este tema no podría fracturar al grupo.⁷⁸ Para muchos, este hecho aísla a Rusia, si bien la interdependencia generada por Moscú con sus socios BRICS opera a favor de un posicionamiento más asertivo del grupo, esto porque, como se ha visto, hay resistencia de varios de los participantes de los BRICS originales y los ampliados, a un orden internacional occidental y excluyente que se propone dictar la conducta de terceros.

Siendo los BRICS tan asimétricos, las sanciones constituyen un idioma que todos ellos entienden. A diferencia de temas más retóricos, como el rechazo a un mundo liderado en exclusiva por Estados Unidos o la necesidad de crear un nuevo orden internacional, las sanciones tienen la virtud de ser algo más plausible y susceptible de desencadenar un hermanamiento entre los participantes, y la presencia del tema en la mayoría de los encuentros sostenidos por la agrupación desde 2013 a la fecha así lo corrobora.

Dicho esto, resta mucho trabajo por hacer si es que los BRICS quieren marcar la diferencia en materia de sanciones. Que la RPC y Rusia cuenten con sendas legislaciones para contrarrestar las sanciones que les aplican Estados Unidos y la

⁷⁸ David McKenzie, "Putín will not attend BRICS summit in South Africa, as ICC arrest warrant overshadows key talks" en CNN, 20 de julio de 2023.

Europa comunitaria abre la puerta para reglamentar y acotar el uso indiscriminado que se hace de las sanciones en el siglo XXI por parte de las naciones occidentales. O bien, podría ocurrir lo contrario: que se generalice, entre los BRICS, su uso en la forma de contra sanciones, lo que podría abonar a una espiral sancionadora con un potencial creciente de gran guerra comercial en el mundo actual. A manera de ejemplo, se puede mencionar que, en el seno mismo de los BRICS, India y la RPC han tenido desencuentros alrededor de plataformas y tecnologías chinas, como *Tik Tok*, prohibidas por Nueva Delhi, o bien la negativa de las autoridades indias a que empresas del país sean adquiridas por corporaciones chinas. En medio de un nacionalismo exacerbado y de una enorme polarización, donde además parece avanzar la desdolarización en diversas regiones, la guerra comercial es, lamentablemente, una posibilidad.

Fuentes de consulta

- Ali, Arshad, *Pakistan's National Security Approach and Post-Cold War Security: Uneasy Co-Existence*, Routledge, Londres, 2022.
- Barbosa, Rubens, *The Washington Disensus. A Privileged Observer's Perspective on US-Brazil Relations*, Vanderbilt University Press, Nashville, 2014.
- Bárcena, Alicia, “El acuerdo de los BRICS: tomando al toro por las astas”, CEPAL, Santiago de Chile, 1 de julio de 2014, disponible en <https://www.cepal.org/es/articulos/2014-el-acuerdo-de-los-brics-tomando-el-toro-por-las-astas>
- Bastos, María Inés, *Winning the Battle to Lose the War. Brazilian Electronics Policy Under US Threat of Sanctions*, Frank Cass, Essex, 1994.
- BBC News Mundo, “Huawei: liberan a la ‘heredera’ de Huawei, Meng Wanzhou, tras años de tensiones entre China, Estados Unidos y Canadá” en *BBC News Mundo*, 24 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58673074#:~:text=Meng%20Wanzhou%20fue%20detenida%20bajo,judicial%20por%20fraude%20contra%20ella>
- BBC Mundo, “El BRIC busca su lugar en el mundo” en *BBC Mundo*, 15 de junio de 2009, disponible en https://www.bbc.com/mundo/economia/2009/06/090615_1330_bric_cumbre_ms
- BBVA, “Países EAGLES. Países que crecerán por encima del G7 en los próximos 10 años” en *BBVA Research*, Madrid, 14 de febrero de 2011, disponible en <https://www.bbva.com/es/paises-eagles-paises-que-creceran-por-encima-del-g7-en-los-proximos-10-anos/>
- Biurrun, Alfredo, “Hasta el 40% de los *chips* que China envía a Rusia son defectuosos, denuncia *Kommersant*” en *La Razón*, 18 de octubre de 2022, disponible

- en <https://www.larazon.es/tecnologia/20221018/2gnllsnh6zffzimu2a3tmgbagm.html>
- Blanchard, Jean-Marc F., Edward D. Mansfield y Norrin M. Ripsman (eds.), *Power and the Purse. Economic Statecraft, Interdependence, and National Security*, Frank Cass, Londres, 2000.
- Botis, Sorina, “BRICS: just an acronym?” en *Annals of the Constantin Brucsi*, University of Targu Jiu, Bucarest, 2013, disponible en https://www.utgjiu.ro/revista/ec/pdf/2013-05/2_Botis%20Sorina.pdf
- Brosic, Malte, *The Role of BRICS in Large Scale Armed Conflict*, Palgrave, Londres, 2020.
- Bryan, Paige, *The Soviet Grain Embargo*, The Heritage Foundation, Washington D. C., 12 de enero de 1981, disponible en <https://www.heritage.org/trade/report/the-soviet-grain-embargo>
- Chatin, Mathilde y Giulio Gallarotti (eds.), *Emerging Powers in International Politics: The BRICS and Soft Power*, Routledge, Londres, 2019.
- China Daily, “Full text of 14th BRICS Summit Beijing Declaration” en *China Daily*, 24 de junio de 2022, disponible en <http://www.chinadaily.com.cn/a/202206/24/WS62b4e609a310fd2b29e682dd.html>
- Cooper, Tim, Mark Foster y Mark Purdy, *Creating a Winning Geographic Strategy*, Dublin, Accenture, febrero 2010.
- Córrea, Larissa Rosa, *Anti-Communist Solidarity: US-Brazilian Labor Relations During the Dictatorship in Cold-War Brazil (1964-1985)*, Walter de Gruyter, Berlín, 2021.
- Crawford, Neta C., “Trump card or theater? An introduction to two sanctions debates” en Neta C. Crawford y Audie Klotz (eds.), *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*, St. Martin’s Press, Nueva York, 1999.
- Crawford, Neta C. y Audie Klotz (eds.), *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*, St. Martin’s Press, Nueva York, 1999.
- Crawford, Neta C., “Oil sanctions against *apartheid*” en Neta C. Crawford y Audie Klotz (eds.), *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*, St. Martin’s Press, Nueva York, 1999.
- Crawford, Neta C., “How arms embargoes work” en Neta C. Crawford y Audie Klotz (eds.), *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*, St. Martin’s Press, Nueva York, 1999.
- Creasman, Davi, *The Evolution of India’s Nuclear Program: Implications for the United States*, School of Advanced Military Studies, United States Army, Washington D. C., 2012.
- DW, “Trump prohíbe a estadounidenses invertir en empresas vinculadas al Ejército de China” en DW, 12 de noviembre de 2020, disponible en <https://>

- www.dw.com/es/trump-proh%C3%ADbe-a-estadounidenses-invertir-en-empresas-vinculadas-al-ej%C3%A9rcito-de-china/a-55583567
- El Espectador, “Así funcionará la ley china contra las sanciones extranjeras” en *El Espectador*, 11 de junio de 2021, disponible en <https://www.elespectador.com/mundo/mas-paises/asi-funcionara-la-ley-china-contra-las-sanciones-extranjeras/>
- El Mundo, “Brasil suspende la patente de un antisida y anuncia que importará un genérico más barato” en *El Mundo*, 5 de mayo de 2007, disponible en <https://www.elmundo.es/elmundosalud/2007/05/04/hepatitissida/1178295095.html>
- El Mundo, “Acuerdo nuclear entre Estados Unidos e India” en *El Mundo*, 28 de julio de 2006, disponible en <https://www.elmundo.es/elmundo/2006/07/27/internacional/1153970272.html>
- Forbes, “Empresas chinas que ayuden a Rusia podrían quedar sin acceso a tecnología de EU” en *Forbes*, 9 de marzo de 2022, disponible en <https://www.forbes.com.mx/empresas-chinas-que-ayuden-a-rusia-podrian-quedar-sin-acceso-a-tecnologia-de-eu/>
- Francia Diplomacia, “Sanciones contra Rusia y Bielorrusia” en *Francia Diplomacia*, octubre 2022, disponible en <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/ucrania/situacion-en-ucrania-que-hace/sanciones-contra-rusia-y-bielorrusia/>
- Giumelli, Francesco, *The Success of Sanctions. Lessons Learned from the EU Experience*, Routledge, Londres, 2019.
- Goldman Sachs, *It is Time to Re-define Emerging Markets*, Goldman Sachs Asset Management, Nueva York, 31 de enero de 2011.
- Goldman Sachs, *How Solid are the BRICs?*, Global Economics Paper No. 134, Goldman Sachs, Nueva York, 1 de diciembre de 2005.
- Goldman Sachs, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, Global Economics Paper No. 99, Goldman Sachs, Nueva York, 1 de octubre de 2003.
- Goldman Sachs, *Building Better Global Economic BRICs*, Global Economics Paper No. 66, Goldman Sachs, Nueva York, 30 de noviembre de 2001.
- González Levaggi, Ariel, “Potencias (re)emergentes hacia un mundo policéntrico: Rusia y Turquía frente a América Latina” en *Relaciones Internacionales*, núm. 50, 2016, disponible en <http://www.scielo.org.ar/pdf/relin/v25n50/v25n50a07.pdf>
- Haass, Richard N. y Meghan L. O’Sullivan (eds.), *Honey and Vinegar. Incentives Sanctions, and Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington D. C., 2000.

- Haass, Richard N. (ed.), *Economic Sanctions and American Diplomacy*, A Council on Foreign Relations Book, Nueva York, 1998.
- Haidar, Suhasini, “At BRICS summit, Putin and Xi take aim at West for sanctions and post-Ukraine economic crisis” en *The Hindu*, 23 de junio de 2022, disponible en <https://www.thehindu.com/news/national/at-brics-summit-putin-and-xi-take-aim-at-west-for-sanctions-and-post-ukraine-economic-crisis/article65558181.ece>
- Herrera, Manuel, “El incidente de Mian Channu y el riesgo permanente de escalada nuclear entre India y Pakistán” en *Política Exterior*, 12 de abril de 2022, disponible en <https://www.politicaexterior.com/escalada-nuclear-india-pakistan/>
- India Today, “Brics firm on Iran ties despite US sanctions” en *India Today*, 29 de marzo de 2012, disponible en <https://www.indiatoday.in/business/india/story/brics-firm-on-iran-ties-despite-us-sanctions-97422-2012-03-28>
- Iran Press TV, “Pakistan, India exchange lists of nuclear facilities, prisoners” en *Iran Press TV*, 1 de enero de 2023, disponible en https://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/pakistan/2023/pakistan-230101-presstv01.htm?_m=3n%2e002a%2e3509%2elw0ao0emwl%2e39aw
- Kingah, Stephen y Cintia Quiliconi, *Global and Regional Leadership of BRICS countries*, Springer, Berlín, 2015.
- Komine, Yukinori, *Secrecy in US Foreign Policy: Nixon, Kissinger and the Rapprochement with China*, Routledge, Londres, 2016.
- Larionova, Marina y John Kirton (eds.), *BRICS and Global Governance*, Routledge, Londres, 2020.
- Kessler, Ethan, *How Economic Sanctions are Used in US Foreign Policy*, The Chicago Council on Global Affairs, marzo 2021, disponible en https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep42021.pdf?refreqid=excelsior%3A0e124e675368fd71e22342d5327ec48c&ab_segments=&origin=&acceptTC=1
- Klotz, Audi, “Diplomatic isolation” en Neta C. Crawford y Audie Klotz (eds.), *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*, St. Martin’s Press, Nueva York, 1999.
- Madhani, Amer, “Senado de Estados Unidos aprueba sanciones contra China” en *San Diego Union Tribune*, 16 de diciembre de 2021.
- Magnus, George, *Uprising*, John Wiley & Sons Ltd., West Sussex, 2011.
- Marí, Manuel, *Ciencia, tecnología y desarrollo. Políticas y visiones de futuro de América Latina (1950-2050)*, Teseo, Buenos Aires, 2018.
- McCann, Frank D., *Brazil and the United States During World War II and Its Aftermath: Negotiating Alliance and Balancing Giants*, Palgrave MacMillan, Londres, 2018.

- Mulder, Nicholas, *The Economic Weapon. The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, Yale University Press, New Haven, 2022.
- Nanda, Ved P., “Multilateral sanctions against South Africa: A legal framework for comprehensive implementation” en George W. Shepherd Jr. (ed.), *Effective Sanctions on South Africa. The Cutting Edge of Economic Intervention*, Praeger, Nueva York, 1991.
- Ocampo, José Antonio et al., *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, CEPAL, Santiago de Chile, 2014, disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/1/S20131019_es.pdf
- Onderco, Michal, *Iran’s Nuclear Program and the Global South. The Foreign Policy of India, Brazil and South Africa*, Palgrave MacMillan, Londres, 2015.
- Peña Haller, Eduardo Patricio y Juan Manuel Sánchez Contreras, “La implementación en México de sanciones selectivas de Naciones Unidas” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 109, Instituto Matías Romero, México, enero-abril 2017, pp. 125-161, disponible en <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/download/303/282/326>
- Pesek, William, “Goldman’s picks can’t beat ‘7% Club’ on sexiness” en *The Financial Express*, 21 de febrero de 2011, disponible en <http://www.financialexpress.com/news/goldmans-picks-cant-beat-7-club-on-sexiness/752565/3>
- Potter, Evan H., *Branding Canada*, McGill-Queen’s University Press, Montreal y Kingston, 2009.
- Purdy, Mark, Matthew C. Robinson y Paul F. Nunes, *Adapting to the Multi-polar World. The New Globalization Playbook*, Accenture, Dublín, junio 2009.
- Rigaud, Pascal, *Les BRIC. Brésil, Russie, Inde, Chine, puissances émergentes*, Bréal, 2010, París.
- Rodríguez Kuri, Ariel, “Geopolítica de la raza. Sudáfrica, Estados Unidos y boicot en los juegos olímpicos de 1968” en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, julio-diciembre 2015, disponible en <https://moderna.historicas.unam.mx/index.php/ehm/article/view/65700/57683>
- Rosas González, María Cristina, “El programa nuclear de India: retrovisión y perspectivas” en *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, vol. 2, núm. 5, 27 de octubre de 2017, disponible en <https://sitios.vtte.utem.cl/revistaepe/wp-content/uploads/sites/7/2018/01/05-revista-epe-vol5-n2-2017-rosas.pdf>
- Rosas González, María Cristina, *La economía política de la seguridad nacional. Sanciones, zancaborias y garrotes*, UNAM/Sistema Económico Latinoamericano, México, 2003.
- Salzman, Rachel S., *Russia, BRICS and the Disruption of Global Order*, Georgetown University Press, Washington D. C., 2019.

- Savarese, Mauricio, “US Treasury targets Brazil’s top drug gang with sanctions” en *ABC KVIA.com*, 15 de diciembre de 2021, disponible en <https://kvia.com/news/us-world/ap-national-news/2021/12/15/us-treasury-targets-brazils-top-drug-gang-with-sanctions/>
- Schaeffer, Bretton, *A User’s Guide to Economic Sanctions*, The Heritage Foundation, Washington D. C., 25 de junio de 1997, disponible en <https://www.heritage.org/international-economies/report/users-guide-economic-sanctions>
- Smith, Karen *et al.*, *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad. ¿Reforma o adaptación?*, CLACSO, Buenos Aires, 2015, disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20151110035930/Interior.pdf>
- Srinivas, Junuguru, *Future of the BRICS and the Future Role of Russia and China*, Palgrave, Londres, 2022.
- Standard Chartered, *Prospectus*, Standard Chartered, Londres, 25 de mayo de 2010.
- Stricker, Andrea y David Albright, *Revisiting South Africa’s Nuclear Weapons Program: Its History, Dismantlement, and Lessons for Today*, Createspace Independent Publishing Platform, Nueva York, 2016.
- Télam, “Hace 50 años nacía el programa nuclear de Pakistán, para competir con India” en *Télam*, 18 de enero de 2022, disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/202201/581219-programa-nuclear-pakistan-india.html>
- The Economist, “Ins and outs. Acronyms BRIC out all over” en *The Economist*, 18 de septiembre de 2008, disponible en http://www.economist.com/node/12080703?story_id=12080703
- Tikhomirov, Andrey, *Russia During the Sanctions Period. Chronicle 2017*, Our Knowledge Publisher, Nueva York, 2020.
- Triguero, Beatriz, “Qué es la Helms-Burton, la ley que mantiene en jaque a las empresas españolas en Cuba” en *Vozpopuli*, 11 de noviembre de 2019, disponible en https://www.vozpopuli.com/economia_y_finanzas/que-es-ley-helms-burton-empresas-cuba_0_1298571250.html
- United Nations Security Council, *Sanctions*, United Nations, Nueva York, 2022, disponible en <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>
- United States Congress Senate, *The 20th Anniversary of the Tiananmen Square Protests: Examining the Significance of the 1989 Demonstrations in China and Implications for U.S. Policy*, Washington D. C., 4 de junio de 2009, disponible en <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-111hhrg51191/html/CHRG-111hhrg51191.htm>

- US Department of State, *Fact Sheet: India and Pakistan Sanctions*, 20 de enero de 2001, disponible en https://1997-2001.state.gov/regions/sa/fs_980618_india_pak.html
- US Department of the Treasury, *Sanctions Programs and Country Information*, Department of the Treasury, Washington D. C., 28 de diciembre de 2022, disponible en <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>
- Vidal Lyi, Macarena, “EE UU impone un bloqueo al sector de los semiconductores en China” en *El País*, 7 de octubre de 2022, disponible en <https://elpais.com/economia/2022-10-07/ee-uu-impone-un-bloqueo-al-sector-de-los-semiconductores-en-china.html>
- Voorhes, Meg, “The US divestment movement” en Neta C. Crawford y Audie Klotz (eds.), *How Sanctions Work. Lessons from South Africa*, St. Martin’s Press, Nueva York, 1999.
- Wagner, Alex, “Bush waives nuclear-related sanctions on India, Pakistan” en *Arms Control Today*, disponible en <https://www.armscontrol.org/act/2001-10/press-releases/bush-waives-nuclear-related-sanctions-india-pakistan>
- Walsh, Ben, “The unprecedented American sanctions on Russia, explained. How did the US cut Russia off economically, and what comes next?” en *Vox*, 9 de marzo de 2022, disponible en <https://www.vox.com/22968949/russia-sanctions-swift-economy-mcdonalds>
- XIV BRICS Summit, *BRICS Seminar on Targeted Financial Sanctions Related to Terrorism and Terrorist Financing Successfully Held*, 22 de abril de 2022, disponible en http://brics2022.mfa.gov.cn/eng/dtxw/202204/t20220422_10672253.html
- XIII BRICS Summit, *New Delhi Declaration*, 9 de septiembre de 2021, disponible en http://brics2022.mfa.gov.cn/eng/hywj/ODS/202203/t20220308_10649499.html#:~:text=We%2C%20the%20Leaders%20of%20the,9%20September%202021%20under%20the

Misiles hipersónicos y la carrera tecnológica armamentista entre Rusia, China y Estados Unidos

Hypersonic missiles and the technological arms race between Russia, China and the United States

María del Carmen Sánchez Mora*

Abstract

Hoy en día el sistema internacional se encuentra inmiscuido en un momento frágil frente a la carrera tecnológica armamentista que se desarrolla en el siglo XXI, en especial con el desarrollo de arsenal hipersónico, que son armas que viajan más rápido que la velocidad del sonido y contienen una serie de características que supone una gran ventaja en el ámbito militar, pero que además pueden tener implicaciones en el balance por el poder de las potencias, pues estas herramientas bélicas también cuentan con la capacidad de cargar con ojivas nucleares. Así pues, los tres países que se encuentran en esta carrera principalmente son Rusia, China y Estados Unidos, escenario en donde unos llevan la delantera, lo que les otorga un ímpetu coyuntural ante la reconfiguración del orden mundial actual. En este contexto de competencia armamentista, se observa que China y Rusia ostentan una ventaja significativa en el desarrollo de misiles hipersónicos, mientras que Estados Unidos enfrenta una brecha tecnológica que lo sitúa en desventaja. Sin embargo, en medio de esta contienda por el poder global entre naciones, surge una cuestión crucial: ¿qué lugar ocupa la seguridad internacional?

Palabras clave: misiles hipersónicos, reconfiguración mundial, estrategia, carrera tecnológica-armamentista, poder, seguridad internacional, relaciones internacionales.

Abstract

Today the international system is involved in a fragile moment in the face of the technological arms race that is taking place in the 21st century, especially with the development

*Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Actualmente estudia la maestría en Estudios sobre México-Estados Unidos en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Analista de seguridad nacional en The Global Thought. Correo electrónico: maria_sanchez@politicas.unam.mx

of hypersonic arsenals, which are weapons that travel faster than the speed of sound and contain a series of characteristics that represent a great advantage in the military field, but that could also change the rules of the game by having the ability to load nuclear warheads. Thus, the three countries that are in this race are mainly Russia, China and the United States, a scenario in which some of them are in the lead, which gives them a circumstantial impetus in the face of the reconfiguration of the current world order. In this arms race, China and Russia have a considerable superiority in the development of hypersonic missiles and the United States is facing a technological gap that places it at a disadvantage, however, on this game board where the global power of nations, where is international security?

Keywords: hypersonic missiles, global reconfiguration, strategy, technological arms race, power, international security, international relations.

Introducción

La carrera armamentista en el siglo XXI ha alcanzado nuevos niveles de complejidad y desafíos. A medida que avanzan las tecnologías militares y se intensifican las rivalidades geopolíticas, las naciones de todo el mundo están compitiendo para desarrollar y adquirir armas más avanzadas, sofisticadas y letales. Esta competencia implica no sólo armas convencionales, como tanques y aviones de combate, sino también el desarrollo de sistemas de armas de alta tecnología, como misiles hipersónicos, drones, armas cibernéticas y tecnología espacial.

La disputa por el poder se refleja en diversos factores, como el deseo de mantener la superioridad militar, la seguridad nacional, el equilibrio de poder entre las naciones y las rivalidades geopolíticas y estratégicas. Además, el avance tecnológico y la globalización han facilitado el acceso a tecnologías militares avanzadas, lo que ha ampliado el campo de juego y ha permitido a más países competir en esta carrera.

En esta era de rápidos avances tecnológicos y crecientes rivalidades geopolíticas, es fundamental analizar y comprender la dinámica de la carrera armamentista en el siglo XXI. Explorar sus implicaciones, el impacto en la seguridad internacional y las posibles formas de cooperación y control de armas son aspectos cruciales para buscar un equilibrio entre la defensa y la estabilidad global.

Ante la reconfiguración del orden mundial que se está experimentando en el siglo XXI y la persistente lucha por el poder entre Estados Unidos, China y Rusia, resulta ineludible abordar la cuestión de la carrera armamentista. Se reconoce ampliamente que el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y militar refleja un poder político enérgico, lo cual se revela como imperativo en este continuo conflicto por la supremacía política. Sin embargo, en medio de esta

dinámica, surge una cuestión fundamental que requiere atención: ¿cómo se ve afectada la seguridad internacional en este contexto?

Un ejemplo del resultado del rearme y el progreso de nuevas armas con tecnología mayormente desarrollada son los misiles hipersónicos, pues esta novedad es capaz de desplazarse a una mayor velocidad, incluso cinco veces más rápido que la velocidad a la que viaja el sonido.

El panorama geoestratégico en el orden global ha experimentado transformaciones significativas que plantean una amenaza palpable. No obstante, cualquier paso ulterior debe ser dado con extrema cautela, dado que las tensiones se han incrementado como consecuencia de la continua modernización de los dispositivos en juego. El aumento en los recursos presupuestarios destinados al desarrollo científico y tecnológico con el propósito de fortalecer el poderío militar y salvaguardar la seguridad nacional nos acerca peligrosamente a un escenario de potencial catástrofe.

Por ello, es indispensable conocer las nuevas armas estratégicas que están cambiando las dinámicas en la competencia por el poder. En la actualidad, los misiles hipersónicos representan sistemas que no sólo contribuyen a la obtención de ventajas en el escenario estratégico, sino que también se erigen como un indicador del poder estatal. Este hecho se debe a la elevada inversión de capital y la significativa proeza tecnológica requerida para su desarrollo y adquisición.

El desarrollo armamentista en el siglo XXI y Relaciones Internacionales

En el ámbito de Relaciones Internacionales, la conceptualización de “seguridad” ha experimentado transformaciones significativas a lo largo del tiempo, siempre en respuesta a las cambiantes del contexto global. Es fundamental destacar que, a pesar de estas reconfiguraciones en la noción de “seguridad”, la perspectiva predominante continúa siendo la del Realismo político. Esto implica que el mantenimiento de un poderío militar y armamentista sigue siendo considerado crucial para garantizar la seguridad del Estado en un contexto internacional que enfatiza la proyección de poder como elemento disuasorio y protector.

En el siglo XXI, a pesar de la ausencia de conflictos de gran envergadura, análogos a las dos guerras mundiales y la Guerra Fría que caracterizaron el siglo anterior, se ha observado un incremento significativo en la asignación de recursos presupuestarios destinados específicamente al sector militar.

De acuerdo con los datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): “El gasto militar mundial total aumentó un 3,7% en términos reales en 2022, hasta alcanzar un nuevo máximo de 2,24 billones de dólares [...] Los tres países que más gastaron en 2022 –Estados Unidos, China y Rusia– representarán

el 56% del total mundial”.¹ En el informe también se estipula que Estados Unidos tuvo el mayor presupuesto militar, con 877 millones de dólares en 2022, y en segundo lugar se encontró China, con 292 millones de dólares; además “se calcula que el gasto militar ruso creció un 9,2% en 2022, hasta unos 86.400 millones de dólares. Esto equivale al 4,1% del producto interior bruto (PIB) de Rusia en 2022, frente al 3,7% del PIB en 2021”.²

Lo expuesto plantea una interrogante importante: ¿por qué el poder armamentista sigue teniendo tanta relevancia? Desde la perspectiva de la Escuela Realista, la inexistencia de una autoridad política efectiva a escala internacional da lugar a la anarquía³ y ésta, unida a la búsqueda egoísta del interés nacional y al principio de la “autoayuda”, lleva a que los Estados se comporten como unidades funcionalmente similares.⁴ La evidente tendencia al crecimiento del gasto militar conduce a la conclusión de que los Estados han reconocido que una fuerza militar de gran envergadura resulta ser el reflejo de una nación potente ante el sistema internacional, ya que se entiende que “una política de seguridad está basada en el poder, sobre todo en el militar”.⁵

La llamada “revolución en los asuntos militares” así como la sofisticación y el perfeccionamiento de las armas convencionales han llevado a un replanteamiento de la concepción clásica de la seguridad: si ésta requiere en último término de la existencia de un poder militar suficiente para disuadir o defenderse de un ataque y garantizar así la supervivencia, por otro lado, la avasalladora superioridad militar y tecnológica de un único país o un pequeño grupo de países lleva a preguntarse hasta dónde es posible, para un país pequeño o mediano, garantizar su seguridad en términos militares.⁶

¹ Stockholm International Peace Research Institute, *El gasto militar mundial alcanza un nuevo récord con el aumento del gasto europeo*, Stockholm International Peace Research Institute, 2023, disponible en <https://www.sipri.org/sites/default/files/MILEX%20Press%20Release%20ESP.pdf> fecha de consulta: 29 de mayo de 2023.

² *Idem*.

³ De acuerdo con la teoría de Realismo Político de Relaciones Internacionales, el concepto de anarquía hace referencia al estatus en el que se encuentra el sistema internacional, al no existir una autoridad superior que establezca un orden sobre los Estados; por ende, éstos suelen actuar de manera autónoma en búsqueda de sus propios intereses y seguridad, lo que conlleva a una competencia constante por el poder.

⁴ Javier Jordán, *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Plaza y Valdés Editores, España, 2013, p. 20.

⁵ Arnold Wolfers, “National security” en *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 4, Oxford University Press, Estados Unidos, diciembre 1952, p. 7.

⁶ Martha Bárcena Coqui, “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, febrero 2000, p. 14.

Es necesario entender a este sistema complejo como una estructura de equilibrio defensivo y ofensivo. La dinámica de continuar fortaleciendo el ámbito armamentista y militar no ha perdido vigencia ni la perderá, pues ello asegura la propia supervivencia del Estado a pesar de las amenazas que hoy atañen al entorno global y que no necesariamente han de afrontarse exclusivamente con medios militares.

Desde la perspectiva de las concepciones clásicas del poder militar, la posesión de una capacidad armamentista sólida da lugar a un equilibrio de poder en el cual un Estado que carece de una fuerza militar tecnológicamente avanzada se vuelve vulnerable ante aquellos que sí la tienen en la comunidad internacional. La tecnología militar también ha evolucionado en las últimas décadas y eso está abriendo nuevas posibilidades a los planificadores políticos.⁷

Es posible entender que el funcionamiento en el que se construyen las relaciones internacionales está intrínsecamente vinculado a la carrera armamentista, al mismo progreso, desarrollo, despliegue y almacenaje de dichos instrumentos bélicos. Esta proliferación es considerada peligrosa en especial porque tiende a romper con el equilibrio en las balanzas regionales, promueve posibles escaladas militares, fomenta un incremento cualitativo en la carrera de armas y provoca el surgimiento de crisis interestatales, lo que lleva a aumentar las posibilidades de confrontaciones.⁸

El armamentismo ha fungido desde siempre como una herramienta de los Estados para adquirir y conservar el poder por medio de la fuerza y el desarrollo de nuevas capacidades bélicas, ganando de este modo un papel de suma importancia. Las capacidades militares están permanentemente en renovación y en programas de mantenimiento tanto en lo relacionado con las fuerzas armadas como con las armas en sí.⁹ En este entorno, los avances tecnológicos han representado una estrategia permanente en el plano internacional; es decir, existe una constante competencia, sobre todo entre las grandes potencias, por alcanzar el mejor equipamiento armado, buscando el más avanzado, rápido y eficaz, según las necesidades que se establezcan.

Para una gran potencia, el único modo de garantizar su seguridad consiste en acumular una cuota de poder mayor que la del resto. El resultado es una competencia interminable ya que aunque una gran potencia sea objetivamente superior a las demás nunca sabe con

⁷Javier Jordán, *op. cit.*, p. 175.

⁸María de los Ángeles Meneses Marín, “Diferentes facetas de la carrera armamentista” en Edmundo Hernández-Vela Salgado y Sandra Zavaleta Hernández (eds.), *Política internacional. Temas de análisis 4*, FCPyS-UNAM, México, 2017, p. 87.

⁹*Ibidem*, p. 86.

certeza si es suficientemente poderosa en el presente o si continuará siendo en el futuro. La percepción de inseguridad y la incertidumbre alimentan el afán insaciable de poder.¹⁰

Esta incertidumbre del mantenimiento del poder ya ha sido demostrada en distintos eventos históricos, por ejemplo, con la caída de la Unión Soviética, pues pese a que era una de las grandes potencias en aquel contexto bipolar, perdió su poderío. Actualmente Rusia se esmera en mantenerse también bajo esta lógica para sobrevivir en esta reconfiguración del poderío internacional, en el que ahora no sólo participan Estados, sino nuevos actores que se insertan en el escenario global del siglo XXI.

Las innovaciones tecnológicas también se convierten en parte de la política de un Estado cuando se encuentra en ellas un potencial estratégico frente al escenario internacional, pues un interés político siempre ha sido mantenerse al frente. ¿Y cómo se logra dicho interés? teniendo mayor capacidad de ofensiva en distintos aspectos, es decir, al final la estrategia es un proceso que convierte el poder militar en poder político.¹¹

El contexto determina la evaluación de la dinámica y, por lo tanto, de la tecnología bélica a desarrollar, lo cual ha generado que la supremacía en la tecnología sea un factor preponderante y de impacto para la consecución de éxitos militares, en escenarios bélicos y previos a los mismos,¹² dotando así de mejor capacidad de respuesta, buscando una ventaja comparativa con nuevos sistemas, los cuales traen consigo aspectos políticos y doctrinales.

La ciencia y la tecnología son aspectos especialmente impulsados por toda la industria bélica, por ello se afirma que si la investigación científico-tecnológica ha avanzado, es por el empuje de este sector industrial para la creación de armas, de allí se ha tejido una fuerte alianza entre ciencia y guerra, lo que ha repercutido en la consideración y conceptualización de la ciencia y la tecnología como aliadas de la destrucción. Es de dominio público que la producción militar solventa y acapara un gran porcentaje de la investigación científico-tecnológica multiplicando sus costos (...).¹³

¹⁰ *Ibidem*, pp. 28-29.

¹¹ Véase Thomas Kane y David Lonsdale, *Understanding Contemporary Strategy*, Routledge, Estados Unidos, 2012, p. 13.

¹² Haylyn Andrea Hernández Fernández, “La revolución tecnológica militar: una mirada crítica” en *Revista de Estudios en Seguridad y Defensa*, vol. 10, núm. 20, Escuela Superior de Guerra, Colombia, 2015, pp. 103-115, disponible en <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/articulo/view/40/314> fecha de consulta: 29 de mayo de 2023.

¹³ María de los Ángeles Meneses Marín, *op. cit.*, p. 77.

En este sentido, resulta ser que en las últimas décadas la aeromovilidad ha revolucionado en gran medida la maniobra terrestre, permitiendo actuar con rapidez sobre cualquier punto del área de operaciones para transportar fuerzas suministros y obtener información.¹⁴ La prontitud con la que se puede actuar es ahora un punto invaluable para mantener la estrategia defensiva/ofensiva.

Misiles hipersónicos

Una manifestación destacada del progreso en armamento altamente tecnológico se materializa en los misiles hipersónicos. Aunque este sistema no constituye una innovación reciente, su desarrollo se remonta al siglo pasado, específicamente a la década de 1950. Sin embargo, en aquel periodo de posguerra, prevalecía un enfoque mayoritario en la capacidad de armamento nuclear, lo que limitó la importancia otorgada a los misiles hipersónicos en ese entonces. La consecuencia fue una falta de impulso significativo en su desarrollo. No obstante, en la actualidad estos misiles han adquirido una relevancia sustancial, agravada por su convergencia con la continua amenaza nuclear.

Varios países participan activamente en la investigación y el desarrollo de armamento hipersónico. Entre los actores más prominentes se encuentran China, Rusia y Estados Unidos. No obstante, es importante destacar que otros Estados, como Francia, India y Corea del Norte, también han destinado recursos significativos a programas científico-tecnológicos con el objetivo de desarrollar y desplegar este tipo de arsenal.

Es imperativo considerar que la información relativa al desarrollo de armas hipersónicas puede hallarse sujeta a secretos militares y clasificaciones, lo que conlleva a una disponibilidad limitada de datos actualizados y completos acerca de los programas en curso en cada nación. Además, es factible que existan otros países que estén involucrados en proyectos similares, aunque no hayan divulgado públicamente su participación en dichos programas.

“El poder aéreo sigue siendo una de las principales bazas de cualquier gobierno a la hora de ejercer la acción exterior del Estado de un modo rápido y eficaz con relativa independencia de las distancias y de las circunstancias”.¹⁵ En especial, estos misiles cuentan con todas las variables operacionales básicas significativas en cuestión de un ejercicio estratégico. En cuanto a espacio es capaz de alcanzar distancias de 4 mil a 6 mil km; en tiempo, se concretaría este mismo recorrido al menos en 15 minutos, lo que le otorga una cuota sumamente ventajosa. Dicha

¹⁴ Joseph Baqués Quesada y José Luis Calvo, “El poder militar terrestre, naval, aéreo y en el espacio” en Javier Jordán (ed.), *op. cit.*, p. 152.

¹⁵ *Ibidem*, p. 172.

variable operacional está estrechamente relacionada con el rol que compete a este nivel para acotar, en la medida de lo posible, el grado de incertidumbre en que se desenvolverá cada uno de los factores de poder en una circunstancia particular.¹⁶

La distribución de fuerzas también se cumple, pues los misiles hipersónicos serían desplegados según los objetivos seleccionados como una operación de reserva estratégica: “Una situación de inferioridad, en términos comparativos generales, puede ser favorablemente resuelta, y así lo demuestra la historia militar, mediante una maniobra acertada que logre concentrar un poder de combate relativo superior sobre el lugar más sensible del enemigo”.¹⁷

En la parte de restricciones en cuanto a la libertad de acción que se tienen por las herramientas jurídicas del derecho internacional, en la actualidad no hay impedimento alguno para desplegar misiles hipersónicos, debido a que el Tratado de Eliminación de Misiles a Corto y Mediano Alcance (*Intermediate-Range Nuclear Forces* o INF, por sus siglas en inglés), está ahora fuera del escenario internacional actualmente, pues cabe recordar que el 2 de agosto de 2019 el entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump, se retiró de este acuerdo y así lo hizo al día siguiente Rusia.

Sin lugar a dudas, el éxito obtenido con el desarrollo de este arsenal tan sofisticado coloca en tensión algunas relaciones de poder, sobre todo entre Estados Unidos, Rusia y China. Este ambiente de presión, en donde está en riesgo la seguridad a nivel global, se desató desde el momento en el que Washington decidió abandonar el INF, el cual entró en vigor en 1987 y estipulaba un compromiso por la eliminación de misiles.

“Ese acuerdo prohibía el emplazamiento de misiles nucleares de alcance intermedio en Europa y en la antigua Unión Soviética. Esos sistemas de armamento eran considerados altamente desestabilizadores y representaban un gran riesgo. El tratado INF fue considerado uno de los más relevantes para reducir el peligro de una confrontación nuclear”.¹⁸

“El tratado INF, negociado por el entonces presidente estadounidense Ronald Reagan y el líder soviético Mijaíl Gorbachov, prohibió el uso de misiles con un alcance de entre 500 y 5.500 kilómetros y puso fin al peligroso desarrollo de cabezas

¹⁶ Luis María Campos, *Bases para el pensamiento estratégico*, Docencia, Escuela Superior de Guerra, Colombia, 1993, p. 51.

¹⁷ *Ibidem*, p. 53.

¹⁸ Alejandro Nadal Egea, “Tratado INF: la nueva amenaza nuclear” en *Sin Permiso*, España, 20 de febrero de 2019, disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/tratado-inf-la-nueva-amenaza-nuclear> fecha de consulta: 29 de mayo de 2023.

nucleares entre ambos”.¹⁹ Gracias a este tratado se logró propiciar un ambiente más pacífico y, sobre todo, seguro para el mundo entero al comenzar un proceso de cooperación entre los que eran entonces Estados hegemones y ante la ya mencionada tensión por una guerra nuclear.

No obstante, la salida de Estados Unidos del Tratado INF se decidió debido a las acusaciones que hizo a Rusia por violar dicho tratado al desarrollar sistemas que, según el acuerdo, están prohibidos. Ante el desorden, el Kremlin decidió deslindarse también de sus obligaciones con este instrumento jurídico. La posición de China fue prudente, instando al diálogo para no abandonar el Tratado INF.

A partir de entonces el deterioro de las relaciones y en último término de la seguridad de ambos no se produciría en un contexto de dilema de seguridad, sino de espiral ofensiva. Las medidas orientadas a gestionar esta situación irían desde el endurecimiento de la política defensiva con el fin de reforzar la disuasión frente al potencial agresor e iniciativas políticas destinadas a modificar la estrategia y los objetivos de las elites del amenazante (...).²⁰

“El abandono del Tratado INF implica el retorno a una era de inestabilidad e inauguró una nueva fase en la carrera de armamentos nucleares. Washington lleva varios años diciendo que Rusia ha estado incumpliendo el tratado, mientras Moscú ha insistido en que las violaciones al acuerdo vienen de Estados Unidos”.²¹

Las tensiones políticas y militares entre dos o más países pueden estar asociadas a un dilema de seguridad o una espiral ofensiva.²² La situación que estamos presenciando justo ahora nos lleva a dibujar escenarios en perspectiva seriamente amenazantes. El Tratado INF se había convertido en uno de los vestigios de mayor importancia en conjunto con otra serie de tratados del régimen de control de armamentos, una compleja red de tratados creada desde finales de la Guerra Fría.²³ No obstante, como ya se mencionó, ahora no son sólo Estados Unidos y Rusia,

¹⁹ Cultura Colectiva, “Rusia suspende su participación en el tratado INF sobre armas nucleares” en *Cultura Colectiva News*, 2 de febrero de 2019, disponible en <https://news.culturacolectiva.com/mundo/rusia-suspende-participacion-en-el-tratado-inf-sobre-armas-nucleares/> fecha de consulta: 3 de junio de 2023.

²⁰ Joseph Baqués Quesada y José Luis Calvo, *op. cit.*, p. 183.

²¹ Alejandro Nadal Egea, *op. cit.*

²² *Ibidem*, p. 191.

²³ Véase Miguel Yeste Peco, “El penúltimo vestigio del viejo orden nuclear” en *Heraldo*, México, 29 de octubre de 2018, disponible en https://www.researchgate.net/publication/329698556_EL_penultimo_vestigio_del_viejo_orden_nuclear/link/5c15ea2e299bf139c75bca30/download fecha de consulta: 3 de junio de 2023.

sino que también se encuentra China en este contexto ante su creciente poderío militar, en la reconfiguración del orden global en el siglo XXI.

El entorno actual reclama una evidente carrera de armamentos pues, como se ha observado, la tecnología utilizada es avanzada y dispone de nuevos retos, por los cuales estos Estados protagónicos y sus aliados deben estar atentos tanto ofensiva como defensivamente. ¿Acaso el siglo pasado no nos enseñó nada sobre el peligro de destrucción que corre el mundo entero?

No obstante, es esencial tener en cuenta que los misiles hipersónicos, a pesar de su avanzada tecnología, no se desplegarían en cualquier conflicto, ya que están diseñados específicamente como armas estratégicas de acción inmediata, cuyo uso se determinaría en función del contexto y de la amenaza percibida. Además, pueden ser utilizados como una demostración de poder al exhibir la capacidad tecnológica que se tiene ante otros Estados que no poseen estos sistemas hipersónicos.

Este tipo de arma es capaz de desplazarse a una mayor velocidad, incluso 20 veces más rápido que la velocidad a la que viaja el sonido, de ahí viene su nombre: hipersónico. Lo que hace distinto a este sistema hipersónico de los misiles balísticos con alcance intercontinental es que estos últimos tienen poca precisión y su margen de error es muy amplio, además de que los costos de su desarrollo son muy elevados, pues oscilan entre seis y siete millones de dólares por unidad. Es por ello que este tipo de misiles está reservado a ser utilizado sólo en caso de una amenaza nuclear, puesto que portan una cabeza nuclear y, de ser expulsados, el daño sería indefinible. “Además éstos cumplen con una ruta preestablecida sin poder cambiarla y describen un arco en su trayectoria a través de distancias también extremas”.²⁴

En contraste, los misiles hipersónicos, que resultan insusceptibles de interceptación, destacan por su capacidad de precisión en el impacto sobre el objetivo y la posibilidad de maniobrar durante su trayectoria, además de alcanzar velocidades extremadamente elevadas. “Los misiles hipersónicos se pueden utilizar para realizar un ataque de precisión contra un blanco militar o político a más de 10.000 kilómetros de distancia que el enemigo no podrá detener, o también para alcanzar y hundir un portaaviones navegando en el medio del mar sin que pueda hacer nada para defenderse e incluso se especula con que puedan ser disparados desde el espacio”.²⁵

²⁴ Infobae, “¿Qué son y cómo funcionan los misiles hipersónicos y por qué Estados Unidos, Rusia y China compiten por ellos?” en *Infobae*, Argentina, 29 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.infobae.com/america/mundo/2018/12/29/que-son-y-como-funcionan-los-misiles-hipersonicos-y-por-que-estados-unidos-rusia-y-china-compiten-por-ellos/> fecha de consulta: 28 de mayo de 2023.

²⁵ *Idem*.

El funcionamiento de estos misiles se basa en la utilización de motores con tecnología de respiración de aire, conocidos como *scramjet*, el cual funciona de la siguiente manera: el oxígeno que entra por la boca del reactor se comprime gracias a la velocidad a la que avanza el misil; después el aire entra en la cámara de combustión en donde es utilizado combustible de hidrocarburos (cuando usualmente se hace uso de hidrógeno), lo que permite que el misil alcance distancias más largas.²⁶ Enseguida el combustible gaseoso se mezcla con el oxígeno entrante que, al calentarse, acelera el aire, razón por la cual se produce el impulso y genera las altas velocidades.²⁷ Esta eficiente operación contribuye a reducir el peso del artefacto y mejora su maniobrabilidad, marcando una clara distinción respecto al motor de cohete empleado en los misiles balísticos convencionales.

Esta tecnología había enfrentado notables desafíos en el pasado debido a las dificultades técnicas asociadas con el mantenimiento de la combustión y las elevadas temperaturas que se generan. No obstante, en la actualidad constituye un logro innegable, tal como se evidencia en los casos de Rusia y China, que han alcanzado con éxito la capacidad de desarrollar y desplegar estas armas de gran potencial. Es relevante destacar que, según expertos, estos sistemas poseen un poderío formidable, ya que “ninguno de los sistemas de defensa antimisiles existentes en el mundo puede detener la mortífera carga que lleva su cabeza de guerra”.²⁸

Los sistemas de armas hipersónicas son el inicio de una carrera armamentística hipersónica. Lo preocupante, además, como puede observarse, es que Rusia y China están desarrollando sistemas de armas hipersónicas nucleares. Estos misiles aumentarían las posibilidades de prevención por parte de adversarios que temieran un ataque masivo contra sus objetivos de contrapeso.²⁹ En este sentido, la amenaza sería que ni siquiera cabría posibilidad de reacción por parte del adversario por la rapidez; además, al ser armas estratégicas, están resueltas para tener como objetivo puntos clave como silos e instalaciones militares para debilitar al enemigo.

²⁶ Véase Debalina Ghoshal, *The U.S. X-15A Wave Rider: U.S. Gears up for Prompt Global Strike*, In Focus, Estados Unidos, 2014, disponible en http://capsindia.org.managewebsiteportal.com/files/documents/CAPS_Infocus_DG_2.pdf fecha de consulta: 1 de junio de 2023.

²⁷ Véase S/a, “Historia y funcionamiento del *scramjet*” en *Revista Discover*, Estados Unidos, 20 de febrero de 2014, disponible en <https://revistadiscover.com/profiles/blogs/historia-y-funcionamiento-del-scramjet> fecha de consulta 3 de junio 2023.

²⁸ RT, “El misil hipersónico ruso Avangard alcanzó durante sus pruebas una velocidad ‘inalcanzable’” en RT, Rusia, 28 de diciembre de 2018, disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/300469-trasciende-velocidad-misil-ruso-avangard> fecha de consulta: 2 de junio de 2023.

²⁹ Debalina Ghoshlal, *op. cit.*, p. 8.

El misil, dotado de una ojiva alada capaz de planear, impactó a la hora prevista contra el blanco designado. El Kremlin reveló además que las características de la ojiva planeadora le permiten evadir las zonas de defensa antimisiles de cualquier adversario y, como resultado, el misil es capaz de superar los sistemas de defensa antimisiles existentes y en desarrollo.³⁰

El mundo contempla con alarma el despliegue de un sistema estratégico militar cuya racionalidad evoluciona claramente en dirección hacia una posible utilización del armamento nuclear.³¹ Las innovaciones tecnológicas que se están obteniendo en el ámbito militar nos llevan a romper con el estigma de que las armas nucleares son únicamente armas políticas para una disuasión debido a la destrucción mutua asegurada, pues el hecho de que estos misiles hipersónicos pudieran portar ojivas nucleares representa una utilización factible de un arma nuclear, pues aunque apenas se han realizado pruebas, nos lleva a pensar que es más que probable su futuro uso.

Ante este contexto, surge la interrogante sobre el estado de la seguridad internacional. Este dilema relativo a la seguridad no se limita sólo a la percepción de fortaleza o vulnerabilidad en relación con otros actores, sino que se manifiesta concretamente como una amenaza en evolución. El desarrollo actual de tecnología militar hipersónica por parte de las potencias (Rusia, China y Estados Unidos) ya ha dado paso a que otros Estados comiencen con el desarrollo de proyectos para obtener estas herramientas bélicas. La razón por la que la seguridad internacional está en un momento frágil ante esta coyuntura se debe a que esto puede contribuir a la escalada de tensiones regionales. Cuando varios Estados buscan adquirir esta tecnología, se crea una dinámica competitiva que puede aumentar las posibilidades de conflicto. Las disputas territoriales, las rivalidades históricas y la desconfianza entre Estados pueden exacerbarse a medida que se introducen capacidades hipersónicas en la ecuación.

La capacidad de las armas hipersónicas para superar defensas convencionales y acortar el tiempo de decisión plantea preocupaciones fundamentales en regiones conflictivas, por ejemplo en escenarios de conflicto como el de Irán frente a Israel, entre Corea del Norte y Japón o en el actual conflicto entre Rusia y Ucrania. La introducción de armas hipersónicas podría intensificar las inestabilidades existentes.

³⁰ Mikhail Klimentiev, “Experto alemán: Occidente es incapaz de interceptar el misil ruso Avangard” en *Sputnik*, Rusia, 30 de diciembre de 2018, disponible en <https://sputniknews.lat/20181230/occidente-no-es-capaz-interceptar-misil-ruso-hipersonico-1084488437.html> fecha de consulta: 29 de mayo de 2023.

³¹ Alejandro Nadal Egea, “Tecnología militar y armamentos estratégicos” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 9, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, octubre-diciembre 1985, pp. 14-24, disponible en <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/2427> fecha de consulta: 1 de junio de 2023.

Estos conflictos podrían involucrar a grandes potencias que respaldan a diferentes actores regionales, lo que aumentaría el riesgo hacia un conflicto a mayor escala.

Llama la atención el simbolismo ambiguo de las armas, es decir, la dificultad e incluso la imposibilidad de distinguir entre sistemas de armamento puramente ofensivos y defensivos, ya que dicho carácter dependerá la mayoría de las veces del empleo que se haga a favor de ellos. Por ejemplo, un escudo antimisiles que en principio parece responder a una finalidad exclusivamente de defensiva puede formar parte de una estrategia ofensiva que trate de proteger de los efectos de un primer golpe nuclear.³²

El desarrollo de misiles hipersónicos plantea un desafío significativo a los acuerdos internacionales de control de armas. Los tratados existentes al respecto no suelen abordar específicamente esta categoría, lo que crea lagunas en la regulación y el control. La ausencia de limitaciones claras puede llevar a una carrera armamentista sin restricciones y socavar los esfuerzos de desarme y no proliferación.

En el siglo XXI emerge de manera evidente una competencia tecnológica militar en el ámbito de las armas hipersónicas. En este contexto, se observa que Rusia y China en apariencia lideran este desarrollo, dado que los sistemas militares estadounidenses no han conseguido resultados efectivos en respuesta a la evolución de este tipo de armamento. La coincidencia en el interés de estos tres países en la innovación de sistemas bélicos no es fortuita, como se ilustró al comienzo de este artículo, ya que —además— son naciones que ostentan los mayores presupuestos militares a nivel mundial. Es pertinente señalar que, no obstante, no son los únicos Estados con aspiraciones de adquirir tales armas. Por lo tanto, a continuación se llevará a cabo un análisis conciso del progreso de los sistemas hipersónicos en estos tres países.

Armas hipersónicas de Rusia

Desde 2018 Moscú demostró tener la tecnología y los medios necesarios para el desarrollo de armas hipersónicas, por lo que fue en dicho año que comenzaron las pruebas exitosas y, sobre todo, la demostración por parte del Kremlin de tener un poderío militar y altamente tecnológico eficaz.

En ese año, “Avangard” fue el nombre que se le asignó a un vehículo de planeo hipersónico que puede llegar a volar velocidades hasta Mach 27,³³ por lo que

³² Joseph Baqués Quesada y José Luis Calvo, *op. cit.*, p. 182.

³³ Journals of India, “Kinzhall & Zircon hypersonic missiles” en *Journals of India*, India, 11 de marzo de 2023, disponible en <https://journalsofindia.com/kinzhal-zircon-hypersonic-missiles/> fecha de consulta: 3 de junio de 2023.

avanza a 9.5 km por segundo aproximadamente, y que en su prueba en 2018 recorrió unos 6 mil kilómetros desde la base militar de Dombrovski, en el sur de la cordillera de los Urales, hasta el polígono de tiro de Kura en la península de Kamchatka, en el Extremo Oriente ruso.³⁴ El sistema Avangard fue diseñado como parte de un vehículo de reentrada múltiple e independiente de misiles intercontinentales, cuya maniobrabilidad y velocidades hipersónicas lo hacen invulnerable a los sistemas antimisiles modernos.³⁵

El sistema Avangard es capaz de cargar desde 800 kilotonnes hasta dos megatonnes en su ojiva: “la nueva arma tiene varias ventajas importantes a la vez, incluido el alcance intercontinental, una precisión similar a la de los misiles de crucero y una velocidad increíble”.³⁶

Por su parte, el sistema “Kh-47m2 Kinzhal” es un misil balístico que se debe colocar en un sistema aéreo para ser lanzado; es capaz de alcanzar velocidades de Mach 10, con un alcance de 2 mil-3 mil km y puede hacer maniobras evasivas en todas las etapas del vuelo. El Kremlin lo anunció en 2018 como un arma “excepcionalmente capaz de penetrar todos y cada uno de los sistemas de defensa aérea enemigos y que podría llegar a Londres en nueve minutos”.³⁷

El cohete alcanza una velocidad hipersónica en el tramo final de la trayectoria, donde debe estar envuelto en plasma que no transmite radiación electromagnética y ondas de radar, lo que lo hace invisible para los sistemas de defensa aérea. Esta combinación de características permite que el misil del complejo supere de manera confiable todos los sistemas de defensa aérea y de defensa antimisiles.³⁸

³⁴ LaSexta-EFE, “Rusia prueba su nuevo misil: llegaría en 15 minutos a Estados Unidos y es indetectable” en *La Sexta*, España, 26 de diciembre de 2018, disponible en https://www.lasexta.com/noticias/internacional/rusia-prueba-su-nuevo-misil-llegaria-en-15-minutos-a-estados-unidos-y-es-indetectable-video_201812265c23ee6e0cf2846faa58ad48.html fecha de consulta: 29 de mayo de 2023.

³⁵ RT, “Ministerio de Defensa Ruso: el misil hipersónico Avangard entrará en servicio este mismo año” en *RT*, Rusia, 24 de julio de 2019, disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/322000-ministerio-defensa-ruso-misil-hipersonico-avangard-poner-servicio> fecha de consulta: 2 de junio de 2023.

³⁶ Andrei Zhúkov, “Типерзвукoвая ракета “Авангард”-на что она способна” en *Hi-News.ru*, Rusia, 6 de julio de 2022, disponible en <https://hi-news.ru/technology/giperzvukovaya-raketa-avangard-na-chto-ona-sposobna.html> fecha de consulta: 2 de junio de 2023.

³⁷ Pedro Mitchell, “Hypersonic hype? Russia’s Kinzhal missiles and the lessons for air defense” en *Modern War Institute*, Estados Unidos, 23 de mayo de 2023, disponible en <https://mwi.usma.edu/hypersonic-hype-russias-kinzhal-missiles-and-the-lessons-for-air-defense/#:~:text=The%20Kinzhal%20instead%20uses%20a,then%20coasts%20to%20its%20target> fecha de consulta: 2 de junio de 2023.

³⁸ Anna Nosova, “Типерзвукoвой ракетный комплекс ‘Кинжал’: особенности и характеристики ракет, которыми РФ обстреляла Украину” en *TCH*, Rusia, 17 de mayo de 2023, disponible en <https://bit.ly/3r9ПqB> fecha de consulta: 1 de junio de 2023.

Este sistema fue utilizado por primera vez en el conflicto ruso-ucraniano por el Kremlin en diversas ocasiones a lo largo de 2022 y 2023; empero, el 4 de mayo del presente año se informó la intercepción de misiles Kinzhal por parte de Ucrania gracias al sistema de defensa Patriot, de fabricación estadounidense;³⁹ no obstante, el Departamento de Defensa ruso desmintió esta información, afirmando que pudo haber sido confundido con un sistema Iskander, ya que son idénticos, pero el misil balístico Iskander, además de no contar con la tecnología para alcanzar velocidades más altas que el sonido, es desplegado por medios terrestres, en comparación con Kinzhal, que se despliega por medios aéreos para poder alcanzar la rapidez esperada.

Por su parte, el artefacto bélico nombrado “Tz irkon (3M22)” podría ser uno de los misiles hipersónicos que provocan mayor tensión internacional, pues está adecuado únicamente para la carga de ojivas nucleares. Fue probado por primera vez en 2021 volando a una velocidad de 8 mil km/h, y entre sus características se encuentran las siguientes: puede alcanzar una velocidad de hasta Mach 9, su rango de vuelo estimado es de mil a 1 500 km con una masa de ojiva de 200 kg, por lo que su capacidad de destrucción es mucho mayor, además de tener la capacidad de atacar objetivos marítimos y terrestres en movimiento con gran precisión si es necesario. Es necesario mencionar que se desarrolló con el fin principal de operar desde el dominio marítimo, pues fue diseñado para armar submarinos nucleares, barcos y cruceros.⁴⁰

Así pues, miembros de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa afirmaron que ningún país tiene hasta el momento la tecnología para poder hacer frente a este sistema:

La Patria nos dio tal arma, de la cual el enemigo potencial no tiene medios para contrarrestar. Porque no se crea el sistema de contraataque para ello. Los sistemas de defensa aérea y de defensa antimisiles de un enemigo potencial en servicio no son capaces de detectar, y mucho menos golpear un misil debido a sus características de velocidad (...) Los oponentes no verán un misil en los localizadores, ya que, además de las velocidades, las tecnologías sigilosas están integradas en Zircon.⁴¹

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ Карпов и Медвѣева, “Универсальное оружие: что известно о возможностях гиперзвуковой ракеты ‘Циркон’” en *RT*, Rusia, 14 de marzo de 2022, disponible en <https://russian.rt.com/russia/article/975340-rossiya-cirkon-stels> fecha de consulta: 29 de mayo de 2023.

⁴¹ *Idem.*

Ante ello, es posible observar la ventaja tecnológica que posee Rusia en cuanto a su arsenal hipersónico que, como se mencionó, son armas sumamente estratégicas utilizadas con fines muy puntuales; es por ello que cada uno de los sistemas, tanto Avangard como Kinzhal y Tzircon, tiene fines específicos de acuerdo con las características que cada uno posee.

Armas hipersónicas de China

El desarrollo de misiles hipersónicos en China ha sido impulsado por una combinación de recursos financieros sustanciales, inversión en investigación y desarrollo, así como el compromiso de mantener una capacidad militar de vanguardia. Por lo tanto, dicho Estado también tiene una ventaja en este ámbito, pues se ha afirmado el desarrollo de este tipo de sistema estratégico militar. De hecho, entre las intenciones del país asiático se encuentran la mejora de sus Fuerzas Armadas, así como el desarrollo de investigaciones de tecnología militar, lo cual se ve bien reflejado en el aumento del presupuesto destinado al ámbito militar.

Así pues, una de las armas hipersónicas que posee China es el “DF-27 (Dongfenf-27)”, que tiene un alcance de 5 mil a 8 mil km, que también podría contener capacidad de carga de una ojiva nuclear, lo que la posiciona como un arma estratégica y táctica; además “tiene una capacidad de ‘deslizamiento hipersónico 2’, lo que significa que se puede maniobrar para evadir las defensas antimisiles estadounidenses y aliadas y es un potencial ‘asesino de portaaviones’ mayor que sus predecesores”.⁴²

Por su parte, “el arsenal hipersónico de China incluye el DF-17, un misil balístico de alcance intermedio con un vehículo de planeo hipersónico capaz de alcanzar un alcance de hasta 1.600 kilómetros”.⁴³ Fue diseñado para desplegar el vehículo de planeo hipersónico DF-XF “con un alcance de casi 2.000 kilómetros, y el prototipo hipersónico con capacidad nuclear Xingkong-2”.⁴⁴

También cuentan con el DF-41, que conlleva un vehículo de planeo hipersónico que tiene hasta 15 mil km de alcance, dotado de una cabeza que podría portar

⁴² Josh Rogin, “The most shocking intel leak reveals new Chinese military advances” en *The Washington Post*, Estados Unidos, 13 de abril de 2023, disponible en <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/04/13/china-hypersonic-missile-intelligence-leak/> fecha de consulta: 3 de junio 2023.

⁴³ Xiaoman, “美說中國高超音速武器庫領先世界” en *RFI*, China, 11 de marzo de 2023, disponible en <https://www.rfi.fr/tw/%E6%AD%90%E6%B4%B2/20230311-%E7%BE%8E%E8%AA%AA%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%AB%98%E8%B6%85%E9%9F%B3%E9%80%9F%E6%AD%A6%E5%99%A8%E5%BA%AB%E9%A0%98%E5%85%88%E4%B8%96%E7%95%8C> fecha de consulta: 4 de junio de 2023.

⁴⁴ *Idem*.

hasta 10 ojivas nucleares.⁴⁵ En una prueba realizada el 27 de julio de 2021, el misil logró dar una vuelta alrededor del globo terráqueo y posteriormente se lanzó hacia un objetivo dentro del territorio chino, lo que pareciera ser el misil hipersónico más potencial hasta ahora demostrado y colocando a China a la cabeza de la carrera tecnológica-armamentista en el rubro hipersónico.⁴⁶ Además, ya han desarrollado el “YJ-21”, un misil hipersónico antibuque que puede alcanzar una velocidad de Mach 10.⁴⁷

China ha demostrado progresos significativos en esta área, lo que ha contribuido a mejorar la eficiencia y el alcance de sus misiles hipersónicos. Esta capacidad que ha logrado desarrollar con éxito puede tener implicaciones en el equilibrio de poder en la región de Asia-Pacífico, específicamente en relación con las tensiones actuales con Taiwán y Estados Unidos en el posicionamiento de sus grupos portaviones en el océano Pacífico.

El desarrollo de misiles hipersónicos fortalece la capacidad de China para disuadir a posibles adversarios. La amenaza creíble de un ataque hipersónico efectivo disuade a otros actores de buscar acciones agresivas, ya que comprenden las consecuencias y el costo de enfrentar una respuesta militar. Esto permite a China participar en la diplomacia y las negociaciones internacionales desde una posición de fuerza, protegiendo así sus intereses y objetivos políticos.

Además, cabe mencionar que China y Rusia han mantenido una estrecha relación en distintos ámbitos, incluyendo la colaboración en el progreso de ciencia y tecnología militar, lo que además ha representado en el tablero geopolítico un contrapeso importante de la influencia de Occidente, pero esencialmente de Estados Unidos en la región.

Sin duda, Rusia y China han reconocido el potencial transformador de los misiles hipersónicos y han buscado desarrollarlos con determinación. Estas naciones han logrado mejorar significativamente su capacidad disuasoria al desplegar sistemas de misiles hipersónicos que pueden atravesar defensas enemigas y alcanzar objetivos de alto valor estratégico en tiempo récord. Dicha mejora en la capacidad

⁴⁵ Defensa.com, “China desarrolla un misil con más de 12.000 km de alcance” en *Defensa.com*, España, 8 de agosto de 2014, disponible en <https://www.defensa.com/africa-asia-pacifico/china-desarrolla-misil-mas-12000-km-alcance> fecha de consulta: 3 de junio de 2023.

⁴⁶ Agencia France-Presse, “China launched second missile during July hypersonic test, reports say” en *The Guardian*, Francia, 23 de noviembre de 2021, disponible en <https://www.theguardian.com/science/2021/nov/23/china-launched-second-missile-during-july-hypersonic-test-reports-say> fecha de consulta: 4 de junio de 2023.

⁴⁷ Redacción, “Más detalles sobre el misil hipersónico YJ-21 de la Armada de China” en *Zona Militar*, Argentina, 2 de febrero de 2023, disponible en <https://www.zona-militar.com/2023/02/02/mas-detalles-sobre-el-misil-hipersonico-yj-21-de-la-armada-de-china/> fecha de consulta: 3 de junio de 2023.

disuasoria se traduce en una mayor seguridad y autonomía para estos actores en el ámbito internacional.

Desarrollo de armas hipersónicas por parte de Estados Unidos

Si bien es cierto que hace algunos años Estados Unidos ya había probado un vehículo con motor *scramjet*, el cual llevaba por nombre X-43, tema en el que se siguió trabajando y con la noticia de las exitosas pruebas por parte de los misiles de Rusia, el Pentágono ha sentido la presión. No obstante, “EE.UU. está desarrollando sistemas de ataque ultrarrápidos: una serie de misiles hipersónicos que pueden lanzarse desde bombarderos y cazas y que poseen ‘una rápida capacidad de ataque contra objetivos fuertemente defendidos y donde el tiempo es un factor crucial, y una alta capacidad de supervivencia por su altitud, velocidad y sigilo’”.⁴⁸

Aunque Washington ya ha invertido millones de dólares en el desarrollo tecnológico y de investigación para la carrera hipersónica, la realidad es que hasta ahora no ha tenido resultados óptimos, pues la mayoría de pruebas realizadas han fallado hasta el momento, lo que coloca a Estados Unidos en una severa desventaja frente a China y Rusia.

Ante tal situación, la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada de Defensa (*Defense Advanced Research Projects Agency* o DARPA, por sus siglas en inglés), en conjunto con la Fuerza Aérea estadounidense, tiene el programa Concepto de Arma de Respiración de Aire Hipersónica (*Hypersonic Air-breathing Weapon Concept* o HAWC, por sus siglas en inglés), que busca alcanzar con éxito el desarrollo de este tipo de sistemas bélicos en colaboración con las empresas Northrop Grumman y Raytheon, con un contrato de 200 millones de dólares; así pues, también en la compañía Lockheed Martin obtuvo un contrato de 92 millones de dólares para desarrollar un misil hipersónico.

De tal suerte, gracias al proyecto HAWC, en enero de 2023 se realizaron pruebas del misil desarrollado por Lockheed Martin, que fue lanzado desde un bombardero B-52, obteniendo buenos resultados; sin embargo, aún se deben superar importantes desafíos, pues hasta ahora, Estados Unidos sólo se ha podido concentrar en el desarrollo de capacidades hipersónicas convencionales sin la capacidad de contener una ojiva nuclear.⁴⁹

Además de lo anterior, Washington también busca desarrollar algún tipo de sistema de escudo contra misiles hipersónicos ante las tensiones crecientes entre

⁴⁸ Debalina Ghoshal, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁹ Shannon Bugos, *Estados Unidos enfrenta victorias y derrotas con armas hipersónicas*, Arms Control Association, Estados Unidos, marzo 2023, disponible en <https://www.armscontrol.org/act/2023-03/news/us-faces-wins-losses-hypersonic-weapons> fecha de consulta: 29 de mayo de 2023.

sus competidores, en especial frente a China, por lo que las empresas antes mencionadas, Northrop Grumman y Raytheon Missiles and Defense, son las encargadas de diseñar un prototipo de Interceptor en Fase de Planeo, buscando “sensores espaciales, radares terrestres y varios sistemas de armas con el fin de rastrear, interceptar y destruir los objetivos hipersónicos enemigos”.⁵⁰

Las compañías del complejo militar estadounidense entienden perfectamente el diseño de motor *scramjet* y los misiles, pues Rusia y China ya han demostrado ser funcionales; empero, la dificultad consta en lograr que los sistemas funcionen a la perfección en un escenario práctico. Además, Washington parece estar más preocupado por el desarrollo de arsenal hipersónico por parte de Beijing en comparación con el de Moscú, debido a los recientes documentos filtrados del Pentágono en abril de 2023 acerca del misil DF-27.⁵¹

El mayor error que ha tenido Estados Unidos es que no ha concentrado sus capacidades industriales, tecnológicas y militares en el desarrollo de nuevos hallazgos en el ámbito armamentista que podrían posicionarlo en la disputa por el poder global; por el contrario, ahora es posible observar que pese a las grandes inversiones que tiene en su presupuesto militar, la realidad es que tiene una gran brecha tecnológica que le ha brindado una impetuosa desventaja frente a sus competidores estratégicos.

Ante el análisis realizado, es posible vislumbrar que un aspecto crítico es cómo las armas hipersónicas pueden reducir el umbral para la acción militar. La expectativa de un ataque hipersónico efectivo puede llevar a actores estatales a considerar opciones militares más agresivas y arriesgadas, lo que podría aumentar el riesgo de conflictos. Esta reducción en el umbral para la acción militar plantea desafíos significativos para la estabilidad internacional.

Reflexiones finales

El desarrollo tecnológico militar desempeña un papel crucial en la disputa por el poder internacional en el escenario global actual. En un mundo cada vez más interconectado y competitivo, los avances en tecnología militar han adquirido una importancia estratégica sin precedentes. La capacidad de un país para desarrollar y desplegar tecnologías militares avanzadas puede determinar su influencia, su

⁵⁰ Omar Kardoudi, “EEUU desarrolla un escudo contra misiles hipersónicos rusos y chinos” en *El Confidencial*, México, 3 de agosto de 2022, disponible en https://www.elconfidencial.com/tecnologia/novaceno/2022-08-03/defensa-misiles-hipersonicos-eeuu-rusia-china_3470541/ fecha de consulta: 29 de mayo de 2023.

⁵¹ RT, “Documentos filtrados evidencian la ‘alta probabilidad’ que tiene China de penetrar las defensas de EE.UU.” en *RT*, Rusia, 14 de abril de 2023, disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/463870-documentos-filtrados-eeuu-avances-militares-china> fecha de consulta: 2 de junio de 2023.

posición en el escenario mundial y la aptitud que tiene para proteger sus intereses nacionales.

La importancia del desarrollo tecnológico militar radica en su capacidad para proporcionar una ventaja táctica y estratégica significativa. Las aptitudes militares superiores permiten a un país disuadir a posibles adversarios y proteger su seguridad y soberanía. La posesión de tecnología militar avanzada también puede alterar el equilibrio de poder en el sistema internacional, conferir prestigio y estatus a un país y mejorar su capacidad para proyectar su influencia en diferentes regiones del mundo.

Además, el desarrollo tecnológico militar impulsa la innovación y el avance en otras áreas, lo que tiene implicaciones significativas en la economía y en la sociedad en general. Sin embargo, este enfoque también plantea desafíos y dilemas éticos. La carrera por la supremacía tecnológica puede llevar a una escalada armamentista descontrolada y a una mayor inestabilidad global. Además, el desarrollo de tecnología militar puede desviar recursos que podrían destinarse a necesidades más urgentes en las dinámicas actuales del sistema internacional, en donde no sólo está en juego la seguridad vista desde una perspectiva realista, sino desde un ámbito multidimensional y multidireccional.

En este contexto, comprender la importancia del desarrollo tecnológico militar en la disputa por el poder internacional implica examinar tanto sus beneficios como sus implicaciones. Equilibrar la necesidad de seguridad y defensa con otros imperativos globales, como la paz, el desarrollo y la cooperación, se convierte en un desafío crucial para la comunidad internacional. Los avances tecnológico-militares, por tanto, se sitúan en el centro de las dinámicas geopolíticas y plantea preguntas sobre el equilibrio adecuado entre la seguridad y otros intereses globales.

El desarrollo de misiles hipersónicos se ha convertido en una estrategia ofensiva militar de gran importancia al ser capaces de volar a velocidades superiores a la velocidad del sonido y presentar ventajas tácticas significativas en el campo de batalla. Su principal virtud es su capacidad para superar con rapidez las defensas antimisiles existentes. Su velocidad extrema y capacidad de maniobra dificultan su detección y seguimiento, lo que reduce de manera drástica el tiempo de reacción y limita las oportunidades de interceptación por parte de los sistemas de defensa enemigos.

Esto brinda a los países que poseen misiles hipersónicos una capacidad disuasoria mejorada y una opción viable para realizar ataques precisos y devastadores en territorio enemigo. Estos misiles pueden ser utilizados para atacar objetivos estratégicos, como instalaciones militares, bases navales, sistemas de defensa, infraestructuras críticas y centros de mando en un tiempo extremadamente corto.

Sin embargo, también existen desafíos y consideraciones asociadas con los misiles hipersónicos. Su tecnología es compleja y costosa de desarrollar, lo que

requiere una inversión significativa en investigación y desarrollo. Además, la precisión y la capacidad de discriminación de los objetivos pueden ser desafíos, ya que los misiles hipersónicos vuelan a velocidades tan altas que pueden tener una ventana de tiempo limitada para realizar ajustes de trayectoria.

¿Habrá forma de dar vuelta atrás a la carrera armamentista? El discurso que vincula la seguridad de los Estados y su defensa con dicha dinámica conlleva a pensar que la humanidad está cada vez más cerca al borde de su propia destrucción. Pese a que el progreso científico y tecnológico es realmente impactante, el uso que se le da en la industria bélica nos lleva a preocuparnos más por un futuro lleno de incertidumbre en el que las naciones que poseen o desarrollan este tipo de arsenal pudieran utilizarlas entre sí en una confrontación directa.

Hasta ahora, el conflicto ruso-ucraniano ha sido el único momento en el que se han utilizado misiles hipersónicos, demostrando ser totalmente funcionales y con la capacidad que se espera; sin embargo, la cuestión que permite que Rusia permanezca en esta ventaja comparativa es la brecha tecnológica que posee Washington al respecto, por lo que no ha podido proporcionar arsenal que pueda hacer frente a estas condiciones a Ucrania.

En la carrera armamentista que se está presenciando no sólo se encuentran misiles hipersónicos, sino también submarinos atómicos, aviación estratégica, buques de energía electromagnética y sistemas similares a *Mother of All Bombs* (MOAB, por sus siglas en inglés), la cual es una bomba convencional que tiene un gran potencial de detonación. El despliegue de este tipo de armamento se puede ver tanto en espacio terrestre, marino y aéreo, sin olvidar el peligro de contemplar incluso el ultraterrestre. Estos sistemas que están en un acelerado progreso marcarán, sin duda alguna, un antes y un después en los sistemas tecnológicos y estratégicos militares.

En el siglo XXI se desenvuelve un juego en el tablero internacional en el que los Estados se empeñan en desarrollar sin descanso descomunales esfuerzos para mejorar, perfeccionar y ampliar sus arsenales. Dedicar a ello enormes recursos humanos y materiales y requieren constantemente probar su capacidad, precisión y eficiencia destructivas, construyendo un terreno febril,⁵² con el fin de mostrar el poder y potencial que tienen ante la reconfiguración del orden global actual.

Pareciera que los esfuerzos que se lograron al final de la Guerra Fría en pro del desarme y el control de armamentos se están difuminando y ahora se esboza un escenario más confuso. La proliferación de arsenal estratégico ha sido una

⁵² Edmundo Hernández-Vela Salgado, “Los avatares del desarme y la actitud estadounidense” en Edmundo Hernández-Vela Salgado (ed.), *Política internacional. Temas de análisis 1*, FCPyS-UNAM, México, 2010, p. 61.

constante en las relaciones internacionales. El tablero geoestratégico en el orden global ha tenido cambios que representan una amenaza de gran envergadura; sin embargo, los siguientes movimientos tendrán que ser con cautela, pues las tensiones son crecientes debido a la modernización de los dispositivos con los que están compitiendo.

El desarrollo tecnológico de los misiles hipersónicos es, sin duda alguna, un planteamiento estratégico indispensable de las potencias para mantenerse dentro del juego, que aumenta el poder destructivo. La dinámica se vuelve bastante similar a la de la Guerra Fría en cuanto al aumento de presupuesto y desarrollo de la ciencia y tecnología en pro del armamentismo con la justificación de resguardar la seguridad de dichos países, pero lo único que ocurre es que puede acercarnos a un escenario catastrófico.

Las armas siempre han tenido dos facetas: la primera es amenazante, de presión y terror para intimidar y, por tanto, conseguir la disuasión; y la otra, que no se puede quedar de lado, es que se hicieron con el propósito de ser usadas en algún momento y no es posible seguir evadiendo este último punto.

Es imprescindible destacar los grandes avances que han tenido Rusia y China en esta carrera tecnológica-armamentista que, además, se debe recordar que han jugado una gran estrategia al posicionarse como aliados frente al competidor occidental, que es Estados Unidos, y que hoy está teniendo un declive importante en su poder hegemónico mundial. Aunque en este aspecto muchos factores son parte de la explicación de esta decadencia, la realidad es que el factor militar también forma parte sustancial.

El hecho de que Estados Unidos sea el país que más capital inyecta a nivel mundial a la esfera militar no le garantiza su posicionamiento como potencia global, pues para ello es necesario que la inversión realizada tenga énfasis en el desarrollo científico y tecnológico, sobre todo en una época en donde los hallazgos se desarrollan con tanta rapidez.

El desarrollo de misiles hipersónicos como estrategia ofensiva militar ofrece a los países que los poseen una capacidad táctica superior y la capacidad de superar las defensas enemigas. Sin embargo, su desarrollo y despliegue requieren un enfoque tecnológico avanzado, inversiones considerables y un análisis cuidadoso de su integración en la doctrina y las estrategias militares existentes.

Sin duda alguna los misiles hipersónicos son un cambio de juego en el ámbito militar y podrían cambiar el equilibrio de poder en conflictos potenciales, ya que este tipo de arsenal puede evadir con facilidad los sistemas de defensa antimisiles tradicionales y penetrar profundamente en territorio enemigo antes de ser detectados y neutralizados. Esto proporciona a Rusia y China una capacidad disuasoria mejorada y un medio efectivo para superar las defensas de sus adversarios.

Por otra parte, también es indispensable pensar en que a medida que se invierte en este tipo de tecnología militar, también habrá necesidad de desarrollar sistemas de defensa que pueda hacer frente a los misiles hipersónicos, pues en un futuro no muy lejano, en donde más naciones puedan desarrollar este arsenal, el riesgo latente será no poder interceptarlos, por lo que las tensiones de una posible amenaza nuclear se agravarán.

Sin embargo, esta carrera armamentista plantea importantes interrogantes y desafíos. Por un lado, el rápido desarrollo y despliegue de armas de alta tecnología pueden aumentar las tensiones y desestabilizar las relaciones internacionales. Además, existe la preocupación de que la competencia en armas destruya recursos que podrían destinarse a necesidades más urgentes, como la lucha contra la pobreza, el desarrollo económico y la mitigación del cambio climático.

En el ámbito de Relaciones Internacionales, es imperativo abordar con rigor aquellos discursos que postulan la acumulación y el desarrollo de herramientas destructivas como medio para alcanzarla. En este contexto, resulta esencial cuestionar si es apropiado calificar como “seguridad internacional” a un sistema que fomenta la proliferación de amenazas de ruina total. Este análisis conduce a la reflexión sobre el actual panorama global, en donde la dinámica de competencia por el poder se materializa en un futuro potencialmente peligroso para la comunidad internacional debido a la carrera armamentista.

En conclusión, el desarrollo de misiles hipersónicos ha demostrado ser un hito significativo en la evolución de la tecnología militar mostrando avances significativos. Estas armas, con su capacidad de vuelo a velocidades extremadamente altas y maniobras evasivas, presentan un desafío único para la defensa y la disuasión. Sin embargo, el desarrollo de misiles hipersónicos también plantea desafíos y preocupaciones. Su velocidad y capacidad de maniobra los convierten en una tecnología de doble filo, ya que pueden aumentar las tensiones y desencadenar una carrera armamentista si no se controlan adecuadamente.

Además, existe la preocupación de que el despliegue generalizado de misiles hipersónicos pueda aumentar la inestabilidad estratégica y socavar la confianza entre las naciones. La falta de tiempo de reacción y el riesgo de errores de cálculo podrían desencadenar respuestas rápidas y potencialmente catastróficas.

En este contexto, es importante que la comunidad internacional busque mecanismos de control y regulación de los misiles hipersónicos. La adopción de tratados internacionales y acuerdos de control de armamentos puede desempeñar un papel crucial en la mitigación de los riesgos asociados con el desarrollo y despliegue de estas armas.

Es indispensable abogar por la cooperación internacional en medio del crecimiento de las tensiones latentes entre las potencias internacionales, puesto que

la seguridad internacional basada en el rearme, en vez de colocar orden, únicamente incrementa las amenazas y los riesgos de una posible confrontación en donde se haga uso de estas armas estratégicas, que como ya se observó a lo largo del artículo, también tienen la capacidad de tener ojivas nucleares.

Por lo anterior, es indispensable retomar los tratados internacionales que coadyuven al control de armamento para evitar que la carrera armamentista siga escalando, ya que los misiles hipersónicos son altamente letales y pueden tener un impacto devastador en el campo de batalla. Al establecer tratados de control de armamentos, se pueden limitar las capacidades de desarrollo y despliegue de estos misiles, evitando así una carrera armamentista desenfrenada y una potencial escalada de conflictos.

Así pues, la cooperación internacional es indispensable para promover la confianza mutua a través de acuerdos al participar en negociaciones y comprometerse con acuerdos de control de armamentos, se puede construir un ambiente de diálogo y colaboración, lo que a su vez puede ayudar a reducir las tensiones y promover la resolución pacífica de conflictos.

Los tratados de control de armamentos pueden desempeñar un papel importante en la prevención de la proliferación de misiles hipersónicos. Al establecer mecanismos de verificación y monitoreo, se puede dificultar la transferencia ilícita de tecnología y el acceso a estas armas por parte de actores no estatales o países no autorizados, reduciendo así la amenaza global, lo que podría prevenir una carrera armamentista desenfrenada, controlar la proliferación, fomentar la confianza y proteger los intereses nacionales, contribuyendo así a un mundo más seguro y pacífico.

En última instancia, el desarrollo de misiles hipersónicos destaca la necesidad de encontrar un equilibrio entre la seguridad y la estabilidad internacional. Es fundamental promover el diálogo, la transparencia y la cooperación entre las naciones para abordar los desafíos y riesgos planteados por esta tecnología y buscar formas de mantener un entorno seguro y estable en el ámbito militar.

Fuentes consultadas

- Agencia France-Press, “China launched second missile during July hypersonic test, reports say” en *The Guardian*, Francia, 23 de noviembre de 2021, disponible en <https://www.theguardian.com/science/2021/nov/23/china-launched-second-missile-during-july-hypersonic-test-reports-say>
- Baqués Quesada, Joseph y José Luis Calvo, “El poder militar terrestre, naval, aéreo y en el espacio” en Javier Jordán (ed.), *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Plaza y Valdés Editores, España, 2013, pp. 147-178.

- Bárcena Coqui, Martha, “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, febrero 2000, pp. 9-31.
- Bugos, Shannon, *Estados Unidos enfrenta victorias y derrotas con armas hipersónicas*, Arms Control Association, Estados Unidos, marzo 2023, disponible en <https://www.armscontrol.org/act/2023-03/news/us-faces-wins-losses-hypersonic-weapons>
- Campos, Luis María, *Bases para el pensamiento estratégico*, Docencia, Escuela Superior de Guerra, Colombia, 1993, 386 pp.
- Cultura Colectiva, “Rusia suspende su participación en el tratado INF sobre armas nucleares” en *Cultura Colectiva News*, 2 de febrero de 2019, disponible en <https://news.culturacolectiva.com/mundo/rusia-suspende-participacion-en-el-tratado-inf-sobre-armas-nucleares/>
- Defensa.com, “China desarrolla un misil con más de 12.000 km de alcance” en *Defensa.com*, España, 8 de agosto de 2014, disponible en <https://www.defensa.com/africa-asia-pacifico/china-desarrolla-misil-mas-12000-km-alcance>
- Ghoshal, Debalina, *The U.S. X-15A Wave Rider: U.S. Gears up for Prompt Global Strike*, In Focus, Estados Unidos, 2014, disponible en http://capsindia.org.managewebsiteportal.com/files/documents/CAPS_Infocus_DG_2.pdf
- Hernández-Vela Salgado, Edmundo, “Los avatares del desarme” en Edmundo Hernández-Vela Salgado (ed.), *Política internacional. Temas de análisis 1*, FCPyS-UNAM, México, 2010, 158 pp.
- Hernández Fernández, Haylyn Andrea, “La revolución tecnológica militar: una mirada crítica” en *Revista de Estudios en Seguridad y Defensa*, vol. 10, núm. 20, Escuela Superior de Guerra, Colombia, 2015, pp. 103-115, disponible en <https://esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/article/view/40/314>
- Infobae, “¿Qué son y cómo funcionan los misiles hipersónicos y por qué Estados Unidos, Rusia y China compiten por ellos?” en *Infobae*, Argentina, 29 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.infobae.com/america/mundo/2018/12/29/que-son-y-como-funcionan-los-misiles-hipersonicos-y-por-que-estados-unidos-rusia-y-china-compiten-por-ellos/>
- Jordán, Javier, *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*, Plaza y Valdés Editores, España, 2013, 428 pp.
- Journals of India, “Kinzhall & Zircon hypersonic missiles” en *Journals of India*, India, 11 de marzo de 2023, disponible en <https://journalsofindia.com/kinzhall-zircon-hypersonic-missiles/>

- Kane, Thomas y David Lonsdale, *Understanding Contemporary Strategy*, Routledge, Estados Unidos, 2012, p. 374.
- Kardoudi, Omar, “EEUU desarrolla un escudo contra misiles hipersónicos rusos y chinos” en *El Confidencial*, México, 3 de agosto de 2022, disponible en https://www.elconfidencial.com/tecnologia/novaceno/2022-08-03/defensa-misiles-hipersonicos-eeuu-rusia-china_3470541/
- Karpov y Medvéeva, “Универсальное оружие: что известно о возможностях гиперзвуковой ракеты ‘Циркон’” en *RT*, Rusia, 14 de marzo de 2022, disponible en <https://russian.rt.com/russia/article/975340-rossiya-cirkon-stels>
- Klimentiev, Mihail, “Experto alemán: Occidente es incapaz de interceptar el misil ruso Avangard” en *Sputnik*, Rusia, 30 de diciembre de 2018, disponible en <https://sputniknews.lat/20181230/occidente-no-es-capaz-interceptar-misil-ruso-hipersonico-1084488437.html>
- LaSexta-EFE, “Rusia prueba su nuevo misil: llegaría en 15 minutos a Estados Unidos y es indetectable” en *La Sexta*, España, 26 de diciembre de 2018, disponible en https://www.lasexta.com/noticias/internacional/rusia-prueba-su-nuevo-misil-llegaria-en-15-minutos-a-estados-unidos-y-es-indetectable-video_201812265c23ee6e0cf2846faa58ad48.html
- Meneses Marín, María de los Ángeles, “Diferentes facetas de la carrera armamentista” en Edmundo Hernández-Vela Salgado y Sandra Zavaleta Hernández (eds.), *Política internacional. Temas de análisis 4*, FCPyS-UNAM, México, 2017, 405 pp.
- Mitchell, Pedro, “Hypersonic hype? Russia’s Kinzhal missiles and the lessons for air defense” en *Modern War Institute*, Estados Unidos, 23 de mayo de 2023, disponible en <https://mwi.usma.edu/hypersonic-hype-russias-kinzhal-missiles-and-the-lessons-for-air-defense/#:~:text=The%20Kinzhal%20instead%20uses%20a,then%20coasts%20to%20its%20target>
- Nadal Egea, Alejandro, “Tratado INF: la nueva amenaza nuclear” en *Sin Permiso*, España, 2019, disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/tratado-inf-la-nueva-amenaza-nuclear>
- Nadal Egea, Alejandro, “Tecnología militar y armamentos estratégicos” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 9, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, octubre-diciembre 1985, pp. 14-24, disponible en <https://revista-digital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/2427>
- Nosova, Anna, “Типерзвуковой ракетный комплекс ‘Кинжал’: особенности и характеристики ракет, которыми РФ обстреляла Украину” en *TCH*, Rusia, 17 de mayo de 2023, disponible en <https://bit.ly/3r9IIqB>

- Peco Yeste, Miguel, “El penúltimo vestigio del viejo orden nuclear” en *Heraldo*, México, 29 de octubre de 2018, disponible en https://www.researchgate.net/publication/329698556_El_penultimo_vestigio_del_viejo_orden_nuclear/link/5c15ea2e299bf139c75bca30/download
- Redacción, “Más detalles sobre el misil hipersónico YJ-21 de la Armada de China” en *Zona Militar*, Argentina, 2 de febrero de 2023, disponible en <https://www.zona-militar.com/2023/02/02/mas-detalles-sobre-el-misil-hipersonico-yj-21-de-la-armada-de-china/>
- Rogin, Josh, “The most shocking intel leak reveals new Chinese military advances” en *The Washington Post*, Estados Unidos, 13 de abril de 2023, disponible en <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/04/13/china-hypersonic-missile-intelligence-leak/>
- RT, “Documentos filtrados evidencian la ‘alta probabilidad’ que tiene China de penetrar las defensas de EE.UU.” en *RT*, Rusia, 14 de abril de 2023, disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/463870-documentos-filtrados-eeuu-avances-militares-china>
- RT, “Ministerio de Defensa Ruso: el misil hipersónico Avangard entrará en servicio este mismo año” en *RT*, Rusia, 24 de julio de 2019, disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/322000-ministerio-defensa-ruso-misil-hipersonico-avangard-poner-servicio>
- RT, “El misil hipersónico ruso Avangard alcanzó durante sus pruebas una velocidad ‘inalcanzable’” en *RT*, Rusia, 28 de diciembre de 2018, disponible en <https://actualidad.rt.com/actualidad/300469-trasciende-velocidad-misil-ruso-avangard>
- S/a, “Historia y funcionamiento del *scramjet*” en *Revista Discover*, Estados Unidos, 20 de febrero de 2014, disponible en <https://revistadiscover.com/profiles/blogs/historia-y-funcionamiento-del-scramjet>
- Stockholm International Peace Research Institute, *El gasto militar mundial alcanza un nuevo récord con el aumento del gasto europeo*, Stockholm International Peace Research Institute, 2023, disponible en <https://www.sipri.org/sites/default/files/MILEX%20Press%20Release%20ESP.pdf>
- Wolfers, Arnold, “National security” en *Political Science Quarterly*, vol. 67, núm. 4, Oxford University Press, Estados Unidos, diciembre 1952, 502 pp.
- Xiaoman, “美說中國高超音速武器庫領先世界” en *RFI*, China, 11 de marzo de 2023, disponible en <https://www.rfi.fr/tw/%E6%AD%90%E6%B4%B2/20230311-%E7%BE%8E%E8%AA%AA%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%AB%98%E8%B6%85%E9%9F%B3%E9%80%9F%E6%AD%A6%E5%99%A8%E5%BA%AB%E9%A0%98%E5%85%88%E4%B8%96%E7%95%8C>

Zhúkov, Andrei, “Типерзвуковая ракета “Авангард” -на что она способна” en *Hi-News.ru*, Rusia, 6 de julio de 2022, disponible en <https://hi-news.ru/technology/giperzvukovaya-raketa-avangard-na-chto-ona-sposobna.html>

Amenaza y guerra en la relación sinoestadounidense contemporánea: un análisis desde el constructivismo

*Threat and war in contemporary
Sino-American relation:
an analysis from constructivism*

Priscila Magaña Huerta*

Resumen

La relación entre Estados Unidos y China difícilmente puede ser interpretada sin considerar la historicidad de los patrones de socialización y percepciones sobre el otro que han sido construidos por las elites en el poder gubernamental a partir de la experiencia de su país en el proceso de interacción iniciado desde la primera mitad del siglo XIX. El conflicto ha sido la dinámica más recurrente a lo largo de casi dos siglos de interacción (1839-2024) y la guerra, bélica y no bélica, ha surgido en contextos caracterizados por el sentimiento de amenaza y mandatos chinos con políticas exteriores asertivas y máxima personalización del poder. El objetivo principal de este estudio es responder a la siguiente pregunta: ¿cuál es la incidencia que el sentimiento de amenaza y la identidad de enemigo han tenido entre los tomadores de decisiones en Washington para iniciar una guerra contra Beijing? Para ello, guiarán la investigación enfoques constructivistas como el estudio de las identidades, la teoría de la imagen y los estudios de las causas de la guerra.

Palabras clave: relación Estados Unidos-China, amenaza, teoría de la imagen, guerra, relaciones internacionales.

Abstract

The relationship between the United States and China can hardly be interpreted without considering the historicity of the patterns of socialization and perceptions about

*Maestra en Estudios de Asia y África por El Colegio de México. Investigadora posdoctoral del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías adscrita a la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: pmagana@colmex.mx

the other that have been constructed by the government elites based on their country's experience in the interaction process initiated in the first half of the 19th century. Conflict has been the most recurrent dynamic throughout almost two centuries of interaction (1839-2024) and war, warlike and non-warlike, has emerged in contexts characterized by the feeling of threat and Chinese mandates with assertive foreign policies and maximum personalization of power. The main objective of this study is to answer the question: what is the impact that the feeling of threat and the identity of the enemy have had among decision makers in Washington to start a war against Beijing? To achieve this goal, constructivist approaches such as the study of identities, image theory and studies of the causes of war will guide the research.

Keywords: United States-China relationship, threat, image theory, war, international relations.

Introducción

La relación entre Estados Unidos y China difícilmente puede ser interpretada sin considerar la historicidad de los patrones de socialización que han sido construidos desde el inicio de su interacción en la primera mitad del siglo XIX. El conflicto ha sido la dinámica más recurrente a lo largo de casi dos siglos de interacción (1839-2024). Durante la primera Guerra del opio (1839-1842) Estados Unidos participó de las ganancias de la política imperialista impuesta por las potencias occidentales al entonces Imperio chino de la dinastía Qing. La potencia americana fue el primer país occidental favorecido por la cláusula de extraterritorialidad impuesta a los Qing mediante la diplomacia de las cañoneras y los tratados desiguales en 1844.

Desde la fundación de la República Popular China (RPC) en 1949 hasta nuestros días, el gobierno chino ha fomentado oleadas de nacionalismo organizadas mediante una estratificación temporal del proceso de modernización del ahora Estado-nación. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Mao Zedong promulgó la idea del “siglo de la humillación” (1839-1939) para exaltar nociones como la independencia y el antiimperialismo y encumbrar a la nueva China frente a la experiencia de invasión sufrida durante las guerras del opio y sino-japonesas, así como del apoyo estadounidense a la facción del Guomindang durante la guerra civil. En la década de 1990, tras el éxito económico del periodo de reforma y apertura instaurado en 1978, líderes e ideólogos del Partido Comunista Chino (PCC) fincaron el concepto de “desarrollo pacífico” para representar una nueva etapa de revitalización en la que la modernización del país está proyectada para culminar en el primer centenario de la RPC (1949-2049). Que China se haya convertido en la segunda economía global, en una potencia espacial, una

fuerza tecnológica líder en la industria 4.0 y que haya construido regímenes alternos de inversión y cooperación internacionales en poco menos de medio siglo, han hecho que tal reposicionamiento sea la principal causa del reavivamiento de una conflictiva relación sinoestadounidense en el siglo XXI.

A lo largo de poco más de siete décadas (1949-2024) han existido periodos en los que el cúmulo de las experiencias de conflictividad y percepciones negativas han propiciado condiciones que han incidido en la generación de cambios profundos en la relación bilateral con consecuencias importantes en el proceso de socialización y construcción de la identidad del otro. Los procesos de escalamiento de conflictos ideológicos a guerras entre Estados Unidos y China, bien bélicas (durante la guerra de Corea: 1950-1953), comerciales o tecnológicas (2018-2024), pueden ser explicados a partir del estudio de la correlación de tres factores: 1) el patrón de percepción de la identidad de amenaza construido entorno al otro; 2) la maximización de la personalización del poder interno, y 3) una política exterior asertiva, ambos en la parte china.

A diferencia de cualquier otro mandato gubernamental en la RPC, el maoísmo (1949-1971) y lo que va del periodo en el poder de Xi Jinping (2013- 2024) han sido los dos periodos temporales en los que China y Estados Unidos han estado en guerra. Además, una política exterior asertiva y la personalización del poder han sido dos de las principales características de estos mandatos. Después de fundar la RPC, Mao formuló una política exterior antiimperialista y de cooperación con el Tercer Mundo. Con una China convertida en la segunda economía global, Xi Jinping diversificó no sólo las estructuras del sistema chino de relaciones exteriores, sino también el catálogo de países con los cuales estrechar la relación y los mecanismos de reacción frente a las medidas de contención por parte de Estados Unidos.

Considerando estos periodos de conflicto bélico en la relación sinoestadounidense, la pregunta que rige esta investigación es la siguiente: ¿cuál es el efecto que ha tenido en la política exterior de sus países la correlación de aquellos tres factores tanto en los mandatarios como en la cúpula de tomadores de decisiones de política exterior, en Estados Unidos y China, durante los periodos de guerra ya mencionados? Este estudio tiene el propósito de explorar dicho vínculo durante los mandatos presidenciales estadounidenses de Harry S. Truman (1945-1953), Dwight D. Eisenhower (1953-1961), Barack Obama (2009-2017), Donald Trump (2017-2021) y Joe Biden (2021- 2024), que corresponden al periodo de guerra bilateral durante el maoísmo y lo que va del mandato de Xi Jinping. Para tal efecto, serán utilizados el enfoque de análisis de política exterior y ciertas perspectivas constructivistas de las relaciones internacionales, como el estudio de las percepciones, las identidades y la teoría de la imagen.

El presente texto está dividido en tres partes. En la primera será estudiada la correlación causal entre política exterior, las causas de la guerra y las percepciones, la identidad y la imagen de la otredad. En una segunda sección será analizado, a manera de esbozo histórico, el proceso por el cual el sentimiento de amenaza hacia China ha incidido en un escalamiento de tensiones hacia una guerra, bélica o no, con Estados Unidos. Esto durante la guerra de Corea (1950-1953) y la guerra comercial y tecnológica sinoestadounidense (2018-2014). Finalmente, serán presentados tres escenarios prospectivos sobre el futuro de la relación bilateral, a partir de la incidencia del sentimiento de amenaza, en particular en la conducta de Washington hacia Beijing. Estos escenarios son presentados como introducción de las reflexiones finales.

La escalada de tensiones: explorando la correlación entre ideología, percepción de amenaza y guerra

En su estudio sobre los orígenes ideológicos de la política de las grandes potencias, Mark L. Hass¹ plantea el estudio de la relación causal entre ideología, percepciones y política exterior. Su hipótesis sostiene que las ideologías, entendidas como los principios fundacionales de legitimidad política interna de los actores, pueden impactar en las políticas exteriores de los líderes al afectar su percepción sobre la amenaza que otros países representan para los intereses centrales internos e internacionales. El autor sostiene que cuanto mayor sean las diferencias ideológicas que dividan a los tomadores de decisiones de diferentes Estados, más probable será que se vean unos a otros como peligros sustanciales tanto para su poder interno como para la seguridad de sus respectivos países. Por lo tanto, la percepción de amenaza que los líderes construyen creará a su vez poderosos incentivos que los empujarán a adoptar políticas exteriores específicas en situaciones particulares. Dicho de otra forma, los líderes juzgarán las amenazas que otros Estados plantean a sus intereses examinando cómo estos últimos organizan sus sociedades. Este razonamiento explica que las amenazas percibidas sean en gran medida producto de la apreciación de cómo las instituciones y principios internos de otro Estado se relacionan con los propios durante el proceso de socialización.

El historiador Donald Kagan fue uno de los intelectuales más prominentes que, durante el siglo XX, estudió en Occidente las causas de la guerra. Su relación con la cúpula política estadounidense se entiende a partir de su perfil intelectual altamente público y de la frecuencia con la que fue consultado por figuras políticas conservadoras. Por su trabajo, Kagan fue galardonado con la Medalla Nacional de

¹ Mark L. Hass, *The Ideological Origins of Great Power Politics, 1789-1989*, Cornell University Press, 2005, disponible en <https://doi.org/10.7591/9781501732461>

Humanidades, otorgada por el presidente George W. Bush en 2002. Tres años más tarde fue invitado a dar la conferencia Jefferson del Fondo Nacional para las Humanidades (National Endowment for the Humanities), el más alto honor que el gobierno federal de Estados Unidos otorga a una persona por sus distinguidos logros intelectuales.²

En su obra *Sobre las causas de la guerra y la preservación de la paz*, Kagan³ sugiere que el comportamiento de los Estados puede ser explicado a partir de la necesidad de gestionar su seguridad mediante el ejercicio del poder. Con un enfoque neo-realista, concluyó que tras el análisis de las aportaciones de eruditos modernos y antiguos, como Tucídides, las guerras ocurren por una razón: para mantener el poder. Es decir, para conservar la capacidad de alcanzar los objetivos deseados o mantener el medio de resistir a las demandas y compulsiones de otros. Según su doctrina, para entender cómo y por qué los Estados y naciones se lanzan a la guerra es necesario el estudio de tres variables: el honor, el temor y el interés. Si estos elementos están en juego, según la apreciación de los actores contendientes, la guerra ocurrirá. Para ello, sugiere Kagan, es esencial tener una idea de la forma en la que aquellos elementos fueron considerados y relacionados por los tomadores de decisiones, ya que su interpretación puede variar en culturas y espacios temporales diferenciados. En este análisis nos remitiremos en exclusiva al estudio del temor en el campo de las percepciones.

El temor es una emoción producida en el sujeto como reacción a una experiencia negativa de socialización con la otredad. Tras ser racionalizada en un contexto espacial y temporal específico es transformada por el actor en el sentimiento de amenaza. En Relaciones Internacionales el temor es analizado bajo la categoría analítica de amenaza para explicar el vínculo entre las percepciones y la racionalidad involucrada en el proceso de toma de decisiones de política exterior de la que deriva la conducta o el patrón de comportamiento del gobierno de un Estado-nación. Uno de los enfoques de análisis de Relaciones Internacionales que ha emprendido esta tarea es la teoría de la imagen.

La teoría de la imagen tomó relevancia en la disciplina de Relaciones Internacionales durante la Guerra Fría, gracias a que las variables materiales enfatizadas por los paradigmas clásicos de Relaciones Internacionales, como el realismo, no podían explicar en su totalidad las causas de la guerra. La utilidad de dicho enfoque gira en torno a que su metodología permite estructurar el estudio de las

² Yale Editorial, *Donald Kagan, Celebrated Historian of the Ancient World and Revered Teacher*, Yale News, New Haven, 2021.

³ Donald Kagan, *Sobre las causas de la guerra y la preservación de la paz*, Fondo de Cultura Económica/Turner, México, 2004.

percepciones mediante el análisis de la forma en que los actores entienden la relación que los vincula a la otredad. Y es que esta forma de interpretar al otro y su identidad motiva la construcción de imágenes cognitivas que facilita ejercer una acción. Al estudiar las percepciones, las estrategias políticas y el material intelectual en torno a China que han desarrollado los líderes de política exterior, es decir, tanto los presidentes de Estados Unidos como políticos, funcionarios e intelectuales cercanos a ellos, es posible considerar que esa imagen es una categoría de análisis que a su vez funciona como un bloque de construcción, cuyo papel central es identificar a los actores estatales, en este caso China, entre un amplio espectro de identidades. Los más estudiados oscilan entre un amplio catálogo de tipologías de imágenes, incluidas la imagen de amigo, aliado, amenaza, cooperante, enemigo, gorrón (*free rider*) o rival.⁴

Las imágenes del otro construidas por el actor inciden en el proceso de toma de decisiones de política exterior y, a su vez, en el comportamiento del actor. Esto sucede debido a que las imágenes generan suposiciones que, en consecuencia, producen hábitos rutinarios o parámetros de conducta que incidirán en el comportamiento y la forma en la que el actor construirá su relación con la otredad. La forma en la que las imágenes influyen en el comportamiento puede tomar dos caminos. Por un lado, las imágenes pueden funcionar como atajos mentales, cuando una laguna de información sobre el otro está presente en la ecuación, es decir, cuando no existe una total certeza de los hechos entorno a la interacción entre las partes por falta de información. Por el otro, las también llamadas tipologías pueden tener efecto en una evaluación cognitiva que ocurre antes de la materialización de la acción.⁵

Las imágenes describen un objeto o un sujeto. Según la teoría de la imagen, las imágenes nacionales describen a un país, en virtud de la construcción simbólica que de su identidad ha hecho el agente durante el proceso de socialización, por lo que el actor del que se percibe una imagen se vuelve una “unidad de comportamiento”.⁶ Es decir, esa unidad se vuelve un sistema de relaciones caracterizado por

⁴ Emanuel Castano, Alain Bonacossa y Peter Gries, “National images as integrated schemas: Subliminal primes of image attributes shape foreign policy preferences” en *Political Psychology*, vol. 37, núm. 3, International Society of Political Psychology, 2016, p. 351.

⁵ Richard K. Herrmann, “Perceptions and image theory in International Relations” en Leonie Huddy, David O. Sears y Jack S. Levy (eds.), *The Oxford Handbook of Political Psychology*, 2ª ed., Oxford University Press, 2017, pp. 1-33, disponible en <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199760107.013.0011>

⁶ Kenneth E. Boulding, “National images and international systems” en *The Structure of Political Geography*, vol. 3, núm. 2, 2017, pp. 120-131, disponible en <https://doi.org/10.4324/9781315135267-34>

dinámicas sociales como la amistad, la enemistad, la paz, la guerra, la competencia, la cooperación, la alianza o las tensiones.

En lo que se refiere al vínculo analítico entre percepciones, identidad, imagen y unidad de comportamiento, resulta viable atender el estudio de Alexander Wendt⁷ sobre las identidades y los intereses de los actores internacionales entendidos como variables causales para explicar su comportamiento. Su funcionalidad reside en que nos permite interpretar las razones por las cuales el sentimiento de la amenaza en torno a China, percibido por la elite presidencial en Estados Unidos durante los periodos ya mencionados, está relacionado con el objetivo estadounidense de mantener el poder hegemónico en un orden internacional construido con su liderazgo al finalizar la Segunda Guerra Mundial (1945). Acorde a su doctrina:

El cambio sistémico puede también ser impedido por actores interesados en mantener el papel relativamente estable de las identidades [cursivas puestas por la autora]. Estos intereses tienen su razón de ser no sólo en el deseo de minimizar la incertidumbre y la ansiedad, manifiesto en los esfuerzos por confirmar las creencias existentes sobre el mundo social, sino también en el deseo de evitar los costes previstos en caso de ruptura de los compromisos contraídos con los otros (...) El nivel de resistencia que suponen estos compromisos dependerá de la “relevancia” de una determinada identidad para el actor. Estados Unidos, por ejemplo, es más probable que se resista a las amenazas a su identidad como “líder de la cruzada anticomunista” que a su identidad como “defensor de los derechos humanos.” Pero casi para cualquier identidad, las prácticas y la información que la desafían pueden crear una disonancia cognitiva e incluso percepciones de amenaza, y éstas pueden causar resistencia a la transformación del yo y también al cambio social (...) Los Estados actúan de una forma con sus enemigos y de otra diferente con sus amigos, porque los enemigos suponen una amenaza y los amigos no.⁸

China: una amenaza permanente para Estados Unidos

El ocaso del sistema imperial chino, en 1911, fue el inicio de un proceso de reconstrucción política interna enmarcada por dos eventos geopolíticos de impacto global que le precedieron. Por un lado, ya en 1900, Estados Unidos era el mayor productor industrial del mundo.⁹ Por el otro, el expansionismo del Imperio japonés se había reforzado moralmente con el triunfo de la Guerra ruso-japonesa

⁷ Alexander Wendt, “La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder” en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 1, GERI-UAM, marzo 2005, p. 7.

⁸ *Idem*.

⁹ John G. Ikenberry, “Rethinking the origins of American hegemony” en *Political Science Quarterly*, vol. 104, núm. 3, 1989, p. 380, disponible en <https://www.jstor.org/stable/2151270>

(1904-1905), pues por primera vez un país asiático había derrotado a una potencia occidental. En este contexto, surgieron intelectuales que concatenaron el declive y el auge de las potencias a ambos lados del Pacífico. Autores clásicos de la geopolítica en Occidente como Halford J. Mackinder y Zbigniew Brzezinski han fincado los pilares de una ideología política caracterizada por la percepción negativa de China en torno al papel que desempeña en el proceso de estabilidad hegemónica en el que Estados Unidos está a la cabeza. En la disciplina de Relaciones Internacionales esta ideología es conocida como la teoría de la amenaza china.¹⁰

En un tablero asiático caracterizado por la impronta causada por la decadencia del sistema imperial chino, el 25 de enero de 1904, durante una conferencia ante la Real Sociedad Geográfica de Reino Unido, Halford J. Mackinder defendió el papel determinante de la geografía en el análisis del equilibrio del poder político. Al desarrollar su argumento, destacó el valor geopolítico de Eurasia para aquella potencia que quisiera controlar el mundo. Para el geógrafo inglés, esa potencia debía considerar al Imperio ruso como ese gran actor con la capacidad de desequilibrar el poder eurocéntrico, ya que era el único en la región con el potencial de consolidarse como una potencia de alcance global, debido a su capacidad de expandirse territorialmente por Eurasia, utilizar sus amplios recursos continentales y construir una flota naval.

En el contexto histórico de la primera década del siglo XX, el vínculo entre la elite política y los expertos en geografía política fue un hecho incuestionable, pues su *liaison* coadyuvó a la consecución de los objetivos imperialistas de las potencias occidentales desde el siglo XV. A pesar de la contundencia del declive del poder chino, Mackinder sostuvo que las capacidades políticas de antiguos poderes imperiales en Asia podrían reaparecer y amenazar la hegemonía occidental:

La implantación de algún nuevo control en la zona interior (refiriéndose a un cinturón de poder situado geográficamente alrededor de Eurasia) en sustitución del de Rusia, no tendería a reducir la significación geográfica de la posición pivote. Si los chinos, por ejemplo, organizados por los japoneses, llegaran a vencer al Imperio ruso y conquistaran sus territorios, podrían representar un peligro amarillo para la libertad del mundo,

¹⁰ Véase Herbert Yee e Ian Storey, *The China Threat. Perceptions, Myths and Reality*, Routledge, Estados Unidos, 2004; Nancy Bernkopf Tucker, *The China Threat. Memories, Myths, and Realities in the 1950*, Columbia University Press, Nueva York, 2012; Bill Gertz, *The China Threat. How the People's Republic Targets America*, Regnery Publishing, Estados Unidos, 2013; Herbert S. Yee, *China's Rise-Threat or Opportunity?*, Routledge, Nueva York, 2010; Lianchao Han y Bradley A. Thayer, *Understanding the China Threat*, Routledge, Nueva York, 2022.

simplemente porque añadirían un frente oceánico a los recursos del gran continente, ventajas de las que no han podido gozar todavía los rusos, ocupantes de la “región pivote”.¹¹

El mundo al que se enfrentaron los chinos al caer su imperio en 1912 fue uno en el que primó la ideología de la estabilidad hegemónica occidental, por lo que el giro de poder hacia una potencia asiática era una premisa perniciosa y atentaba contra la naturaleza de la *Pax Britannica* (1815-1914). Aunque Mackinder ya había determinado la debilidad de China, también reconoció la remota posibilidad de su reposicionamiento en la estructura del poder mundial, no sin antes calificarla de nocivo. La asociación que Mackinder hizo entre el reposicionamiento de China y su peligrosidad es uno de los primeros antecedentes de la construcción occidental que cualifica la identidad de China como amenaza

Poco más de nueve décadas después y en un contexto de poder internacional distinto, el politólogo estadounidense Zbigniew Brzezinski escribió la obra *El gran tablero mundial*. En ella desarrolló un enfoque de estrategia global diseñada para que Estados Unidos, la única superpotencia tras haber finalizado la Guerra Fría (1947-1991), mantuviera su posición como potencia hegemónica. El argumento central sostenía que la condición necesaria para mantener tal lugar era lograr el control de la región euroasiática, denominada “el tablero mundial”. Tal como lo hizo Mackinder, Brzezinski señaló a Rusia como una potencia con la capacidad de modificar la influencia de Estados Unidos en esta región. Sin embargo, tal posibilidad estaba vinculada al posible reposicionamiento de China.

El análisis de Brzezinski, publicado en 1997, estuvo contextualizado en un espacio temporal en el que la tendencia del desarrollo económico de China era irreversible. La tasa de crecimiento anual porcentual de su Producto Interno Bruto (PIB) pasó de 3.9 en 1990 a un promedio de 9.9 durante esa década,¹² regida por un mundo unipolar liderado por el poder hegemónico de Estados Unidos. Así, Beijing se convirtió en el protagonista de la economía global y, tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, en la principal amenaza a los intereses hegemónicos estadounidenses.

El sentimiento de la amenaza china en los gobiernos estadounidenses

El marco teórico expuesto nos ayuda a explicar ciertas conductas de los gobiernos estadounidenses acontecidas desde la segunda mitad del siglo XX. Los mandatos

¹¹ Zbigniew Brzezinski, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós, Buenos Aires, 1998.

¹² Grupo Banco Mundial, *Crecimiento del PIB (% anual)-China. Datos*, 2024, disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>

presidenciales de Harry S. Truman (1945-1953) y Dwight D. Eisenhower (1953-1961) representan el periodo de transformación en el que la percepción sobre China pasó de ser un actor débil, sin oportunidad de afectar el poderío estadounidense, a ser una amenaza para los intereses internos e internacionales de Estados Unidos. La Guerra de Corea y el inicio de la Guerra Fría flanquearon las condiciones geopolíticas en las que la divergencia ideológica sobre sus sistemas políticos y la distribución de poder internacional fueron las principales causas de una relación conflictiva entre Estados Unidos y China que, posteriormente, escalaría a guerra bélica.

Truman, Mao y la Guerra de Corea: la conversión de la imagen de rival débil a la de enemigo
La intervención de las fuerzas militares de Estados Unidos en la Guerra de Corea fue el punto de inflexión para transformar el patrón de percepción entre Washington y Beijing que los llevó a una confrontación bélica. En su estudio sobre la evaluación de las intenciones durante la confrontación entre Estados Unidos y China en Corea, Simei Qing¹³ argumenta que la interpretación que las elites en la Casa Blanca hicieron sobre el aviso de Mao Zedong de entrar al conflicto si el ejército estadounidense incursionaba en territorio de Corea del Norte fue errónea, debido a la imagen de debilidad con la que percibieron a China y con la que construyeron una identidad de rival incompetente sin la capacidad material para enfrentarlos en Corea.

La historiadora de la Universidad Estatal de Michigan sostiene que, para los analistas estratégicos chinos de la época, la península coreana ya era considerada como un escudo estratégico clave para salvaguardar la integridad territorial recién lograda, ya que la frontera entre China y Corea del Norte había sido el punto de quiebre durante la Segunda guerra sino-japonesa (1937-1945). Esa franja ya había demostrado ser el talón de Aquiles para los chinos, pues fue el lugar por donde el Imperio japonés entró a territorio chino en 1937.

Menos de una década después, el lanzamiento de las bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki, al final de la Segunda Guerra Mundial (los días 6 y 9 de agosto de 1945, respectivamente), habían enclavado una nueva potencia en Asia Oriental. Estados Unidos, que con sus mortales ataques construyó un halo de superioridad militar, científica y tecnológica con la que consiguió materializar la supresión del imperio nipón y el ocaso de aquel aberrante conflicto. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la atención inmediata de la política exterior del entonces presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman, se volcó hacia un entramado compuesto por la reconstrucción de Europa; los contrapesos en la política estadounidense

¹³ Simai Qing, "The US-China confrontation in Korea. Assessment of intentions in time of crisis" en J. I. Matray (ed.), *Northeast Asia and the Legacy of Harry S. Truman: Japan, China, and the Two Koreas*, Truman State University Press, 2012, pp. 93-118.

para socavar el comunismo en el país, en China y otras partes del mundo; y el avance de la influencia de Joseph Stalin en Europa y Asia, especialmente en Corea, China y Vietnam. Como lo había previsto Mackinder, Eurasia y ahora Asia Pacífico debían ser aseguradas mediante la contención de la alianza contra Estados Unidos secundada por China.

A finales de 1949, China no era una amenaza inminente para Estados Unidos como sí lo era la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La RPC resultaba importante para Truman y su gabinete, en función de su posición geopolítica al sur de la URSS. Por esto, como argumenta Simei Qing, el gobierno de Truman formuló “la estrategia de la gran China”. El objetivo principal era reforzar el perímetro defensivo en el Pacífico oriental que salvaguardara la seguridad nacional de Estados Unidos frente a las amenazas venidas de Asia oriental. Entre los propósitos de esta estrategia destacaron dos puntos. El primero consistió en dos etapas: primero era necesario desviar el odio y la ira que el pueblo chino aún sentía hacia Estados Unidos tras las Guerras del opio; después, Estados Unidos avanzaría hacia China estableciendo una limitada relación económica para mermar la relación sino-soviética a largo plazo. El segundo punto de la estrategia de la gran China fue la no intervención en la ocupación de Taiwán que, según los informes de inteligencia estadounidenses, lideraría Mao Zedong en el verano de 1950.

No obstante, la complejidad de la relación sinoestadounidense pronto se vio inmiscuida en el entramado de las tensiones entre Estados Unidos y la URSS en Asia Pacífico. El enfoque para definir la relación sinoestadounidense se tornó tanto ideológico como geopolítico. El avance del comunismo en Vietnam por parte del Frente Nacional de Liberación de Vietnam (Việt Cộng), liderado por Ho Chi Minh, había minado los intereses de Francia en la región y con esto se había convertido en una pieza clave en la estrategia de contención global del comunismo de Estados Unidos. Para marzo de 1950, el Departamento de Estado de Estados Unidos ya había proyectado la región del sureste de Asia como un área en grave de daño de dominación comunista. Y para evitar la filtración de tecnología o bienes de consumo estadounidense hacia la URSS o el Việt Cộng, el secretario de Estado en la Casa Blanca, Dean Acheson, cambió el estado de la estrategia económica sinoestadounidense de “restricción moderada” a “restricción severa”.¹⁴

El 25 de junio de 1950 la República Popular Democrática de Corea atacó Corea del Sur. Respaldado por la Unión Soviética de Stalin, su líder Kim Il-sung comenzó una estrategia armada para reunificar la península. El plan de Truman para evitar la soviétización de Corea contempló el avance marítimo y terrestre de las fuerzas armadas estadounidenses y una ofensiva de las Naciones Unidas bajo

¹⁴ *Ibidem*, pp. 97-98.

mando estadounidense en territorio peninsular más allá del paralelo 38. La decisión de Mao de entrar o no a la guerra de Corea para salvaguardar los intereses chinos estuvo determinada por el avance del ejército estadounidense en territorio comunista de la península coreana. Si el ejército americano incursionaba más allá del paralelo 38, que dividía la península coreana entre el Norte y el Sur, Mao ordenaría la incursión de la RPC en la guerra. A poco menos de un año del primer aniversario de la RPC, Mao hizo el último intento de evitar una guerra frontal con Estados Unidos, ya que invariablemente afectaría la recuperación tras la guerra civil y se extendería a Taiwán, en donde la facción del Guomindang, liderada por Chiang Kaishek, ostentaba un sistema político con tintes democráticos bajo un gobierno títere. El 3 de octubre de 1950, el ministro de Relaciones Exteriores chino, Zhou Enlai, enviaría un mensaje al gobierno estadounidense usando como intermediario al embajador de India en la RPC. El mensaje señalaba el lineamiento para evitar la incursión de China en la guerra: si las tropas estadounidenses cruzaban el paralelo 38, China intervendría. En el Departamento de Estado estadounidense, el mensaje fue interpretado como amenaza y la acción de arrogancia y chantaje de un gobierno incapacitado militarmente para contener el poderío del ejército americano. Para Truman y su grupo de asesores en el Departamento de Estado, “los chinos eran demasiado débiles, carecían de equipadas fuerzas aéreas, navales y terrestre y estaban demasiado divididos (las fuerzas restantes del Guomindang aún resistían el control del PCC en el sur y suroeste de China) para estar dispuestos a suicidarse en Corea. Lo más probable es que la China comunista, al igual que la URSS, no intervengan abiertamente en Corea del Norte”.¹⁵

En octubre de 1950 las tropas occidentales rebasaron el paralelo 38 y Mao informó formalmente a Stalin y Kim Il Sung que mandaría tropas a Corea. Como expone Qing, para Mao la amenaza occidental estaba relacionada con la cuestión del expansionismo americano en territorio chino:

Estados Unidos está tratando de clavarnos tres puñales en el cuerpo: uno en la cabeza desde Corea, otro en la cintura desde Taiwán y el otro en nuestros pies desde Vietnam. (...) Si hubiera algún cambio en la situación mundial, Estados Unidos podría atacarnos desde las tres direcciones, y China quedaría en una situación sumamente peligrosa. Si podemos rechazar el golpe resueltamente en Corea esta vez, podremos evitar diez mil golpes desde todas las direcciones en el futuro.¹⁶

¹⁵ *Ibidem*, p. 108.

¹⁶ *Ibidem*, p. 109.

Desde la victoria de la Segunda Guerra Mundial, el imperialismo estadounidense y sus lacayos en varios países han tomado el lugar de los fascistas Alemania, Italia y Japón y están preparando frenéticamente una nueva guerra mundial y amenazando al mundo entero; esto refleja la absoluta decadencia del mundo capitalista y su temor a una ruina inminente. Este enemigo todavía tiene fuerza; por lo tanto, todas las fuerzas revolucionarias de cada país deben unirse.¹⁷

Hasta la participación de China en la Guerra de Corea, la imagen sobre China que entre las élites y los ciudadanos estadounidenses había sido retratada era la de un actor débil.¹⁸ Desde mediados del siglo XIX, tras el expansionismo europeo y estadounidense en territorio chino durante las Guerras del opio, los americanos se presentaban a sí mismos como benefactores y agentes protectores de las masas chinas enfermas, analfabetas y azotadas por la pobreza causada por el descuido de un gobierno ineficaz para mantener a su propio pueblo. La debilidad de China significaba que el país no representaba un desafío para Estados Unidos. Incluso en la narrativa historiográfica estadounidense del siglo XX, los esfuerzos de las facciones militares chinas para rescatar a las víctimas locales de la agresión japonesa durante la Segunda Guerra Mundial acentuaron la imagen de los chinos como impotentes, débiles y dependientes. La historiografía de la época reprodujo como justificación causal del triunfo comunista en la guerra civil china el colapso de la facción nacionalista liderada por Chiang Kaishek.¹⁹ No obstante, la historiografía sobre China distó de los patrones de percepción que la elite presidencial en Estados Unidos comenzaba a construir en virtud de la divergencia ideológica entre las partes. El triunfo de la facción comunista de Mao que acabó con la guerra civil china fue el primer antecedente en el proceso del cambio de percepción sobre China entre la cúpula estadounidense, pues el comunismo había pintado de rojo prácticamente toda la costa oriental de Asia. En palabras del historiador Gordon H. Chang:²⁰

El comunismo ahora amenaza con consumir la vasta masa terrestre de Eurasia y así poner en peligro el destino del mundo entero. La declaración de la fundación de la República Popular China en octubre de 1949 colocó al país en lo más alto de la agenda política estadounidense, dividió profundamente a la población y encendió uno de los

¹⁷ Lucian W. Pye, "Mao Tse-tung's leadership style" en *Political Science Quarterly*, vol. 91, núm. 2, 1976, pp. 219-235.

¹⁸ Nancy Bernkopf Tucker, *op. cit.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Gordon H. Chang, *Fateful Ties. A History of America's Preoccupation with China*, Harvard University Press, Cambridge, p. 171.

debates más enconados de la historia política moderna del país. La China amiga y aliada se convirtió en la China enemiga. La “cuestión de China” nunca ha sido la misma desde entonces.²¹

Si bien nunca hubo una alianza contra Estados Unidos sustentada en una hermandad comunista entre la URSS y la RPC, en Estados Unidos la percepción y el sentimiento de amenaza sobre China se avivó y ha perpetuado en la relación sinoestadounidense desde la Guerra de Corea.

Eisenhower y Mao: la amenaza ya consolidada en las percepciones y la imagen del otro

Nancy Bernkopf Tucker²² ha realizado estudios históricos en torno a la relación sinoestadounidense durante la década de 1950. En ellos ha logrado establecer el vínculo causal que, en los cálculos de los líderes de política exterior en la Casa Blanca, tuvo la imagen de China como amenaza y la posibilidad de una guerra. Tucker argumenta que el entonces presidente Dwight D. Eisenhower (mandato: 1953-1961) estaba convencido de que una nueva guerra con China implicaría una directa confrontación bélica con la URSS. La estrategia americana en China dictaba moderación, ya que una guerra librada contra Beijing no sólo sería peligrosa y temeraria, sino que consumiría recursos masivos que debían estar mejor dirigidos a combatir al antagonista principal: Moscú.

En su estudio sobre el fenómeno de la amenaza china, Rose Marie Foot²³ señaló que el temor percibido en la Casa Blanca durante el mandato de Eisenhower fue expresado de manera más cruda por el secretario de Estado, John Foster Dulles. En el razonamiento estratégico de Foster, la amenaza para Washington consistía en la posibilidad de que el gobierno estadounidense sufriera serias implicaciones negativas en caso de desplegar una estrategia conciliadora hacia Beijing, pues tal actitud podría empoderar a los chinos con fatales consecuencias para los intereses de Estados Unidos en Asia. En ese sentido, una política flexible hacia China no sólo resultaría en la pérdida del prestigio estadounidense y de su habilidad para controlar los resultados de la política exterior en aquella región, sino que también implicaría desestabilizar el poder estructural de Estados Unidos.

Tras la fatídica relación sinoestadounidense en torno a las guerras de Corea y de Vietnam (1955-1975), los americanos transformaron, de forma negativa, los

²¹ Trad. libre.

²² Nancy Bernkopf Tucker, *op. cit.*

²³ Rosemary Foot, “The Eisenhower administration’s fear of empowering the Chinese” en *Political Science Quarterly*, vol. 111, núm. 3, Academy of Political Science, Oxford University Press, otoño 1996, pp. 505-521, disponible en <https://doi.org/10.2307/2151973>

estereotipos alrededor de la imagen de la RPC. En menos de un siglo, los chinos que alguna vez fueron dominados y que parecían irremediabilmente débiles e ineptos para gestionar sus intereses en un orden internacional occidental, se convirtieron en la muestra amenazadora del peligro amarillo y el fascismo rojo. En consonancia con una percepción de China marcada por el sentimiento de amenaza, a manera de ejemplo citamos una frase dicha entre las elites gubernamentales en la Casa Blanca: “los soldados chinos en el campo de batalla coreano no habían sido valientes; sino que demostraron tener ‘una locura masiva’”.²⁴

De la amenaza a la guerra no bélica. Las percepciones del gobierno estadounidense durante las administraciones de Barack Obama a Joe Biden

Ya en el siglo XXI, en plena era de la globalización económica y de la información gracias al impulso de *Internet*, uno de los efectos negativos de estas dinámicas son los ataques en el ciberespacio. En la última década, la internacionalización digital de China y el éxito de su modelo de desarrollo de la 5G han planteado retos para la gobernanza del ciberespacio y el liderazgo digital de Estados Unidos. En consecuencia, la percepción del comportamiento de Beijing en el espacio virtual estadounidense ha transitado de la sospecha de ser una amenaza a la absoluta firmeza de serlo. En repetidas ocasiones Washington ha acusado a Beijing de espiar a su población y tratar de robar sus secretos.²⁵

A pesar de que el gobierno estadounidense durante el mandato del entonces presidente Barack Obama (2009-2017) ha sido el que mayor cooperación con China ha fomentado desde 1949, la percepción de amenaza y la relación de conflictividad ha continuado.

En 2013, Xi Jinping llegó al poder y ajustó las estrategias de la política exterior para posicionar a China como potencia global con liderazgo en una diversidad de estructuras económicas y de cooperación internacional alternas a las occidentales. El mejor ejemplo de la diversificación de las relaciones internacionales de China en el siglo XXI es la creación, en 2013, de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Florencia Rubiolo y otros especialistas²⁶ han estudiado el debate en torno a la llamada política exterior asertiva de Xi Jinping en el círculo de especialistas chinos y occidentales. En su análisis sobre el estado del arte, Rubiolo encuentra en la

²⁴ Nancy Bernkopf Tucker, *op. cit.*

²⁵ Huong Le Thu, “How to survive a great power competition. Southeast Asia’s precarious balancing act” en *Foreign Affairs*, vol. 102, núm. 3, 2023, p. 30.

²⁶ Florencia Rubiolo, Virginia S. Busilli y Milton E. Escobar, “Análisis de la política exterior de Xi Jinping hacia el Sudeste de Asia: estrategias, intereses y dimensiones” en *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 93, núm. 2, julio-diciembre 2020.

postura de Yan Xuetong²⁷ una importante premisa: la competencia entre potencias será inevitable. En la interpretación hecha por la sinóloga argentina, Yan Xuetong observa que la asertividad, en términos de una mayor proactividad y visibilidad de la acción exterior china está directamente relacionada con la necesidad del país de construir una credibilidad estratégica que aumente la capacidad de poder que China pueda ejercer para consolidar su propia esfera de influencia. Luego entonces, la asertividad, más que tener un carácter de confrontación directa hacia Estados Unidos, comprende el acercamiento a terceros Estados, en búsqueda de apoyos –y eventualmente alianzas– fundamentales para la construcción de su liderazgo global. De tal suerte, la creación de la Franja y la Ruta, así como los vínculos de China con la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, los BRICS y otros países del Sur Global, mediante su modelo de cooperación internacional para el desarrollo, han exacerbado el dinamismo de la política exterior china para ganar aliados en la comunidad internacional.

En junio de 2014, la Oficina de Administración de Personal (OPM, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos informó que el país había sido víctima de dos incidentes cibernéticos. En el primero, resultó comprometida y posiblemente filtrada la información personal y confidencial de alrededor de cuatro millones de empleados federales, tanto activos en ese momento como fuera de funciones. En el segundo ciberataque, la cifra ascendió a aproximadamente 21 millones de individuos. Muchos especialistas atribuyeron a China la violación de la OPM con fines de espionaje, excluyendo propósitos como el robo de identidad u otros fines delictivos. Según los expertos,²⁸ el gobierno chino pudo estar utilizando la información para fines estratégicos como la construcción de una base de datos de los empleados del gobierno estadounidense para identificar a los oficiales de inteligencia encubiertos y para reclutar a aquellos estadounidenses con acceso a secretos gubernamentales y persuadirlos de formar parte de los servicios de espionaje de la RPC.

Tres meses después de la llegada de Donald Trump (mandato: 2017-2021) a la Casa Blanca, la Agencia de Ciberseguridad e Infraestructura del gobierno de Estados Unidos (CISA, por sus siglas en inglés) comenzó a emitir avisos y alertas sobre las amenazas cibernéticas perpetradas por China. En la alerta anual presentada por la agencia en abril de 2017, la narrativa fue clara al representar a Beijing como un actor amenazante. Esta identidad apareció una y otra vez en el cuerpo del aviso para asociar directamente el vínculo entre el gobierno chino y los actores

²⁷ Yan Xuetong, “From keeping a low profile to striving for achievement” en *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 7, núm. 2, verano 2014, pp. 153-184, disponible en <https://doi.org/10.1093/cjip/pou027>

²⁸ Lin Herbert, *Cyber Threats and Nuclear Weapons*, Stanford University Press, Stanford, 2021.

cibernéticos chinos. En la alerta con código TA17-117A, el gobierno estadounidense manifestó:

El gobierno de los Estados Unidos anunció que un grupo de actores cibernéticos chinos, asociados con el Ministerio de Seguridad del Estado de la RPC, han llevado a cabo una campaña de robo cibernético dirigido a proveedores de servicios tecnológicos globales y a sus clientes. En los últimos cuatro años, estos actores han obtenido acceso a múltiples proveedores de servicios de TI estadounidenses y globales y a sus clientes en un esfuerzo por robar la propiedad intelectual y los datos confidenciales de empresas ubicadas en al menos 12 países. El gobierno de los Estados Unidos está tomando medidas para responsabilizar al gobierno chino de estas acciones inaceptables y ayudar a las organizaciones de víctimas a proteger sus redes y datos.²⁹

Sin embargo, las acciones emprendidas en el ciberespacio sólo eran una vertiente más de un conflicto más complejo: la guerra comercial contra China. En principio, el conflicto no bélico se caracterizó por la imposición de tarifas arancelarias a productos importados desde la RPC. No obstante, autores como Yukon Huang argumentan que este conflicto se ha convertido en una guerra fría impulsada por diferentes ideologías. En palabras del experto:

las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y China cayeron en picada en 2018 cuando la obsesión del entonces presidente estadounidense Donald Trump con los déficits comerciales lo llevó a imponer aranceles punitivos a China. (...) A pesar de los llamados de la comunidad empresarial estadounidense para aliviar las tensiones, el presidente estadounidense Joe Biden hasta ahora ha amplificado las políticas de su predecesor fortaleciendo las alianzas anti-China e implementando sanciones adicionales. Biden ahora caracteriza el conflicto entre Estados Unidos y China como “una batalla entre la utilidad de las democracias en el siglo XXI y las autocracias”.³⁰

De la lucha entre la democracia contra el comunismo que se libró en la Guerra Fría del siglo XX, el conflicto ideológico se tornaría en la pugna entre las democracias y las autocracias, duelos que han atentado contra el poderío americano y que desde la caída de la URSS han contendido contra el hegemonismo de Estados Unidos.

²⁹ CISA, “Intrusions affecting multiple victims across multiple sectors. Alert code: TA17-117A”, Cybersecurity Advisories, 27 de marzo de 2017, disponible en <https://www.cisa.gov/news-events/alerts/2017/04/27/intrusions-affecting-multiple-victims-across-multiple-sectors> (trad. libre).

³⁰ Yukon Huang, *The U.S.-China Trade War Has Become a Cold War-Carnegie Endowment for International Peace*, Carnegie Endowment for International Peace, 2021, disponible en <https://carnegieendowment.org/2021/09/16/u.s.-china-trade-war-has-become-cold-war-pub-85352>

Como argumentó Hass, “cuanto mayor sean las diferencias ideológicas que dividan a los tomadores de decisiones de diferentes Estados, más probable será que se vean como peligros sustanciales para su poder interno como para la seguridad de sus respectivos países”. En el estudio del interés nacional que Washington ve en peligro encontramos el riesgo que la influencia de China tiene cada vez más en la transformación del liderazgo en el sistema internacional basado en reglas. En mayo de 2022, el gobierno de Estados Unidos registró una vez más una conducta amenazante por parte del gobierno chino. En el documento *Enfoque de la administración con respecto a la República Popular China* (EARPC) fincó la advertencia sobre el papel de Beijing en el liderazgo estadounidense en aquel orden: “China es el mayor desafío a largo plazo para el orden internacional basado en reglas, pues es la única potencia mundial que tiene tanto la intención de reconfigurarlo, como el poder económico, diplomático, militar y tecnológico para hacerlo”.³¹

En un contexto internacional caracterizado por la invasión de la Federación Rusa a Ucrania y las tensiones en las relaciones sinoestadounidenses por la disputa en torno a un globo de vigilancia chino en territorio soberano de Estados Unidos, en marzo de 2023, en un hecho inédito desde 1978, Xi Jinping consolidó la perpetuación de su poder en el Partido Comunista Chino. La Asamblea Nacional Popular, el órgano de consulta legislativa en China, que en 2018 ya había abolido la enmienda constitucional para eliminar el límite de dos mandatos consecutivos de cinco años para los presidentes en la RPC, ratificó el tercer mandato gubernamental de Xi (2023-2028) y su carácter como presidente de la comisión militar central. Como Mao, Xi Jinping logró encumbrar el liderazgo en los principales órganos de poder: el comité permanente del PCC, la presidencia de la República y la comisión militar central de la RPC.

La percepción que en el presidente Biden generó el tercer mandato de Xi y la posibilidad legal de su perpetuación en el poder del gobierno chino fue concorde con la imagen de amenaza que de China han reproducido los presidentes estadounidenses en periodos de máxima personalización del poder en aquel país. Cuando el presidente Biden fue consultado sobre la reacción del presidente chino en relación con la eliminación del supuesto globo espía chino en territorio estadounidense, el mandatario aludió a la figura de Xi en calidad de dictador, figura opuesta al modelo democrático impulsado por Estados Unidos en el mundo: “La razón por la que Xi Jinping se molestó mucho cuando derribé ese globo con dos vagones llenos de equipo de espionaje es que no sabía que estaba allí. (...) Esa era

³¹ Joe Biden, “Remarks of President Joe Biden-State of the Union address as prepared for delivery”, Washington, 2023, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/02/07/remarks-of-president-joe-biden-state-of-the-union-address-as-prepared-for-delivery/>

una gran vergüenza para los dictadores, cuando no sabían lo que pasó. Se suponía que eso no iba a ir a donde estaba”.³²

Los ataques cibernéticos, comerciales y mediáticos continuaron durante todo 2023 haciéndolo uno de los años de mayor confrontación no bélica en la relación sinoestadounidense. Las amenazas se institucionalizaron en documentos oficiales. Por ejemplo, después de poco más de un lustro de haber sido emitida la primera alerta del CISA, la imagen de la RPC como ciberamenaza fue plasmada en la Evaluación Anual de Amenazas del año 2023 de la Oficina del Director de Inteligencia Nacional del gobierno estadounidense. La imagen de amenaza es contundente:

China, probablemente, representa en la actualidad la amenaza de espionaje cibernético más amplia, activa y persistente para los Estados Unidos, redes gubernamentales y del sector privado. Las actividades cibernéticas de China y la exportación de tecnologías relacionadas por parte de su industria aumentan las amenazas de las operaciones cibernéticas agresivas contra la patria de los Estados Unidos (...). Es casi seguro que China es capaz de lanzar ataques cibernéticos que podrían interrumpir los servicios de infraestructura crítica dentro de los Estados Unidos, incluso contra los oleoductos, gasoductos y los sistemas ferroviarios.³³

En una dinámica de rivalidad con China para defender el liderazgo del orden internacional basado en reglas, construido tras la Segunda Guerra Mundial, la administración del presidente Joe Biden ha formulado una estrategia para mantener los intereses hegemónicos de Estados Unidos. Como ha sido planteado en el EARPC, son dos los pilares instrumentales que han sido fijados con el objetivo de construir una visión estadounidense para el futuro en la que China es una amenaza. El primero corresponde a la política interna de “invertir, alinear y competir”. El segundo es ordenar la red de aliados y socios alrededor del mundo para contener el desarrollo de China.

Tras esta brevísima genealogía del proceso de construcción de la percepción de amenaza con la que China ha sido identificada e institucionalizada por mandatarios y la cúpula de tomadores de decisiones de política exterior cercanos al presidente en la Casa Blanca, desde el secretario de Estado hasta intelectuales, las acciones de las últimas dos administraciones presidenciales cobran un mayor sentido. El ulterior presidente de Estados Unidos, Donad Trump, detonó la escalada de tensiones entre Washington y Beijing hasta entablar una guerra no bélica. La

³² Clement Tan, “Biden labels Chinese president Xi a dictator” en *CNBC Web Page*, 21 de junio de 2023, disponible en <https://www.cnbc.com/2023/06/21/biden-labels-chinese-president-xi-a-dictator.html> (trad. libre).

³³ CISA, “China cyber threat overview and advisories. CISA”, *Advanced Persistent Threats*, 2023.

guerra comercial, tecnológica y mediática —recuérdese el virus chino—, así como la defensa del ciberespacio estadounidense, son acciones destacadas que emprendió el mandatario durante su administración para mantener el poder hegemónico de su país frente al avance chino. Las sanciones a exportaciones y empresas chinas, como Huawei y TikTok, fueron el parteaguas de una compleja estrategia de contención que la Casa Blanca diversificó con la llegada de Joe Biden a la presidencia. A la guerra comercial se le ha sumado la contención tecnológica en el ciberespacio y el comercio electrónico, así como en el rubro de las armas nucleares. La administración Biden ha presionado a Beijing para que entre en conversaciones sobre el control de armas, mientras intenta establecer un acuerdo global para regular el posible uso de la inteligencia artificial en el despliegue de armas nucleares.

Entre las acciones emprendidas en la guerra comercial de Estados Unidos frente a China, Capitol Hill ha usado su poder suave en el tablero de la tecnología global para restringir el acceso de Beijing a las cadenas de suministro. El propósito es tratar de ahogar su acceso a los *chips* avanzados y las herramientas de producción de *chips* necesarias para utilizar la supercomputación y la inteligencia artificial en el desarrollo de sistemas de armas hipersónicas empleadas para descifrar los mensajes del gobierno de Estados Unidos.

La imagen de la RPC como amenaza ha incidido en el proceso de toma de decisiones de política exterior dentro del gobierno estadounidense al formar parte del proceso cognitivo con el cual los tomadores de decisiones formulan estrategias sustentadas en enfoques geopolíticos, como los de Mackinder y Brzezinski. El sentimiento de amenaza frente a la idea del reposicionamiento global de China, en solitario o en alianza con otro actor asiático, ha sustentado ideológicamente el despliegue de políticas y estrategias para contener a China desde la segunda mitad del siglo XX, sobre todo en mandatos caracterizados por líderes que enarbolan la personalización del poder en el PCC y una política exterior asertiva.

Para el entonces presidente Truman, la amenaza china se materializó con la intervención demencial de las fuerzas del Ejército Popular de Liberación en defensa del escudo a la soberanía china representado por Corea del Norte. En el caso del presidente Eisenhower, la amenaza estuvo relacionada con la posibilidad de empoderar a los chinos y que Estados Unidos perdiera el poder estructural en Asia y la batalla contra el comunismo en el mundo. Durante el mandato de expresidente Obama, la amenaza fue en el tablero digital del poder, el ciberespacio, a pesar de la cooperación binacional. Con Trump, Capitol Hill aceptó la superioridad económica china y por ello las acciones de la Casa Blanca y el gobierno federal estuvieron relacionadas con la amenaza que constituía la no contención de China en su camino a convertirse en la primera economía global. Los principales tableros de poder internacional elegidos para contener “la amenaza china” fueron el

comercial, el mediático y el del ciberespacio. En el caso de Joe Biden, es factible argumentar que las acciones hacia China han sintetizado toda la gama de amenazas de los gobiernos estadounidenses durante los mandatos de Mao Zedong y Xi Jinping, periodos en los que la personalización del poder ha caracterizado la política china. Aquella gama puede sintetizarse en una sola premisa: perder frente a China el liderazgo del orden internacional basado en reglas.

¿La amenaza es una variable causal de la guerra?

Kagan afirma que las guerras ocurren cuando están en juego el honor, el temor y el interés del actor interesado en conservar el poder. Después del repaso histórico aquí expuesto, podemos afirmar que, en el contexto contemporáneo de la relación sinoestadounidense, la cuestión del temor, racionalizada en el sentimiento de amenaza, sí ha estado en juego debido a la afrenta que para los intereses de Estados Unidos han representado ciertos comportamientos asertivos por parte de China. La postura asertiva de Mao Zedong al ordenar el envío del mensaje de advertencia a Estados Unidos sobre su postura en la Guerra de Corea ha sido tan frontal como la postura fijada por Xi Jinping al sancionar empresas estadounidenses en China como represalia por la guerra comercial impuesta por Donald Trump. Si bien las capacidades de poder de China en estos periodos temporales difieren, la percepción de la amenaza del otro ha sido una constante. Mao, con una China debilitada social, económica y políticamente por la guerra civil contra el Guomindang, no dudó en desplegar al ejército de liberación nacional. Xi Jinping, liderando a la segunda economía global, tampoco titubeó en desplegar su capacidad tecnológica para contener en el ciberespacio a Estados Unidos ni en repeler el avance de éste durante la primera etapa de la guerra comercial con sanciones comerciales y la diplomacia del guerrero lobo. Al no tener un contrapeso político interno, Mao y Xi gozaron de la legitimidad interna necesaria que da la personalización del poder dentro del PCC y con ella han flanqueado los riesgos internos de una política exterior asertiva y confrontativa que ha escalado, en el caso de Mao, a intervenir en una guerra bélica y contener, en el caso de Xi, una guerra comercial para contener el desarrollo de China.

La institucionalización de la teoría de la amenaza china entre los mandatarios del gobierno estadounidense durante los mandatos presidenciales de Truman, Eisenhower, Obama, Trump y Biden, aquí expuestos, ha funcionado como un mecanismo que reproduce y consolida las creencias relacionadas a la identidad de China como rival, amenaza y enemigo construidas en Estados Unidos y Gran Bretaña desde el siglo pasado: “China es tanto un peligro como una amenaza”.³⁴

³⁴ Robert C. O'Brien, “How China threatens American democracy” en *Foreign Affairs*, 2020, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-10-21/how-china-threatens-american-democracy>

Resulta pertinente acotar que si bien las imágenes pueden incidir en la evaluación cognitiva que el actor realice antes de la materialización de la acción, en este caso durante el proceso de toma de decisiones entre la cúpula de política exterior estadounidense sobre quién es China y si representa una amenaza para Estados Unidos, las imágenes también pueden funcionar como atajos mentales cuando en la ecuación no existe total certeza de los hechos en torno a la interacción entre las partes por falta de información. En este caso, la reproducción sistematizada y mediatizada que, desde 1949, se ha hecho de las ideas y las acciones geopolíticas que consideran a China como amenaza, por parte de las elites del gobierno estadounidense, refuerzan la carga que el atajo mental de la imagen de China como amenaza puede llegar no sólo al cúmulo de elites en Estados Unidos, sino a los ciudadanos, que en algún momento funcionan como pieza clave en la legitimidad de la decisión de ir o no a la guerra.

Considerando la posibilidad teórica del vínculo causal entre una guerra, bélica y no bélica, entre Washington y Beijing y el sentimiento de amenaza que causa el desarrollo de China entre la cúpula política de Estados Unidos, a manera de introducción a los comentarios finales proyectamos tres posibles escenarios prospectivos en los próximos 50 años.

Escenario de continuidad

No hay una guerra bélica entre las grandes potencias. Continúan abiertos los canales de diálogo entre Washington y Beijing que inhiben en diferentes momentos la escalada de tensiones hacia un punto muerto. El gobierno de la RPC conserva una política exterior asertiva, pero sigue inclinándose por la ejecución de una política de desarrollo pacífico hasta 2050. En ese año se convierte en una superpotencia económica, comercial, tecnológica y espacial y Asia llega a ser el centro económico del mundo. Potencias medias como Canadá, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Australia, Japón y Corea del Sur, así como Indonesia e India, siguen formando parte del sistema de alianzas de Estados Unidos y continúan legitimando y promoviendo el orden internacional basado en reglas. Estados Unidos consolida una estrategia de dominio en el Indopacífico. Luego entonces, el sentimiento de la amenaza china se fortalece en Estados Unidos, pero los costes de una guerra bélica contra Beijing resultan ser más que los beneficios de conservar una hegemonía exclusiva en todos los tableros del poder internacional. Prevalecen las identidades de China como amenaza y Estados Unidos como el protector del orden contemporáneo.

Escenario positivo para Estados Unidos: gestión del sentimiento de amenaza

China deja de crecer a un ritmo acelerado debido a la recesión económica global causada por la pandemia de COVID-19. En consecuencia, la cúpula estadounidense

gestiona de manera positiva el sentimiento de la amenaza china entre su población y elites, que si bien no desaparece, deja de producir incertidumbre respecto a la estabilidad de la identidad hegemónica de Estados Unidos. Si bien el interés de éste de conservar el liderazgo hegemónico sigue estando en juego, así como el honor ser la única potencia occidental en ostentar tal identidad (debido al declive económico de los países europeos frente al ascenso de los asiáticos como Indonesia), el sentimiento de amenaza es aminorado por las dinámicas de cooperación incentivadas por China, que una y otra vez reafirma no estar interesado en ostentar un poder hegemónico.

Escenario disruptivo para el mundo: amenaza a ambos lados del Pacífico

El nacionalismo es exacerbado por los gobiernos de ambas potencias y el sentimiento de amenaza es utilizado como un recurso para aumentar la cohesión social que les permita a las elites emprender una política exterior que, aunque compromete el desarrollo económico interno, no tiene efectos negativos a corto plazo en el PIB per cápita. El efecto inesperado a mediano plazo es la desestabilización del sistema autoritario chino y de la democracia estadounidense. En consecuencia, China no logra la meta de convertirse en una superpotencia en 2050 y Estados Unidos pierde influencia entre las potencias medias y otros aliados, al punto que éstos construyen una política exterior independiente. El declive hegemónico de Estados Unidos se convierte en una realidad y China se limita a construir y liderar el orden internacional basado en reglas, no a construir un nuevo orden global

Reflexiones finales

En Relaciones Internacionales, la imagen del otro es un elemento de análisis que enriquece el estudio de las causas de la guerra, bélica y no bélica. La imagen de una China comunista y rival inepto para contender contra China en la Guerra de Corea llevó a los estadounidenses a desechar la advertencia de Mao sobre la posibilidad de que el Ejército Popular de Liberación contuviera el avance occidental en territorio aledaño a China. Después de que la imagen de enemigo y amenaza fue consolidada en Estados Unidos tras la Guerra de Corea, el arraigo de tal representación ha perpetuado hasta en mandatos caracterizados por una mayor cooperación con Beijing, como fue el caso del mandato de Barack Obama. La asertividad de la política exterior y la personalización del poder perseguidas por Xi Jinping han maximizado la desconfianza de Washington, sobre todo en contextos donde la capacidad de poder, la influencia y el liderazgo de Estados Unidos ha sido minado por la presencia china. Luego entonces, la lectura de las condiciones, los intereses, los incentivos y los riesgos de ir a la guerra contra China han sido interpretados, en buena medida, a partir de la noción histórica de la amenaza china.

La construcción histórica del patrón de percepciones y la imagen del otro que tanto los mandatarios como la cúpula de tomadores de decisiones en Washington y Beijing han construido sobre el otro a lo largo de las últimas siete décadas, permite establecer parámetros contextuales para explicar conductas pasadas o proyectar escenarios prospectivos en la relación sinoestadounidense en un contexto de disputa, no sólo por las consecuencias económicas o tecnológicas que para Estados Unidos tiene el desarrollo de China, sino porque la modernización de Beijing implica una amenaza al liderazgo estadounidense en el orden internacional basado en reglas.

El análisis constructivista de la evidencia histórica aquí expuesta hace viable representar a China y Estados Unidos como unidades de comportamiento que nos permiten explicar cómo durante los mandatos de máxima personalización del poder y las políticas exteriores asertivas en China Estados Unidos ha formulado políticas exteriores que exacerbaban las tensiones ideológicas y ofrecen beneficios en la política interna para facilitar el escalamiento hacia entornos de guerra. En ese sentido, las condiciones de un escenario a mediano plazo, hacia 2050, nos indican la perpetuación del sentimiento de amenaza en ambos lados de la relación bilateral con mayor influencia para la paz y el desarrollo económico mundiales. La magnitud del impacto de este fenómeno en la humanidad merece mayores estudios que hagan de las variables del poder inmaterial un eje angular en el estudio de las causas de las guerras en el siglo XXI.

Fuentes consultadas

- Bernkopf Tucker, Nancy, *The China Threat. Memories, Myths, and Realities in the 1950*, Columbia University Press, Nueva York, 2012.
- Biden, Joe, “Remarks of President Joe Biden-State of the Union address as prepared for delivery”, Washington, 2023, disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/02/07/remarks-of-president-joe-biden-state-of-the-union-address-as-prepared-for-delivery/>
- Boulding, Kenneth E., “National images and international systems” en *The Structure of Political Geography*, vol. 3, núm. 2, 2017, disponible en <https://doi.org/10.4324/9781315135267-34>
- Brzezinski, Zbigniew, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós, Buenos Aires, 1998.
- Castano, Emanuel, Alain Bonacossa y Peter Gries, “National images as integrated schemas: Subliminal primes of image attributes shape foreign policy preferences” en *Political Psychology*, vol. 37, núm. 3, International Society of Political Psychology, 2016.

- Chang, Gordon H., *Fateful Ties. A History of America's Preoccupation with China*, Harvard University Press, Cambridge.
- CISA, "China cyber threat overview and advisories. CISA", Advanced Persistent Threats, 2023.
- CISA, "Intrusions affecting multiple victims across multiple sectors. Alert code: TA17-117A", Cybersecurity Advisories, 27 de marzo de 2017, disponible en <https://www.cisa.gov/news-events/alerts/2017/04/27/intrusions-affecting-multiple-victims-across-multiple-sectors>
- CISA, "People's Republic of China State-Sponsored cyber actor living off the land to evade detection. Alert code AA23-144a", Cybersecurity Advisory, 24 de mayo de 2023, disponible en <https://www.cisa.gov/news-events/cyber-security-advisories/aa23-144a>
- Foot, Rosemary, "The Eisenhower administration's fear of empowering the Chinese" en *Political Science Quarterly*, vol. 111, núm. 3, Academy of Political Science, Oxford University Press, otoño 1996, disponible en <https://doi.org/10.2307/2151973>
- Grupo Banco Mundial, *Crecimiento del PIB (% anual)-China. Datos*, 2024, disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>
- Haas, Mark L., *The Ideological Origins of Great Power Politics, 1789-1989*, Cornell University Press, 2005, disponible en <https://doi.org/10.7591/9781501732461>
- Herbert, Lin, *Cyber Threats and Nuclear Weapons*, Stanford University Press, Stanford, 2021.
- Herrmann, Richard K., "Perceptions and image theory in International Relations" en Leonie Huddy, David O. Sears y Jack S. Levy (eds.), *The Oxford Handbook of Political Psychology*, 2ª ed., Oxford University Press, 2017, disponible en <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199760107.013.0011>
- Huang, Yukon, *The U.S.-China Trade War Has Become a Cold War-Carnegie Endowment for International Peace*, Carnegie Endowment for International Peace, 2021, disponible en <https://carnegieendowment.org/2021/09/16/u.s.-china-trade-war-has-become-cold-war-pub-85352>
- Ikemberry, John G., "Rethinking the origins of American hegemony" en *Political Science Quarterly*, vol. 104, núm. 3, 1989, pp. 375-400, disponible en <https://www.jstor.org/stable/2151270>
- Kagan, Donald, *Sobre las causas de la guerra y la preservación de la paz*, Fondo de Cultura Económica/Turner, México, 2004.
- Kagan, Robert, "A free world, if you can keep it. Ukraine and American interests" en *Foreign Affairs*, vol. 102, núm. 1, 2023.

- Mackinder, Halford, "The geographical pivot of history" en *The Geographical Journal*, vol. 23, núm. 4, abril 1904.
- O'Brien, Robert C., "How China threatens American democracy" en *Foreign Affairs*, 2020, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-10-21/how-china-threatens-american-democracy>
- Qing, Simai, "The US-China confrontation in Korea. Assessment of intentions in time of crisis" en J. I. Matray (ed.), *Northeast Asia and the Legacy of Harry S. Truman: Japan, China, and the Two Koreas*, Truman State University Press, 2012, pp. 93-118.
- Rubiolo, Florencia, Virginia S. Busilli y Milton E. Escobar, "Análisis de la política exterior de Xi Jinping hacia el sudeste de Asia: estrategias, intereses y dimensiones" en *Revista Relaciones Internacionales*, vol. 93, núm. 20, julio-diciembre 2020, disponible en <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/14419/20188>
- Tan, Clement, "Biden labels Chinese president Xi a dictator" en *CNBC Web Page*, 21 de junio de 2023, disponible en <https://www.cnn.com/2023/06/21/biden-labels-chinese-president-xi-a-dictator.html>
- Wendt, Alexander, "La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder" en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 1, GERI-UAM, marzo 2005.
- Xuetong, Yan, "From keeping a low profile to striving for achievement" en *The Chinese Journal of International Politics*, 2014, pp. 153-184, disponible en <https://doi.org/10.1093/cjip/pou027>

La seguridad humana frente a las amenazas globales y el COVID-19: su impacto en la frontera México-Estados Unidos

Human security in the face of global threats and COVID-19: its impact on the United States-Mexico border

Gustavo Adolfo Ramírez Paredes*

Resumen

En este trabajo se parte de la premisa de que el surgimiento de nuevos temas, peligros y desafíos a nivel global, como la pandemia de COVID-19, así como el creciente protagonismo de actores no estatales, subnacionales y transnacionales, obligan a actualizar el enfoque tradicional de la seguridad y complementarlo con el de la seguridad humana. Esto con el objetivo de que las personas estén en el centro de las políticas públicas para garantizar su progreso y bienestar. Ya que la región contigua a la línea divisoria entre México y Estados Unidos manifiesta una profunda interdependencia, solamente considerando a la pandemia dentro de un enfoque de seguridad humana y poniendo en práctica una gobernanza multinivel, se logró una exitosa experiencia de cooperación transfronteriza, mediante la cual se vacunó a trabajadores mexicanos de las plantas maquiladoras al norte del país contra el virus SARS-CoV-2.

Palabras clave: pandemia, COVID-19, interdependencia, seguridad humana, cooperación internacional, cooperación transfronteriza, gobernanza multinivel, intermesticidad, nuevas diplomacias, relaciones internacionales.

*Licenciado y maestro en Relaciones Internacionales por la UNAM. Candidato a doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la misma universidad. Fue asesor parlamentario en el Senado de la República y secretario técnico y académico del Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS-UNAM. Es profesor en la Licenciatura en Negocios Internacionales de la Escuela Superior de Comercio y Administración, unidad Tepepan, del Instituto Politécnico Nacional, de la cual fue jefe de carrera de 2011 a 2016. Correo electrónico: gustavoadolfo.ramirezparedes57@gmail.com

Abstract

This paper is based on the premise that the emergence of new issues, dangers and challenges at the global level, such as the COVID-19 pandemic, as well as the growing role of non-State, subnational and transnational actors, force us to update the traditional approach to security and complement it with that of human security. This with the aim that people are at the center of public policies to ensure their progress and well-being. Since the region adjacent to the dividing line between Mexico and the United States manifests a deep interdependence, only considering the pandemic within a human security approach and implementing multi-level governance, a successful experience of cross-border cooperation was achieved, through which Mexican workers from the maquiladora plants in the north of the country were vaccinated against the SARS-CoV-2 virus.

Keywords: pandemic, COVID-19, interdependence, human security, international cooperation, cross-border cooperation, international relations.

Introducción

La emergencia sanitaria que el mundo ha vivido por la aparición del COVID-19 ha obligado a replantear la manera en que abordamos los temas que componen la agenda global actual, los cuales son típicamente transnacionales: trascienden las fronteras y no pueden enfrentarse de manera unilateral. Esto significa que ni esta crisis ni otras, así como tampoco flagelos como el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, la pobreza o la ciberdelincuencia, pueden resolverse sin la cooperación internacional.

Frente a la pandemia, lo que vimos fue, sobre todo, un esfuerzo separado de cada Estado por enfrentar la emergencia. Esto sin negar el papel desempeñado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). La virulencia del coronavirus fue tal que se convirtió en uno de los fenómenos disruptivos que más ha atentado contra la seguridad global en los últimos años. Su impacto negativo ha sido indudable sobre el conjunto la economía internacional y dentro de ésta en distintas ramas o actividades del sector servicios, como el turismo o la logística internacional, mas es claro que el mayor daño ha sido sobre las personas.

Ante a este escenario internacional y desde que se presentó el Informe de Desarrollo Humano de 1994, se ha discutido la necesidad de replantear el enfoque tradicional de la seguridad que dominó el debate intelectual durante todo el periodo de la Guerra Fría, un enfoque sólo basado en la seguridad del Estado-nación ejerciendo control total sobre sus fronteras. Una vez concluida esa etapa, hace poco más de tres décadas, los nuevos temas y la emergencia de nuevos actores han obligado a proponer nuevos enfoques y marcos conceptuales para interpretar las relaciones internacionales del siglo XXI.

El objetivo de este trabajo es analizar la relevancia del enfoque de seguridad humana frente a una agenda global caracterizada por graves riesgos y amenazas a la convivencia internacional y a las condiciones de vida de las personas, en especial frente al impacto que produjo el COVID-19 en la frontera entre México y Estados Unidos.

La seguridad humana: un enfoque necesario frente al orden internacional del siglo XXI

Tradicionalmente, el concepto de seguridad nacional se centraba en la función del Estado para resguardar la soberanía nacional y, con ella, la inviolabilidad del territorio. En contraste, la seguridad humana tiene como fin último el bienestar de las personas. Así lo estipula el Informe de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1994:

La seguridad humana está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en una sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y la vida en conflicto o en paz (...) Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad.¹

Lo que señala ese documento es muy importante, ya que el Estado ha sido el protagonista central de las relaciones internacionales y no se había puesto suficiente atención en los problemas y peligros que afectan a las personas, si bien Naciones Unidas ha sido el foro por excelencia para poner en la agenda temas como los derechos humanos, los refugiados y los grupos vulnerables.

Con la aparición de los desafíos que enfrenta el sistema global una vez terminado el periodo bipolar, se ha requerido una revisión del alcance de la seguridad nacional, la cual no puede limitarse a la de los Estados. Así, han aparecido nuevos conceptos que hablan de su necesaria actualización, entre los cuales tenemos la seguridad democrática, la seguridad multidimensional y, en especial, la seguridad humana.

Es de llamar la atención que uno de los principios centrales de la seguridad humana es el de la responsabilidad de proteger que tiene la comunidad internacional puesto que, paradójicamente, se han dado situaciones en que el Estado ha

¹ Organización de las Naciones Unidas, *Informe de desarrollo humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 1994, p. 26.

atentado contra su propia población. Éste ha sido el caso de los genocidios o de la limpieza étnica. Por el contrario, el enfoque de seguridad humana es el que subraya que el Estado es el que tiene la responsabilidad de garantizar las condiciones básicas para el pleno desarrollo de sus ciudadanos. De acuerdo con María Cristina Rosas:

La seguridad humana pone el acento en las personas, siendo así, un concepto antropocéntrico, en oposición a la noción de seguridad estado-céntrica característica de la Guerra Fría. La seguridad humana consiste en proteger, de las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas), la esencia vital de todas las vidas humanas de forma que se realcen las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Se ampara en aspiraciones de larga data como las enunciadas en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* del 10 de diciembre de 1948, en la que se exalta la necesidad de liberar a los seres humanos del temor y la miseria, ambos elementos centrales en el concepto seguridad humana desarrollado por el PNUD.²

Si bien lo anterior parece muy ambicioso y, por lo tanto, difícil de cumplir, lo cierto es que, frente a las amenazas y riesgos que experimenta la humanidad en este siglo XXI, es ineludible encontrar respuestas distintas al enfoque tradicional de seguridad nacional para avanzar en el bienestar de las sociedades.

Aquí cabe resaltar que, filosóficamente, el enfoque antropocéntrico de la seguridad humana pone al ser humano como el centro de todo y lo que le rodea debe subordinarse a las necesidades del mismo, incluso el medio ambiente. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que la explotación irracional de los recursos naturales en aras del progreso, amenaza a la seguridad global y, por lo tanto, la sobrevivencia humana, tanto en países pobres como ricos. Ahora bien, la seguridad humana ha cobrado una mayor relevancia debido a la magnitud de desafíos que el sistema internacional está enfrentando. Un ejemplo muy claro de los efectos devastadores es, sin duda, la emergencia derivada del COVID-19.

La crisis sanitaria derivada de la pandemia por SARS-CoV-2 se situó como la más importante amenaza a la seguridad internacional. Y hasta hoy no sólo no ha podido ser controlada, sino que ha evidenciado el fracaso absoluto de la implementación de estrategias

²María Cristina Rosas, “Seguridad humana y seguridad multidimensional: importancia para la agenda de seguridad nacional de México” en María Cristina Rosas (coord.), *La seguridad humana y la seguridad multidimensional a debate. Amenazas, riesgos y vulnerabilidades en el mundo del siglo XXI*, UNAM/Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C., México, 2017, p. 43.

tradicionales de seguridad para hacerle frente, y la profundización de las desigualdades y de otras amenazas a la seguridad humana alrededor de todo el mundo.³

Por más que algunos Estados quisieron limitar el paso por sus fronteras conforme a lo que dicta la concepción tradicional de seguridad para solucionar el problema de la pandemia, se ha visto que las enfermedades desconocen los límites territoriales y, aunque se logre disminuir un poco el contagio cerrando los puertos de entrada, inevitablemente aquél continúa y surgen nuevas variantes del virus. Únicamente teniendo una concepción de seguridad humana es que se llega a la conclusión de que lo que realmente puede frenar el contagio es buscar el bienestar de los seres humanos aplicando vacunas a ambos lados de las fronteras.

Desde luego, el objetivo que persigue la seguridad humana no es una empresa menor, pero ya que la agenda internacional tiene frente a sí una cantidad de retos que, si no reenfoamos muchas de las políticas públicas que hasta el momento se han llevado a la práctica, corremos el peligro que agudizar las crisis sociales.

Tradicionalmente, las nociones de seguridad estaban estrechamente vinculadas a la soberanía. A finales del siglo XX, aparecieron dos concepciones conectadas pero diferentes de la seguridad humana: una, vinculada a la Responsabilidad de Protección y un enfoque basado en los derechos para la resolución de conflictos; la otra, centrada en el desarrollo y una amplia comprensión de los derechos humanos. Planteada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, esta segunda concepción considera siete dimensiones de la seguridad: económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política.⁴

A reserva de concentrarse en la seguridad sanitaria más adelante, hay que enfatizar que la importancia de la seguridad humana reside en que el accionar del Estado debe considerar este enfoque de manera transversal en sus diferentes políticas, aunque de por sí la función pública debe tener como objetivo final mejorar las condiciones de vida de las personas, que es lo que destaca el enfoque de buen gobierno. Sin embargo, en la doctrina de seguridad en la esfera internacional se aprecia todavía un perfil estatocéntrico. Sin negar su relevancia, su efectividad dependerá de la capacidad para sumar los objetivos centrales de la seguridad humana.

³ Sandra Zavaleta e Irwing Rico, “La pandemia del SARS-CoV-2 como riesgo global: desigualdad e inseguridad humana” en *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 31, FLACSO, Ecuador, septiembre-diciembre 2021, p. 63.

⁴ Javier Solana, “The case for ‘Human Diplomacy’” en *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 15, Brill Nijhoff, Leiden, 2020, p. 672.

[...] El concepto de seguridad humana no reemplaza, ni subestima las condiciones clásicas de la seguridad, sino que las complementa de cara a una mejor adaptación a los procesos de la globalización. La seguridad humana se preocupa por la seguridad de la persona y la comunidad más que la del Estado; incluye amenazas que no siempre se han calificado como tales, como los desastres naturales, las crisis alimentarias o el impacto de las armas livianas; toma en cuenta los agentes y actores de la sociedad civil además de los estatales; y su consecución incluye tanto la protección de la persona, como su potenciación.⁵

Aunque en las últimas décadas el enfoque de la seguridad nacional ha sido influido por las teorías realista y neorrealista de las relaciones internacionales, las cuales coinciden con la preocupación soberanista westfaliana, hoy estamos enfrentados a una realidad convulsa en la que, si bien la defensa territorial sigue siendo importante, el enfoque militarista ya no es suficiente para interpretar y proponer soluciones al sistema internacional actual y sus desafíos. Por ello, la propuesta del enfoque de seguridad humana ha transitado un difícil camino para tratar de ser adoptado, como se explica a continuación:

Más allá de la definición conceptual ofrecida por la Comisión de Seguridad Humana, una serie de organizaciones internacionales han intentado que la seguridad humana se traduzca en un enfoque eficaz en cuanto a la generación de políticas. Estos principios implican no solo un cambio conceptual, al colocar a las personas en el centro del análisis, pero también un cambio operativo, ya que se analiza el impacto en las personas y comunidades, en la manera de comprender, diagnosticar, planificar, implementar y evaluar las políticas, los programas y proyectos. El Manual del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS) describe claramente los cinco principios que orientan el enfoque de la seguridad humana: centrada en las personas, multisectorial, integral, contextualizada y preventiva.⁶

Centrada en las personas; porque ante los daños de los que han sido objeto, incluso por parte del propio Estado, se deben combatir las condiciones que amenazan la vida de las personas y garantizar los medios para que se desarrollen, así como su dignidad. Multisectorial; debido a que como complemento a la seguridad nacional, la seguridad humana advierte la necesidad de enfrentar amenazas que tienen relación con la salud, la economía, la alimentación o el medio ambiente,

⁵ Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez Marín, “Seguridad humana. Un estado del arte” en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, FLACSO, San José, 2012, p. 16.

⁶ Véase Claudia Fuentes Julio, “Seguridad humana: referencias conceptuales y enfoque práctico para América Latina” en Francisco Rojas Aravena (ed.), *op. cit.*, p. 36.

pero también con la seguridad personal, comunitaria y política. Integral; ya que debe haber una interconexión entre seguridad, desarrollo y derechos humanos. Contextualizada; es decir, se reconoce que el enfoque de seguridad humana debe tener en cuenta los diferentes contextos en que se dan las amenazas, a fin de ofrecer una respuesta apropiada en cada caso. Preventiva; a fin de determinar las causas y, con ello, adelantarse a las potenciales inseguridades y proteger a la población.⁷

Origen y evolución del concepto de seguridad humana

El origen del concepto de seguridad humana se puede rastrear en la última década del siglo XX, en especial con el Informe de Desarrollo Humano, presentado por el Programa de Desarrollo Humano (PNUD) de la ONU en 1994, aunque se empezó a discutir tres décadas antes. Si bien es fácil que se confunda con el concepto de desarrollo humano, la siguiente explicación nos aclara la diferencia:

La seguridad humana se diferencia del desarrollo humano en que éste es un concepto más (abarcativo) que incluye el proceso de ampliación de la gama de oportunidades de que dispone la gente, (mientras que aquélla) significa (...) (la posibilidad) de ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana.⁸

Ahora bien, en el concepto de seguridad humana se expresa una serie de condiciones que deben garantizarse para que los seres humanos puedan tener una situación en la que su vida no corra peligro, se asegure su dignidad y tengan la posibilidad de aprovechar las oportunidades de desarrollo.⁹

El Informe se presenta en una etapa en que se aprecia el desgaste producido por la Guerra Fría, después de más de cuatro décadas de gigantescos presupuestos militares que demandó la carrera armamentista entre Estados Unidos y la Unión

⁷ *Idem.*

⁸ Organización de las Naciones Unidas, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

⁹ “El Informe (de la ONU) llamó la atención respecto a que las definiciones tradicionales eran muy limitadas, al confinar el concepto a la ‘seguridad del territorio de las agresiones externas o como la protección de los intereses nacionales en la política exterior o como la seguridad global frente a la amenaza del holocausto nuclear’. Frente a esto, se olvidaron las preocupaciones básicas de las ‘personas comunes que buscan seguridad en sus vidas cotidianas’. La seguridad humana fue definida generalmente en términos de seguridad frente a amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades o la represión, así como la ‘protección de la interrupción repentina y violenta en las pautas de convivencia diaria –ya sea en el hogar, el trabajo o las comunidades’”. Véase Stephanie Lawson, *International Relations*, Polity, Gran Bretaña, 2003, pp. 89 y 90.

Soviética, los cuales debilitaron las economías de las dos superpotencias y limitaron su gasto social.

Durante ese tiempo, la doctrina de seguridad nacional aconsejaba que en un sistema internacional cuya principal característica es la anarquía de acuerdo con los teóricos neorrealistas, la defensa militar es la que podía garantizar la sobrevivencia, ya que había una competencia descarnada por el poder. Pero además, enmarcada en el conflicto Este-Oeste, la competencia implicaba que la atracción de un nuevo aliado a cualquiera de los bloques en pugna significaba, automáticamente una pérdida para el otro, de acuerdo a la lógica del juego de suma-cero. En ese contexto, las dos superpotencias definieron sus ámbitos de control hegemónico en el mundo. Además, la posibilidad de la destrucción masiva estaba presente.

En el periodo bipolar la agenda social no fue la prioridad. Todos los esfuerzos estaban concentrados en una competencia entre las potencias de la época donde los Estados eran los principales protagonistas, por lo que enfocaron sus acciones a la búsqueda de su interés nacional, de acuerdo a la escuela realista.

Y es aquí donde podemos situar el debate académico sobre el concepto de seguridad humana, ya que, como se ha analizado, se adoptó una postura reduccionista al advertir que no se debía desviar el objetivo central de la seguridad nacional, que era resguardar la sobrevivencia del Estado y su soberanía territorial. Por su parte, las teorías del liberalismo y el constructivismo, las cuales han defendido una postura ampliacionista, afirman que la seguridad debe incluir los fenómenos que ponen en peligro la vida de las personas, así como su plena realización y sus libertades, desde una perspectiva multidimensional. Es decir, el enfoque de seguridad humana tiene en cuenta los riesgos que tienen un origen económico, sanitario, político o ambiental.

Al término de la Guerra Fría se pensó que el relajamiento de las tensiones a nivel internacional traería una etapa de entendimiento y progreso en las sociedades. No obstante, la violencia se manifestó en los siguientes años de manera intraestatal y surgieron nuevos conflictos regionales, étnicos y religiosos, así como amenazas terroristas a la seguridad global. Aunado a ello, se dio una nueva agenda global donde, si bien muchos de los temas no eran del todo nuevos, ahora se presentaban con mayor claridad. Ejemplos de esos son el cambio climático, el narcotráfico y demás manifestaciones del crimen organizado transnacional. La característica común de estos desafíos a la seguridad global es que, finalmente, socavan el bienestar de las personas y atentan contra su calidad de vida.¹⁰

¹⁰ “Así, en su *Informe sobre desarrollo humano*, el PNUD explicaba que el concepto de seguridad interpretado de manera estrecha como la acción de salvaguardar un territorio de la agresión o las amenazas externas, era limitado y, por lo mismo, debería ampliarse para incluir la seguridad de individuos y de

Los temas que componen esa agenda de la seguridad humana son múltiples y, como vamos a ver, se han agregado otros. Dentro de los primeros tenemos: la pobreza, las crisis humanitarias derivadas de la migración, las guerras civiles, las hambrunas, el narcotráfico, la violación a los derechos humanos, el terrorismo y las pandemias, por citar sólo algunos. Sumado a éstos, cada día vemos nuevas expresiones de violencia del crimen organizado transnacional, por ejemplo, el aumento de los desplazamientos forzados, aunque también por distintas causas, como el cambio climático. De la misma manera, el incremento de la violencia lo vemos manifestado en los crímenes de odio, así como en el asedio a la democracia y la creciente ciberdelincuencia, entre otros. Y aquí es donde se deben reconocer los esfuerzos por la construcción de la paz, entendida ésta no sólo como la ausencia de la guerra, sino como la existencia de condiciones materiales y sociales para que los seres humanos puedan vivir en plenitud de derechos y oportunidades para desarrollar sus capacidades y metas. En síntesis:

Se estableció una lista más específica de las siete preocupaciones: seguridad económica (consistente, por ejemplo, de la libertad frente a la pobreza); de la seguridad alimentaria (acceso al sustento básico); la seguridad en salud (acceso a los cuidados de salud y a la protección de enfermedades); la seguridad ambiental (protección en contra de la contaminación y el agotamiento ambiental); la seguridad personal (incluidas la seguridad frente a la guerra, la tortura, el ataque sexual y otras formas de agresión como la violencia doméstica; la seguridad comunitaria (referente a la integridad y sobrevivencia de las culturas tradicionales y las minorías), y la seguridad política (que implica la protección de los derechos políticos y civiles).¹¹

Como hemos visto, ante esta agenda compleja, el enfoque de seguridad tradicional no tiene la capacidad de resolver realmente estos problemas. Por ello, ha habido la necesidad de precisar que son temas que pueden ser gestionados con una perspectiva de seguridad humana, la cual sólo puede abordarse desde la cooperación

grupos humanos, identificando amenazas como la hambruna, las epidemias, el analfabetismo, el desempleo y la inestabilidad política, entre otros flagelos. La seguridad humana rechaza la noción (estatócéntrica) tradicional y pone en el corazón del análisis a las personas con un enfoque antropocéntrico. Asume, por lo tanto, que cualquier factor que provoque malestar a las sociedades, es una amenaza a la seguridad. Para que una sociedad sea segura, es necesario liberarla del temor, de las necesidades y posibilitar una vida en dignidad, con lo que se conecta justamente a la seguridad con el desarrollo". Véase María Cristina Rosas, "La seguridad internacional" en María Cristina Rosas y Walter Astié-Burgos, *Las Relaciones Internacionales en el siglo XXI*, UNAM/Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C., México, 2017, cap. XIII, p. 375.

¹¹ Stephanie Lawson, *op. cit.*, p. 90.

internacional, con el objetivo de alcanzar bienes públicos globales. De acuerdo con Amartya Sen, uno de los primeros impulsores del paradigma de la seguridad humana:

La distribución de los beneficios mundiales de las relaciones económicas y tecnológicas depende, entre otras cosas, de una variedad de acuerdos internacionales, incluidos los acuerdos comerciales, las leyes de patentes, las iniciativas sanitarias mundiales, las disposiciones educativas internacionales, las instalaciones para la difusión tecnológica, las restricciones ecológicas y ambientales, el trato justo de las deudas acumuladas (a menudo contraídas por gobernantes militares irresponsables del pasado) y la gestión de los conflictos, las guerras locales y el gasto mundial en armamento.¹²

Si bien parece claro que el futuro de la humanidad en temas tan complejos como el cambio climático o la pandemia del SARS-CoV-2, depende de la acción concertada entre Estados, organismos internacionales, empresas, universidades, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), medios de comunicación, partidos políticos, grupos de presión, líderes de opinión y sociedad en su conjunto, en los últimos años han surgido gobiernos populistas, de izquierda y de derecha, los cuales abanderan un nacionalismo mal entendido que rechaza el involucramiento internacional y los compromisos que deben ser coordinados por un multilateralismo inteligente. Por lo general proponen un proteccionismo comercial y un chauvinismo que, sin duda, son poco adecuados para resolver los problemas globales actuales.

Es innegable que la globalización ha traído resultados diferentes: mientras para algunos países, empresas y grupos sociales ha generado superávit comerciales, conquista de enormes mercados o empleo y un consumo ampliado, para los que no se prepararon para una fuerte competencia ha significado un mayor atraso económico, cierre de empresas, creciente desempleo, empeoramiento de la calidad de vida y desesperanza. A esas consecuencias negativas responde el ascenso de la xenofobia, el nativismo y los ataques a los migrantes, por ejemplo. Además, ante la preocupante ruptura del tejido social, los Estados no han tenido una respuesta sólida, y frente al desprestigio de gobiernos democráticos y partidos políticos en general, se ha favorecido el surgimiento de gobiernos que se dicen portavoces de la voluntad del pueblo, los cuales hacen un diagnóstico parcialmente correcto,

¹² Amartya Sen, "Why human security?", texto presentado en el Simposio Internacional sobre Seguridad Humana, Tokio, 28 de julio de 2000, p. 8, disponible en <https://www.ucipfg.com/Repositorio/MCSH/MCSH-05/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad-01/complementarias/3.pdf> fecha de consulta: 15 de junio de 2023.

pero ofrecen respuestas inviables y terminan socavando las libertades y derechos fundamentales de las personas.¹³

Como podemos apreciar, nos encontramos frente a un parteaguas histórico en el que se han agudizado los problemas y el llamado a la concertación no es suficientemente poderoso, porque además venimos de una etapa en la que el entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump, contribuyó a debilitar distintos esfuerzos de cooperación de la comunidad internacional. A pesar de ello, se observan algunos cambios en el sistema mundial que, si se consolidan, pueden aportar algunas propuestas que abonen a transformar la situación actual: hay cada vez un mayor protagonismo de las ONG, muchas de ellas con una agenda enfocada en el ser humano. Hay también una emergencia de movimientos sociales en pro del medio ambiente o de corte liberal, a favor de la despenalización del aborto, así como importantes liderazgos juveniles. La revolución tecnológica ha permitido la conformación de redes sociales que se unen alrededor de un tema y que tienen una gran capacidad organizativa como movimientos sociales internacionales.

Asimismo, en años recientes, hemos visto un creciente activismo de organizaciones e individuos que impulsan un enfoque hacia las personas en la arena internacional en el campo de la diplomacia, entendida ésta como la búsqueda de soluciones a los conflictos por la vía pacífica, a través del diálogo y la negociación.

Los principales actores de la política internacional, y por lo tanto la diplomacia, han cambiado a lo largo de la historia. En la Edad Media, el foco se centraba en los señores feudales. En el siglo XIX, estaba en los imperios y el poder se equilibra entre ellos. En el siglo XX, los Estados y, más tarde, las corporaciones fueron la columna vertebral de la cooperación internacional y el conflicto. El siglo XXI se debe ver ese cambio de enfoque a una nueva unidad central de análisis y acción: los seres humanos.¹⁴

Aparte de la diplomacia tradicionalmente desempeñada por los Estados y de la parlamentaria, empresarial o la que llevan a cabo celebridades o famosos, la diplomacia civil, desarrollada por ONG o personas, incluidos los diplomáticos independientes, los cuales ofrecen sus conocimientos y experiencia a la negociación de un conflicto, ya sea actuando como mediadores o asesores, la diplomacia humana promueve una agenda cuyo objetivo es que la persona sea el centro de los esfuerzos concertados para resolver problemas globales y ya no el Estado. Como bien advierte Javier Solana:

¹³ Véase Paz Consuelo Márquez-Padilla García, *La democracia amenazada. Por qué surgen los populismos*, CISAN-UNAM, México, 2020, p. 142.

¹⁴ Javier Solana, *op. cit.*, p. 671.

La gobernanza mundial requiere una renovación. El comercio internacional y los flujos financieros son ciertamente importantes, pero es hora de que la globalización sea mucho más que eso. La humanidad tiene un planeta compartido y un destino compartido. Las instituciones internacionales posteriores al COVID-19 deben tomar nota de esta realidad y cooperar para dar respuestas apropiadas a las cuestiones más importantes de la actualidad. Por lo tanto, la diplomacia debe volverse orientada al ser humano y abandonar sus premisas centradas en el Estado.¹⁵

Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 149, mayo-agosto 2024, pp. 107-140

El ascenso de Joseph Biden a la presidencia de Estados Unidos restableció la confianza de que hay un interés por fortalecer los organismos internacionales. No obstante, la lección que deja el surgimiento de gobiernos populistas en países como Gran Bretaña, Brasil (estos dos en su momento), Rusia, China, Turquía, Hungría, India y México es que su ascenso se explica, en parte, por sus críticas a la globalización neoliberal. No obstante, sus políticas también han sido cuestionadas. Lo que es imprescindible es retomar la función social del Estado, porque el fin último de su actividad debe manifestarse en las personas y su desarrollo óptimo. El equilibrio entre Estado y mercado es aconsejable. Pero, además, al fortalecer la cooperación internacional se puede contribuir a alcanzar logros sustantivos en la seguridad humana.

Ante el ascenso de gobiernos que tienden a concentrar el poder, es urgente la defensa de la democracia porque es el tipo de régimen que puede garantizar las libertades y los derechos de las personas. Si bien observamos un desgaste de los gobiernos pluralistas y una crisis de representación política por la presencia de la corrupción en los partidos políticos, además de una acentuada falta de legitimidad en la acción pública, el ataque a las instituciones democráticas y la intención de consolidar regímenes autocráticos, así como la emergencia de líderes carismáticos que atentan contra el estado de derecho, son una seria amenaza a la convivencia civilizada de las sociedades. La deliberación de las ideas y los derechos de expresión y de manifestación no deben ser sustituidos por los deseos de un gobernante, aunque los disfrace de buenas intenciones, porque las sociedades son diversas y no hay pensamientos únicos.

El COVID-19 y las amenazas a la seguridad humana

Hasta ahora, la manera en que los diferentes gobiernos han enfrentado la pandemia del coronavirus deja en claro que no estamos preparados para este tipo de amenazas globales pero, además, que el camino para avanzar en la cooperación internacional es todavía sinuoso y largo. Aunque ha sido difícil llegar a acuerdos, ya que se han priorizado los intereses nacionales y porque los laboratorios han

¹⁵ *Ibidem*, p. 672.

defendido sus inversiones, se debe luchar por poner los intereses superiores de las personas por delante a fin de aminorar los riesgos.

El COVID-19 es un buen ejemplo de una amenaza global, cuya letalidad ha impactado al mundo por más de tres años y afectado las relaciones internacionales en distintas áreas. Pero ya que es una poderosa manifestación del tipo de desafíos que enfrenta la agenda internacional actual, es necesario priorizar el enfoque de seguridad humana, ya que la postura realista de la seguridad tradicional ha demostrado ser ineficaz, puesto que con armas y murallas no se pueden frenar las pandemias. De nuevo, Javier Solana pone el punto sobre las íes:

Si hay una lección que conservar de la aparición del novedoso coronavirus, es que la humanidad a menudo es impotente cuando la naturaleza golpea. Lo que el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), el síndrome respiratorio agudo severo (SARS) o la gripe porcina no pudieron hacernos entender, el COVID-19 parece haberlo hecho: todos somos huéspedes en nuestro planeta, sin importar nuestra posición social o geográfica, y es ingenuo sentirse en control o pensar que las fronteras compartimentarán los problemas más apremiantes del mundo (es decir, la pobreza, la enfermedad, contaminación y calentamiento global).¹⁶

Y si bien se debe tener un control sanitario de las fronteras para evitar aumentar los contagios, su cierre total no resuelve el problema y sí afecta la actividad económica al detener los intercambios comerciales. Finalmente, hay una desaceleración de la economía, se dan despidos y hay escasez alimentaria y de medicinas. En América del Norte, donde las cadenas de suministro están integradas, la frontera entre México y Estados Unidos se cerró para actividades no esenciales, desde el 21 de marzo de 2020 hasta el 7 de noviembre de 2021. Por otro lado:

La pandemia generada por el SARS-CoV-2, agente causal del COVID-19, ha hecho patente la poca preparación de las naciones del mundo para lidiar contra una enfermedad altamente contagiosa y mortal. Las miradas se han dirigido de manera inevitable a los presupuestos que los países destinan a la salud, a las políticas de salud pública, a los recursos humanos existentes para atender a los pacientes, a la cantidad de camas y hospitales disponibles, a la producción de insumos médicos, a los laboratorios de investigación biomédica, a la generación de vacunas, etcétera.¹⁷

¹⁶ *Ibidem*, p. 671.

¹⁷ María Cristina Rosas, "El gasto en salud frente al gasto militar: ¿construyendo sociedades seguras?" en *Globalitika*, México, 24 de abril de 2020, p. 1, <https://www.globalitika.mx/post/el-gasto-en-salud-frente-al-gasto-militar-construyendo-sociedades-seguras> fecha de consulta: 15 de junio de 2023.

Además, las diferencias sociales se manifestaron en forma desgarradora en esta crisis. Los grupos menos favorecidos sufrieron más contagios y más muertes. Las personas de bajos recursos habitan en pequeñas casas de lámina y son muchos los que viven juntos, por lo que no pueden guardar distancia entre ellos y los trabajos que realizan no se pueden hacer a través de computadoras y reuniones *Zoom*. Muchos se vieron obligados a asistir a laborar ante el riesgo de perder el trabajo. Otra limitante fue la falta o insuficiencia de equipos para tomar clases. Lo siguiente explica muy bien lo que muchas personas enfrentaron en México:

(...) Quedarse en casa no es una opción para todos ya que (...) el empleo suele ser informal para más de la mitad de la población económicamente activa, lo que implica que no tienen un ingreso seguro que les permita resguardarse en su hogar; mantener la sana distancia en el hogar puede representar todo un reto cuando se vive en condiciones de hacinamiento o cuando se ejercen labores de cuidado (...) Otra de las medidas llevadas a cabo al inicio de la pandemia fue la suspensión de clases presenciales en todos los niveles educativos, lo cual ha llevado a establecer distintas estrategias a distancia para continuar con la enseñanza de manera virtual. Sin embargo, el acceso a una computadora y a servicios de internet no estaba disponible para más del 40% de la población, cuestión que evidentemente marca profundas desigualdades en términos de quiénes pueden acceder a la educación virtual y quiénes no.¹⁸

Por otro lado, la pandemia ha puesto de nuevo a la luz la relevancia de la ciencia y la investigación para producir vacunas y otros medicamentos. Ha servido también para reafirmar que la salud es una prioridad y que la inversión en ciencia y tecnología posibilita el desarrollo de las sociedades. Además, se ha demostrado el papel destacado de la comunidad científica internacional, muchas veces con presupuestos reducidos, que comparte sus conocimientos, lo que permitió descubrir la vacuna contra el COVID-19 en tiempo récord, sin dejar de lado el papel de las principales empresas farmacéuticas. La investigadora de la UNAM Laurie Ann Ximénez-Fyvie, es contundente cuando señala: “en muchas partes del mundo hemos fallado como sociedad, como humanidad, al permitir que, ante las disyuntivas, otras prioridades desplazaran del centro de la compleja ecuación de toma de decisiones la protección de la salud y de la vida de las personas”.¹⁹

¹⁸ Sagrario Garay Villegas y Miguel Calderón Chelius, “Carencias sociales y COVID-19 en México: algunas diferencias en términos regionales” en *Iberoforum*, vol. 1, núm. 2, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 2021.

¹⁹ Laurie Ann Ximénez-Fyvie, *Daño irreparable. La criminal gestión de la pandemia en México*, Planeta, México, 2021, p. 9.

Aunque ningún país estaba preparado para hacer frente a una pandemia que ha resultado ser especialmente virulenta, es preocupante que en países como el nuestro el sector salud ha sufrido un descuido que se ha profundizado con el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador, no obstante que, de acuerdo con Charles Rosenberg, en la etapa inicial (que él llama “revelación”), “la mayoría de las comunidades tardan en aceptar y reconocer una pandemia (...) Sólo cuando (su) presencia (...) se vuelve inevitable se admite públicamente su existencia”.²⁰

El manejo inicial de la vacunación anti COVID-19 y la irresponsabilidad al negar la utilidad del cubrebocas e, incluso, del semáforo que el propio gobierno utilizó al servicio de sus intereses políticos, se suma a la falta de cobertura nacional de la salud pública en México y la creciente privatización de la atención médica. A esto hay que agregar los indiscriminados recortes presupuestales, con la consiguiente falta de instrumental y material médico en los hospitales públicos, así como un alarmante desabasto de medicamentos en sectores vulnerables, como en el de los enfermos de cáncer. Hay que subrayar que esto se da en una administración que se identifica de izquierda. Es de llamar la atención la advertencia que hacía un funcionario internacional:

(...) el doctor Michael Ryan, director ejecutivo del Programa de Emergencias Sanitarias de la OMS, señaló que “en cuanto el uso del cubrebocas, los líderes deben dar ejemplo”, esto no ha sucedido de forma generalizada en México. Tampoco se han acatado las recomendaciones de sana distancia por parte de todas las autoridades mexicanas.²¹

Otro aspecto preocupante es que durante la crisis pandémica algunos gobiernos aprovecharon las medidas para controlar el contagio conculcando o restringiendo libertades fundamentales. Ante una falta de preparación de la comunidad internacional para diseñar una estrategia destinada a contener el virus, gobiernos como el de China tuvieron un éxito relativamente rápido en imponer a sus ciudadanos medidas para frenar la propagación de la pandemia, en una sociedad acostumbrada a políticas que requieren de una estricta disciplina. Pero, frente a la demostración al mundo de la capacidad para organizar a una gigantesca población, que además es la más grande del mundo, haciendo uso extensivo de las tecnologías, también

²⁰ Charles Rosenberg, “What is a pandemic. AIDS in historical perspective” en *Daedalus*, vol. 118, núm. 2, The MIT Press, Massachusetts, primavera 1989, pp. 3 y 4.

²¹ Benjamín Ruiz Loyola, “AH1N1 y SARS-CoV-2: las pandemias en el siglo XXI. Causas y lecciones aprendidas” en María Cristina Rosas (coord.), *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 119, IMR-SRE, México, enero-abril 2021, p. 350.

reforzaron sus medidas autoritarias en un país en el que hay un acceso controlado a *Internet* y duras restricciones a la privacidad y las libertades de las personas.²²

En relación con el atentado a las libertades individuales y las restricciones que se han impuesto en algunos países, utilizando a la emergencia sanitaria del COVID-19 como justificación, Amartya Sen nos ofrece una propuesta integral de las medidas que deben considerarse para asegurar el desarrollo óptimo de las personas, la cual es muy útil para entender la importancia de la adopción del enfoque de seguridad humana en las políticas públicas:

Para lograr la seguridad (...) y tratar de garantizar una vida diaria segura en general, necesitamos disposiciones sociales y económicas (por ejemplo, para las llamadas “redes de seguridad económica” y la garantía de la educación básica y la atención sanitaria), pero también la participación política, especialmente de los débiles y los vulnerables, ya que su voz es de vital importancia. Esto requiere el establecimiento y el trabajo eficiente de las democracias con elecciones regulares y la tolerancia de la oposición, pero también el cultivo de una cultura de debate público abierto. La participación democrática puede mejorar directamente la seguridad a través del apoyo a la dignidad humana (...), pero también ayuda a asegurar la continuación de la vida cotidiana (...) e incluso la seguridad de la supervivencia (a través de la prevención de las hambrunas).²³

Como se aprecia, para alcanzar la seguridad humana es necesario que se operen cambios en distintas esferas de las políticas públicas. Se trata, sin duda, de una empresa que requiere de un esfuerzo mayúsculo que sólo puede lograrse en un régimen democrático, el cual tiene como reto asegurar óptimas condiciones de vida con pleno respeto a los derechos y libertades de las personas.

El COVID-19 y la necesidad del enfoque de seguridad humana en la frontera México-Estados Unidos

A lo largo de la historia del sistema internacional pocas relaciones entre países vecinos han tenido el nivel de intensidad que se ha experimentado entre México y

²² Respecto al libre acceso a las tecnologías de la comunicación y la información, Amartya Sen señala: “el papel de las tecnologías de la información y la revolución de la comunicación debe considerarse en este contexto, ya que se encuentran entre las principales fuentes de fortaleza para mejorar la calidad de vida en todo el mundo. Y, sin embargo, el acceso a las nuevas tecnologías está severamente limitado no sólo a través de la penuria económica, sino también a través de la inadecuada educación. Es importante que se hagan esfuerzos –tanto globales como locales– para mejorar y aumentar el acceso a estas nuevas oportunidades que pueden transformar radicalmente la vida humana”. Amartya Sen, *op. cit.*, p. 4.

²³ *Ibidem*, pp. 3 y 4.

Estados Unidos. Si bien, como en otros casos, se han dado conflictos fronterizos y militares, así como fuertes presiones derivadas del peso de la ahora primera potencia mundial, para México la contigüidad ha significado también una ventaja geográfica expresada en el comercio, el turismo y una válvula de escape en el aspecto migratorio, además de otros campos. La región transfronteriza entre los dos países es donde con mayor fuerza se manifiesta esa compleja interdependencia. Como lo señala un documento de reconocidos centros de investigación locales:

En la era de la globalización, las economías están cada vez más integradas e interconectadas. En este contexto, los funcionarios públicos, los ejecutivos corporativos y los planificadores económicos han tenido que mirar más allá de las fronteras jurisdiccionales tradicionales, como los Estados-nación o incluso las ciudades, para pensar regionalmente en el tipo de oportunidades disponibles para ellos. A medida que las regiones han surgido como los centros de la actividad económica global, los responsables políticos, los líderes de la industria y las partes interesadas locales en el Condado de San Diego, el Condado Imperial y Baja California han trabajado juntos para desarrollar una visión integrada de su futuro compartido.²⁴

Así, la frontera común, una de las más dinámicas del mundo, representa por sí misma una agenda de temas que es necesario gestionar: sobre todo en cuanto seguridad comprende la actividad del crimen organizado, el tráfico de estupefacientes, como el fentanilo y, específicamente, el carácter estratégico de la región fronteriza por su creciente intercambio comercial e integración de cadenas regionales de valor. Diferentes autores han resaltado la importancia de la cooperación en seguridad México-Estados Unidos:

Es innegable que México requiere ayuda con un problema que está rebasando la capacidad de respuesta de su Estado. También lo es que la violencia generada por los narcotraficantes, quienes obtienen jugosas ganancias en Estados Unidos, y en conjunto con la venta ilegal de armas desde ese país, ha propiciado la emergencia de una zona de nadie, más allá de la ley y del control estatal. Una zona compartida, se acepte o no, es de gran vulnerabilidad.²⁵

²⁴ Véase *Jobs Without Borders: Employment, Industry Concentrations, and Comparative Advantage in the CaliBaja Region, The CaliBaja Mega-Region Initiative*, The Center for U.S.-Mexican Studies at UC San Diego/El Colegio de la Frontera Norte, San Diego, 2014, p. 2.

²⁵ Paz Consuelo Márquez-Padilla, *Justicia internacional*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)-UNAM, México, 2014, p. 232.

Como se ha señalado, aunque el enfoque de seguridad nacional tradicional ha puesto el énfasis en el control militar, es importante resaltar la importancia del paradigma de seguridad humana en la frontera, ya que los problemas señalados pueden gestionarse de manera más eficiente con un enfoque renovado de la seguridad nacional, incluyendo los temas sanitario, educativo, migratorio y de derechos humanos, los cuales sólo se pueden manejar adecuadamente a través de la cooperación binacional.

Lo anterior, partiendo del hecho de que la seguridad humana crea oportunidades y capacidades para lograr una conexión con el desarrollo humano. Sin embargo, es claro que la importancia en la atención a los temas de la seguridad fronteriza no siempre ha sido la misma porque ha dependido de las prioridades, sobre todo del gobierno estadounidense, el estilo de los gobernantes en turno, la situación interna y las condiciones del escenario internacional.

La seguridad continuará siendo uno de los pilares de la relación bilateral ante la necesidad estadounidense de asegurar la frontera, pero el gobierno mexicano debe darle mayor peso como parte de un paquete de negociación que se encuentre incluido en torno a la discusión económica (...) Un cambio negativo en la cooperación en la seguridad fronteriza podría tener consecuencias funestas para la seguridad nacional estadounidense y de la región.²⁶

La seguridad fronteriza plantea retos, peligros y problemas que hay que resolver en el marco de una clara interdependencia entre los dos países, así sea asimétrica, ya que sin desconocer las etapas críticas donde ha privado la confrontación, es claro que deben mantenerse mecanismos de cooperación en la materia. Como lo ha señalado el Centro Woodrow Wilson:

La interdependencia es un estado natural de cosas a lo largo de la frontera. Desde la salud pública hasta la gestión de los recursos naturales y la seguridad pública, lo que sucede a un lado de la frontera tiene un impacto importante en el otro. En ningún ámbito es tan claro como en el desarrollo económico y la competitividad de la región.²⁷

Ahora bien, la cooperación fronteriza entre México y Estados Unidos no siempre ha sido fluida. De hecho, el gobierno de Donald Trump limitó la agenda

²⁶ Carlos Mariano Noricumbo Robles, “La seguridad fronteriza Estados Unidos-México: ¿un futuro incierto?” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2017.

²⁷ Erik Lee y Christopher Wilson (eds.), *The U.S.-Mexico Border. Economy in Transition*, Woodrow Wilson Center for International Scholars, Washington D.C., febrero 2015, p. 5.

a la contención de la migración centroamericana, presionando a México para convertirse en tercer país seguro en la práctica y recibir a los solicitantes de asilo en nuestro territorio. Además, dejó ver una velada amenaza cuando expresó que si nuestro país no podía controlar el crimen organizado, su país sí podría. Recientes documentos han puesto en claro que se sugirió invadir a México con el argumento de poner fin a la violencia.

Estados Unidos se ha valido de distintas biopolíticas, siendo las más recientes la de utilizar a México como “tercer país seguro”, a modo de impedir que estas personas pisen su territorio, y así evadir efectivamente sus responsabilidades de protección internacional. México ha tenido un papel crucial en este proceso, pues ha sido un eficiente gestor de la migración centroamericana que intenta llegar hacia Estados Unidos a cambio de obtener ventajas comerciales. Ciertamente, el gobierno de México no es el único responsable del desastre que asola Centroamérica, pero sí de que sus víctimas tengan un trato humano al cruzar por su territorio. Sin embargo, México ha elegido ser la primera línea del muro de Trump, en vez de convertirse en un referente en materia de asilo para toda la región, por ejemplo, institucionalizando alternativas a la detención migratoria y ampliando y fortaleciendo el sistema de asilo mexicano para otorgar protección internacional a las personas perseguidas.²⁸

Frente a la prioridad de demostrar a su electorado que había logrado detener la migración indocumentada (que en su mayoría ya no era mexicana, sino en especial proveniente de las caravanas centroamericanas, las cuales concentraron una gran atención mediática), el gobierno republicano no le dio importancia a la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte y la Iniciativa Mérida, limitó sus reclamos en el tema del narcotráfico y el crimen organizado y abandonó las preocupaciones que tuvieron sus antecesores respecto al tema del estado de derecho en México. Otro documento destaca la necesaria cooperación bilateral debido a la profunda interconexión entre las dos naciones:

La seguridad de los ciudadanos mexicanos y estadounidenses y la seguridad de ambos países están entrelazados, dependemos unos de otros para vivir en una región pacífica. Para promover una mayor prosperidad y seguridad para ambas naciones, adoptamos un concepto previamente articulado de responsabilidad compartida caracterizado por el pragmatismo.²⁹

²⁸ Elisa Ortega Velázquez, “México como tercer país ¿seguro? Instrumentalización del derecho de asilo” en *Frontera Norte*, vol. 32, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2021.

²⁹ Véase *US-Mexico Security Cooperation 2018-2024*, UC San Diego, La Jolla, California, 2019.

Es claro que en las relaciones México-Estados Unidos la frontera común es donde se expresan con mayor intensidad muchos de los temas que componen la agenda bilateral. Esto es así, por ejemplo, en el caso de los gigantescos volúmenes de comercio que se intercambian a diario,³⁰ así como el paso de personas y otros flujos no regulados, como los que se derivan del crimen organizado. Como señala Roberto Zepeda:

En conjunto, esta región constituye la quinta economía más grande del mundo. Tiene casi 90 millones de habitantes y es el centro de las actividades económicas, políticas y comerciales entre los actores gubernamentales y sociales. Se convierte en un espacio donde fluyen personas, bienes y servicios. Pero también tiene un lado oscuro, ya que allí también operan drogas ilícitas y delincuentes; las personas son objeto de trata; y se produce la migración indocumentada. Por esta razón, la cooperación a ambos lados de la frontera es imprescindible.³¹

Como vemos, el enfoque de seguridad humana puede ofrecer un enfoque más acorde con una realidad que muchas veces no está en la óptica de los dos gobiernos federales, sino que responde a dinámicas locales que han producido un tejido de relaciones entre distintos actores regionales, los cuales generan tanto retos como oportunidades.

Para realizar un análisis más preciso, habría que aclarar que si bien la frontera es una línea divisoria entre los dos países, en realidad tenemos que hablar no sólo de una región integrada económicamente, sino también de un conjunto de interacciones sociales de distinto tipo: personas que viven en Ciudad Juárez, pero trabajan en El Paso, Texas; turistas que residen en Nogales, Arizona, pero vienen a vacacionar a San Carlos, Sonora; habitantes de Ensenada que estudian en Los Ángeles, personas que viven en San Diego pero van a Tijuana a consultar a su médico, operarse o comprar medicinas; residentes de Nuevo Laredo, Tamaulipas, que van a hacer compras a Laredo, Texas, etc. En todas esas microrregiones, la emergencia

³⁰ “Las exportaciones de los cuatro estados fronterizos de Estados Unidos (California, Arizona, Nuevo México y Texas) a México constituyen más de la mitad del total nacional (...) México exporta más a los estados fronterizos de Estados Unidos que al resto del mundo combinado, excluyendo a Estados Unidos (...) La frontera entre Estados Unidos y México, una de las historias más notables de la economía global, se encuentra en un período de transición significativa. Con el fin de seguir mejorando la posición competitiva (se deben) establecer políticas que ayuden a la región fronteriza a adaptarse mejor a las realidades mundiales y fortalecer su papel como motor de crecimiento de la economía regional”. Erik Lee y Christopher Wilson, *op. cit.*, pp. 8, 9 y 15.

³¹ Roberto Zepeda, “Transborder paradiplomacy and global problems” en *Voices of Mexico*, núm. 107, CISAN-UNAM, México, primavera 2019, p. 15.

sanitaria ha traído efectos negativos: “la pandemia dejó a 600,000 mexicanos sin trabajo en la frontera (vivían en México y laboraban en Estados Unidos). El único tráfico que no fue afectado fue el comercio de alimentos en ambas direcciones, considerado ‘tránsito esencial’ y artículos manufacturados”.³²

Con el cierre de la frontera común por la pandemia, no sólo muchos mexicanos se quedaron sin trabajo, sino que interrumpieron sus estudios o dejaron de ver a sus familiares o personas cercanas. Del otro lado, muchos negocios en el sur de Estados Unidos se vieron seriamente afectados porque sus principales consumidores son mexicanos: “Decenas de negocios en ciudades fronterizas han tenido que cerrar, pues sus principales clientes provenían de México. Según información de gobiernos locales, por cada semana de restricciones en la frontera en San Diego se pierden 7.5 millones de dólares, y tan sólo en San Ysidro ya han cerrado 200 negocios”.³³

De igual forma, la crisis sanitaria produjo una falta de trabajadores en las fábricas y personas que limpian casas o cuidan a niños y ancianos en las ciudades fronterizas de Estados Unidos. Ahora bien, frente a las lecciones que ha arrojado el COVID-19, se deben diseñar estrategias de carácter binacional frente a futuras crisis sanitarias o de otro tipo.

La situación creada por la pandemia podría ser vista como una oportunidad para promover nuevas prácticas institucionales y la renegociación de los espacios para la cooperación transfronteriza en materia de salud. Es posible que una vez que la magnitud e implicaciones del cierre de la frontera y otras medidas centristas se expresen plenamente sea necesario crear condiciones para que los actores locales asuman una posición más proactiva y estratégica que enfatice la resiliencia y la preparación frente a choques externos futuros que pudieran afectar dinámicas y relaciones transfronterizas esenciales para la vida local.³⁴

Frente a la emergencia pandémica, los dos gobiernos debieron cooperar para alcanzar un mecanismo de gestión integral para vacunar a la población fronteriza,

³² Raúl Benítez Manaut, “México 2018-2021: pandemia, crisis, seguridad y geopolítica” en *Revista UNISCI*, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, mayo 2021, p. 14.

³³ Barrio, “Negocios de EU a punto de la quiebra por falta de clientes mexicanos”, 21 de julio de 2021, disponible en <https://esbarrio.com/politics/negocios-eu-a-punto-la-quiebra-falta-clientes-mexicanos/> fecha de consulta: 15 de junio de 2023.

³⁴ Francisco Lara-Valencia e Hilda García-Pérez, “Las fronteras de la pandemia: lecciones para la gobernanza y la cooperación en las ciudades de la frontera México-Estados Unidos” en *Estudios Fronterizos*, vol. 22, Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, 2021, disponible en <https://doi.org/10.21670/ref.2104067> fecha de consulta: 15 de junio de 2023, p. 16.

debido al alto grado de interdependencia entre las dos sociedades. Estados Unidos no puede pretender que su población está segura si sus vecinos inmediatos del sur no lo están. Así lo asumió la administración demócrata en contraste con la ineficiente política sanitaria del gobierno anterior. Como se señaló en su momento:

Biden se propuso como objetivo inmediato impulsar de plan de vacunación más ambicioso del mundo. A fines de marzo de 2021 ya se habían distribuido y aplicado más de 200 millones de vacunas entre la población (...) Entre las medidas que quedan pendientes por implementar son el control de flujos migratorios en la frontera con México, que llegó a 175 mil migrantes no documentados sólo en el mes de marzo de 2021; y se acerca el problema de las diferencias entre los niveles de vacunación en las ciudades de la frontera sur de Estados Unidos, con las de la frontera norte de México, por la diferencia en la velocidad de vacunación entre ambos países.³⁵

El presidente Biden reconoció la importancia estratégica de la frontera común. Por ello designó a la vicepresidenta Kamala Harris para encargarse de la gestión de los problemas con nuestro país. Además, con un claro enfoque de seguridad humana, fue positivo el giro en el tratamiento de algunos temas migratorios, como la iniciativa de otorgar plenos derechos a los *Dreamers* o la política de reunificación familiar, contrario a la inhumana campaña de “tolerancia cero” de Trump que separó a los menores de sus padres, aunque sus resultados son lentos. De igual forma, encontramos la propuesta de reforma para regularizar a 11 millones de migrantes en un periodo de ocho años. Sin embargo, la continuación del apoyo de la administración de López Obrador para controlar por la fuerza las caravanas centroamericanas es un aspecto preocupante. En el discurso se observó un cambio del gobierno de Biden respecto a la administración Trump con expresiones a favor de una política migratoria más humanista. No obstante, en la práctica, se ha continuado con el enfoque de contención migratoria del gobierno anterior. Con todo, se dio una cooperación bilateral con México distinta respecto a la que se observó con el gobierno republicano.

El presidente López Obrador y el presidente Biden tuvieron una reunión virtual el 1 de marzo de 2021, donde la migración estaba en la parte superior de la agenda. La reunión también tenía como objetivo, según las autoridades mexicanas, instar al gobierno de Biden a compartir las vacunas SARS-COV-2 con México. Dos semanas más tarde, se anunció

³⁵ Raúl Benítez Manaut, *op. cit.*, pp. 15 y 16.

que el gobierno de Biden enviaría millones de dosis sobrantes de la vacuna AstraZeneca para ayudar a México y Centroamérica en la lucha contra el SARS-CoV-2.³⁶

Desde luego, la situación no ha sido sencilla para el gobierno de Joseph Biden, ya que ha tenido que recomponer la división social, lograr una cobertura de vacunación en la mayoría de la población y restablecer el liderazgo internacional de su país. Respecto al presidente López Obrador, hace falta que impulse una política social más allá de los programas asistencialistas que no producen un mejoramiento sostenido en las condiciones de vida de las personas. Incluso, a diferencia de Estados Unidos, durante la emergencia sanitaria, en México no hubo programas de ayuda económica temporal. Frente a un gobierno que prioriza una relación institucional y una apertura para negociar como el de Biden, la administración de López Obrador debe proponer una agenda donde, si bien los temas tradicionales de la seguridad deben abordarse, también tienen que estar presentes temas de la seguridad humana como la salud, la educación, los derechos humanos y la migración.

La cooperación para la vacunación de los trabajadores transfronterizos contra el COVID-19

Un ejemplo muy relevante de la cooperación transfronteriza entre nuestros dos países fue, sin duda, la vacunación de trabajadores mexicanos de las maquiladoras en el norte del país. Aunque ya se tenía la experiencia previa de este tipo de cooperación en la anterior crisis de influenza AH1N1, por la manera en que se dio este nuevo esfuerzo de colaboración frente a la pandemia del COVID-19 y los actores que intervinieron, se puede asegurar que fue inédito, así como un ejemplo de la puesta en práctica de una gobernanza transfronteriza eficaz en un tema que corresponde a la agenda de la seguridad humana. El hecho cobró especial importancia ya que la pandemia amenazaba con detener la actividad económica en la región más dinámica del mundo y clave para el funcionamiento del T-MEC.

Si bien se dio antes una serie de acciones que contribuyó a esa cooperación, se puede marcar el 25 de mayo de 2021 como el inicio del fenómeno con el anuncio del programa por parte del cónsul mexicano en San Diego, California, Carlos González Gutiérrez. Previamente, hubo intentos por conseguir vacunas para los trabajadores fronterizos.

En efecto, las cámaras empresariales de Baja California solicitaron permisos para comprar las vacunas contra el COVID-19 al gobierno mexicano, el único que

³⁶ María Cristina Rosas González, "Mexico: Border security in SARSCoV2 Times" en *Behind the Headlines*, Canadian International Council, vol. 69, núm. 19, Toronto, mayo 2021, p. 5.

podía importarlas. Sin embargo, su esfuerzo no rindió frutos. Es aquí donde jugó un papel crucial el consulado mexicano. Como lo constató la prensa, el diplomático tuvo la acertada idea de consultar a las autoridades del condado de San Diego si las vacunas que estaban a punto de caducar podían ser aplicadas a los obreros mencionados.

Ya que el gobierno de Estados Unidos es el único que puede exportar o donar las vacunas anti COVID-19, las autoridades del estado de California hicieron la petición a aquél y obtuvieron su autorización. Esto llevó a una de las experiencias de la cooperación transfronteriza más exitosas: se logró inocular inicialmente a más de 25 mil personas con dosis únicas de vacunas Johnson & Johnson, lo cual se obtuvo a través de una organización muy cuidadosa y un desempeño coordinado de actores a ambos lados de la línea fronteriza.

Definitivamente, una de las participaciones más importantes fue el involucramiento del Departamento de Salud de la Universidad de California en San Diego, cuyo personal se encargó de aplicar las vacunas en una zona limítrofe entre México y la Unión Americana: San Ysidro-El Chaparral. Para ello, se logró conseguir la autorización del Departamento de Seguridad Nacional a fin de que los beneficiados ingresaran a territorio estadounidense sin visa. Del lado mexicano, las cámaras empresariales organizaron a los trabajadores de las maquiladoras filiales de empresas estadounidenses en autobuses y pagaron el costo de las vacunas. Como lo destacó Rafael Fernández de Castro:

Este esfuerzo fue posible gracias a un modelo sofisticado de cooperación regional transfronteriza (...) (dirigida a) trabajadores, quienes son parte de la cadena productiva binacional, (para que) recibieran la vacuna (...) Hay buenos pronósticos para que este ejercicio se repita y se multiplique a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos. Una frontera que evidencia que puede ser punto de encuentro entre dos vecinos cercanos (...) Nadie está a salvo hasta que todos estemos seguros es el mantra global para lograr acabar con el coronavirus. En la región del sur de California y del norte de Baja California, conocido como Calibaja, nos lo hemos tomado en serio y estamos siendo ejemplo, no sólo en nuestra frontera, sino para el mundo entero.³⁷

Este capítulo de la cooperación transfronteriza involucró la participación clave de gobiernos subnacionales y actores locales. Como lo declaró el cónsul

³⁷ Rafael Fernández de Castro, “Vacunación transfronteriza en Calibaja, ejemplo para el mundo” en *El Financiero*, México, 18 de junio de 2021, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/rafael-fernandez-de-castro/2021/06/17/vacunacion-transfronteriza-en-calibaja-ejemplo-para-el-mundo/> fecha de consulta: 14 de junio de 2023.

González Gutiérrez: “este ejemplo de colaboración transfronteriza verdaderamente simboliza la noción de que aunque somos dos países de hecho somos una región”. Sin duda, su labor demuestra la relevancia creciente de la diplomacia consular.³⁸ De acuerdo con la diplomática Marcela Celorio:

En el caso de México, por el tamaño y las necesidades de la comunidad en Estados Unidos, la cada vez más moderna y eficiente labor de la extensa red consular mexicana ha llevado al país a una nueva dimensión en el ejercicio de la diplomacia, en la que los consulados se erigen como actores relevantes de las relaciones internacionales, particularmente en el ámbito local y regional (...). Ahora bien, cuando se trata de un consulado ubicado en la frontera, la diplomacia adquiere una dimensión aún más compleja (ya que (...)) el ejercicio de la diplomacia en la frontera está determinado por la necesidad de adaptarse y evolucionar tomando en consideración la realidad transfronteriza.³⁹

En el ejemplo que se analiza, como lo aceptó en su momento el entonces secretario de relaciones exteriores, Marcelo Ebrard Casaubón, el plan surgió de gestiones que se realizaron entre autoridades y el sector privado locales y no de los gobiernos nacionales, lo cual es, sin duda, un reconocimiento a iniciativas de cooperación que pueden avanzar a nivel regional.

Experiencias como la que aquí se comenta han sido replicadas a lo largo y ancho de los principales polos de población del lado mexicano de la línea divisoria, en parte debido también a las labores de gestión de nuestros consulados en el vecino país, específicamente en la región transfronteriza. Como lo explica Juan Carlos Mendoza, cónsul general de México en Laredo, Texas:

Con autoridades estadounidenses y mexicanas hemos sostenido reuniones periódicas para atender la problemática cotidiana. Esa intensa diplomacia consular transfronteriza nos permitió replicar en Laredo el Programa de Vacunación Transfronteriza creado por el Consulado General de México en San Diego. Muchos actores participaron para hacer posible que, en sus diferentes etapas, al cierre de mayo se hayan aplicado casi 250 mil

³⁸ Fernández de Castro agrega: “todo gracias al liderazgo del cónsul general de México en San Diego, embajador Carlos González Gutiérrez y a su eficiente equipo de colaboradores. Aprovechó su credibilidad para echar a andar su imaginación y creatividad. Diseñó dos relevantes actividades transfronterizas para fomentar la salud regional durante el estado de emergencia: encuesta de Covid-19 y pruebas y vacunación en la frontera. En síntesis, el consulado aprovechó la disposición y experiencia del equipo médico de UCSD para aplicar las vacunas”. Véase Rafael Fernández de Castro, *op. cit.*

³⁹ Marcela Celorio, “La diplomacia transfronteriza México-Estados Unidos: un paradigma de cooperación cultural para el siglo XXI” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero (IMR), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), núm. 123, México, mayo-agosto 2022, pp. 216 y 217.

vacunas a mexicanos adultos y menores en los puentes Juárez-Lincoln, Colombia, el ICML y en el propio Consulado General de México.⁴⁰

De la misma manera, se llevó a cabo la aplicación de vacunas en distintas ciudades de la región transfronteriza de Arizona y el estado de Texas, vecinas con Coahuila, Tamaulipas y Nuevo León, esta última primera entidad en México cuyos niños fueron vacunados gracias al programa de cooperación anti COVID-19.

Lo anterior cobra relevancia porque es congruente con una de las más importantes dimensiones de la seguridad humana. De las siete incluidas en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994, la seguridad sanitaria es central porque se trata de proteger la vida de las personas a través de un acceso a servicios universales y de calidad en la materia, lo que puede contribuir a una sociedad que garantice la igualdad de oportunidades para el desarrollo pleno de las personas. Desde luego, esa dimensión está relacionada con una alimentación suficiente y balanceada, así como con un ambiente también saludable.

A su vez, la seguridad sanitaria se vincula con una de las metas actuales de la humanidad más urgentes, considerando la letalidad contra millones de vidas que infligió la crisis pandémica del COVID-19. Lo primero se relaciona con la meta 3 “Salud y bienestar” de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU: garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.⁴¹ Ahí se señala la importancia de la capacidad de los países para hacer frente a las amenazas a la salud de las personas, específicamente en el tema de las pandemias, frente a las cuales podemos inferir que la cooperación y los esfuerzos conjuntos son cruciales.

Las emergencias sanitarias, como la derivada de la COVID-19, suponen un riesgo mundial y han demostrado que la preparación es vital. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señaló las grandes diferencias relativas a las capacidades de los países para lidiar con la crisis de la COVID-19 y recuperarse de ella. La pandemia constituye un punto

⁴⁰ Juan Carlos Mendoza, “Tres años de diplomacia transfronteriza” en *Tiempo de Laredo*, Laredo, 31 de mayo de 2022.

⁴¹ En el documento que contiene la meta 3 se plantea: “antes de la pandemia, se consiguieron grandes avances en la mejora de la salud de millones de personas. En concreto, estos grandes avances se alcanzaron al aumentar la esperanza de vida y reducir algunas de las causas de muerte comunes asociadas con la mortalidad infantil y materna. Sin embargo, se necesitan más esfuerzos para erradicar por completo una gran variedad de enfermedades y abordar un gran número de problemas de salud, tanto constantes como emergentes. A través de una financiación más eficiente de los sistemas sanitarios, un mayor saneamiento e higiene, y un mayor acceso al personal médico, se podrán conseguir avances significativos a la hora de ayudar a salvar las vidas de millones de personas”. Véase United Nations, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/> fecha de consulta: 29 de septiembre de 2023.

de inflexión en lo referente a la preparación para las emergencias sanitarias y la inversión en servicios públicos vitales del siglo XXI.⁴²

Igual de crucial fue la preocupación por la seguridad sanitaria en la región limítrofe entre México y Estados Unidos, la cual puede considerarse de capital importancia porque demostró las insuficiencias del enfoque tradicional de la seguridad nacional, lo cual quedó expresado en la iniciativa para vacunar a los trabajadores transfronterizos contra el COVID-19. Como lo advierte un documento de trabajo de la Universidad de California, en San Diego:

La pandemia actual ha demostrado que los enfoques unilaterales y la comprensión estrecha de la seguridad no logran garantizar el bienestar de los ciudadanos. A medida que ambos presidentes implementan estrategias para proteger a los más vulnerables de la sociedad, replantear los paradigmas de seguridad dañinos representa un área de interés compartido (...) la verdadera seguridad transfronteriza requiere enfoques bilaterales integrales que aborden la naturaleza compartida de las amenazas. Las enfermedades, las drogas y las armas cruzan las fronteras, y para garantizar el bienestar de los ciudadanos en ambos países, debemos ir más allá de las definiciones estrechas de seguridad. Es primordial pensar en las cuestiones de seguridad desde una perspectiva de salud pública que reconozca el costo humano del crimen y la violencia en términos de esperanza de vida, salud mental, daño físico y la erosión de los lazos comunitarios.⁴³

Como se puede advertir, podemos enmarcar esta experiencia de colaboración en la geopolítica de la cooperación regional, la cual sostiene que actores con una contigüidad geográfica, aún con una asimetría de poder como en el caso de México y Estados Unidos, alcanzan resultados positivos al enfrentar retos comunes, e incluso el socio más débil obtiene beneficios. Aunque pueden encontrarse barreras en el camino, lo que se busca es un enfoque ganar-ganar. En relación con esto, un documento de la ONU sobre la materia señala:

La cooperación regional puede aprovechar los puntos fuertes de los países y ayudar a superar los desafíos de la globalización (...) (Además,) ofrece otras ventajas. Es evidente que los procesos multilaterales son lentos y, aunque pueden aportar beneficios a largo plazo, los países siguen enfrentándose a desafíos a corto y mediano plazo. La cooperación

⁴² *Idem.*

⁴³ Véase *US-Mexico Forum 2025*, UC San Diego, La Jolla, 2021, pp. IV y 29.

regional en comercio, transporte y otros ámbitos puede ayudar a hacer frente a estos desafíos.⁴⁴

También se mostró que fue posible poner en práctica una paradiplomacia inteligente y una gobernanza multinivel con un grado sobresaliente de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno de México y Estados Unidos. Como señalan Horacio Rodríguez y Nahuel Oddone:

Las regiones de integración fronterizas consideran una gobernanza que involucra varios niveles institucionales: los gobiernos nacionales de los Estados colindantes, cuyas políticas determinan el grado de apertura e interacción de los límites fronterizos; los gobiernos locales e intermedios, que administran las áreas fronterizas dentro de los límites nacionales y el nivel generado por los organismos propios del proceso de integración regional, sea el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA). Esta arquitectura multinivel, a su vez, se encuentra acompañada por los actores locales –económicos y sociales– que interactúan en la frontera. En términos conceptuales, se trata de una gobernanza multinivel, tanto vertical –puesto que existe una división de funciones y una interacción entre los diferentes niveles institucionales y sus competencias– como horizontal –debido a la participación de los distintos actores sociales de los territorios.⁴⁵

Esto, además, con un enfoque de seguridad humana,⁴⁶ bajo el principio de responsabilidad compartida, el cual debe profundizarse en las políticas públicas frente a los temas que integran de la intensa agenda bilateral, en este caso transfronteriza,

⁴⁴ United Nations, “Regional cooperation: conceptual framework and Asia-Pacific experience” en *Meeting the Challenges in an Era of Globalization by Strengthening Regional Development Cooperation*, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Nueva York, 2004, pp. 23 y 24.

⁴⁵ Horacio Rodríguez Vázquez y Nahuel Oddone, “Fertilidad territorial transfronteriza: el papel innovador de la paradiplomacia como fortalecimiento de la integración desde abajo” en María del Rosio Barajas Escamilla *et al.* (coords.), *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa*, El Colegio de la Frontera Norte/CIAD/Juan Pablos Editor, México, 2015, p. 77.

⁴⁶ Como lo expresa Dalía Morquecho: “hay que hablar de los contextos y de por qué surge este nuevo concepto (de seguridad humana) como una alternativa de solución en medio de la desigualdad y las condiciones inequitativas resultado de las distintas políticas globales y locales de los Estados y que es una oportunidad para desarrollar políticas públicas con estrategias y líneas de acción en un cambio de enfoque donde el individuo sea el centro”. Véase Dalía Morquecho, “El enfoque de la seguridad humana en el diseño de las políticas públicas como alternativa para la atención ciudadana en la pandemia de la COVID-19: una propuesta para México y Latinoamérica” en *Revista Nova et Vetera*, vol. 7, núm. 66, Universidad del Rosario, Bogotá, 10 de febrero de 2021.

como la migración, el crimen organizado, el ambiente, los derechos humanos y la educación.⁴⁷

Resalta también el hecho que esa iniciativa estuvo estrechamente vinculada con el conjunto de valores y principios de la seguridad humana, los cuales se pueden sintetizar en la responsabilidad de proteger que tienen los Estados y en la necesidad de combatir los diferentes miedos que atentan contra el desarrollo armónico de las personas en sociedad y el goce de sus derechos.⁴⁸ Como señala la Organización Panamericana de la Salud:

El principal objetivo de la seguridad humana es proteger y garantizar tres libertades esenciales para los individuos y las comunidades: la libertad de vivir sin temor, la libertad de vivir sin carencia y la libertad para vivir con dignidad. Este marco confiere una finalidad más amplia y profunda a las intervenciones de acción en salud, porque las vincula con múltiples aspectos de la libertad y la realización humanas. Es una lente a través de la cual es posible abordar la integración local de este enfoque multifacético centrado en las personas. La seguridad humana y la salud pública son conceptos mutuamente beneficiosos que pueden contribuir a lograr avances significativos en los entornos de salud comunitarios. Ambos ilustran de qué manera la falta de seguridad básica en siete dimensiones clave (económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, integridad física, comunitaria y política) perjudica grave y permanentemente, la salud. La salud pública abre un punto de entrada para los enfoques de seguridad humana al ofrecer prácticas adecuadas para lograr un nivel básico de seguridad humana. La salud pública y la seguridad humana se

⁴⁷ “Y aunque el paradigma de la seguridad humana sea la respuesta tardía de la doctrina idealista, es importante comenzar a diseñar estrategias y líneas de acción concretas que contribuyan a la materialización del enfoque en políticas públicas específicas. Así podremos evitar que sus principios y fundamentos no sólo queden en el papel como un conjunto de buenas intenciones”. Véase Emiliano Ignacio Díaz Carnero, “Apuntes sobre la seguridad fronteriza en la frontera México-Estados Unidos ante la movilidad humana y desde el paradigma de la seguridad humana” en *Frontera Norte*, vol. 33, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2021, p. 25.

⁴⁸ “(...) Desde nuestro punto de vista, el paradigma de la seguridad humana representa un gran aporte por dos cuestiones: en primer lugar, porque integra y vincula entre sí mismas las tres libertades (del miedo, de la necesidad y para vivir con dignidad); y en segundo lugar, porque al mismo tiempo que integra las tres libertades, las articula y vincula con los tres pilares sustantivos de mandato y propósitos de la ONU: la promoción de la paz y la seguridad internacional a través de la promoción del desarrollo humano y el respeto de los derechos humanos. Además, es un paradigma centrado en las personas y no en intereses geopolíticos, ni de grupos como la Doctrina de Seguridad Nacional. Es un enfoque con una visión integral, situada en cada contexto, lo que permite la articulación de múltiples actores guiados por la idea-fuerza de corresponsabilidad o responsabilidad compartida. Lo que fomenta la cooperación, la negociación multilateral y la gobernanza al empoderar a los diferentes actores”. Véase Emiliano Ignacio Díaz Carnero, *op. cit.*, p. 8.

complementan, en particular por el énfasis que ambas ponen tanto en las estrategias de protección como de empoderamiento.⁴⁹

El reto al que nos enfrentamos para que los Estados se comprometan con impulsar políticas públicas con un enfoque de seguridad humana es enorme, pero la pandemia del COVID-19 nos ha enseñado que no avanzar en ese sentido es una amenaza a la convivencia en sociedad y uno de los riesgos globales más preocupantes del sistema internacional.

Conclusiones

En las últimas décadas se ha dado un replanteamiento del concepto de seguridad nacional para llevarlo más allá de su origen armamentista y darle un enfoque multidimensional, en especial con una perspectiva de seguridad humana.

Ahora bien, aunque a lo largo de la historia se han expresado reclamos y desconfianza hacia México por parte del gobierno de Estados Unidos y quejas por parte del nuestro, por el unilateralismo del país vecino, lo cierto es que frente la crisis en el tema de seguridad fronteriza, en particular de carácter humanitario, debido a la emergencia sanitaria que generó el COVID-19, fue necesario imaginar cómo gestionarla en conjunto como un ejemplo de gobernanza regional. Ante la crisis pandémica lo que se impuso fue el paradigma de la seguridad humana que tiene como objetivo central proteger la vida de las personas, en este caso frente a una amenaza de carácter global. Esto bajo el principio de responsabilidad de proteger que tienen los Estados.

Tradicionalmente, el tratamiento de los problemas en la región fronteriza ha sido con una óptica de seguridad nacional, la cual ha demostrado ser ineficaz. Esto, sobre todo en los últimos años, en que por un lado fuimos testigos de una ruidosa retórica del ex presidente de Estados Unidos, Donald Trump, que al “securitizar” la migración, la criminalizó, por lo que prometió construir un muro para detenerla. Por el otro, hemos visto la militarización de nuestras fronteras por parte del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Con el gobierno de Joseph Biden, se esperaba una revisión de la agenda de seguridad fronteriza considerando nuevas prioridades. Aunque los resultados no han sido acordes a las expectativas, se observaron algunos cambios. Por ejemplo, desde la primera entrevista virtual entre los presidentes López Obrador y Biden el 22 de enero de 2021, se acordó dar seguimiento a la seguridad fronteriza en materia

⁴⁹ Organización Panamericana de la Salud, *Seguridad humana: implicaciones para la salud pública*, Washington D. C., 2012, disponible en file:///C:/Users/Usuario/Downloads/D37404-PAHO-Executive Summary-Spn-WEB.pdf fecha de consulta: 29 de septiembre de 2023.

de combate a la pandemia del COVID-19, condición necesaria para la reactivación de las cadenas de producción en ambos países. Inocular a los trabajadores fronterizos fue crucial para la estabilidad de dos economías integradas en el marco del T-MEC, ya que estuvo en el interés estratégico de los dos países.

Lo anterior demostró la importancia del enfoque de seguridad humana para resolver un desafío de manera regional en este caso, pero que puede extrapolarse a escala global. La salud de las personas está por encima de los intereses de los Estados y, en el caso de los trabajadores, si carecen de aquélla o está en peligro, la actividad económica se detiene.

Igualmente, la estrategia de cooperación transfronteriza contra el COVID-19 puso en evidencia cómo fue posible tener un impacto en las políticas públicas, de tipo sanitario en el ejemplo que se analiza, en los dos Estados, aunque la iniciativa fue de tipo regional, con un claro protagonismo de actores subnacionales y no estatales. Con todo, la colaboración en materia sanitaria entre nuestros dos países fue más allá de la frontera común, traducándose en la donación de más 15 millones de vacunas de la administración Biden al gobierno mexicano. Esto bajo el principio de responsabilidad compartida y con una óptica de intermesticidad que caracteriza la agenda bilateral.

La experiencia de la paradiplomacia y la cooperación transfronteriza que se analizó en un ejercicio de gobernanza multinivel sirvió para demostrar que los actores locales que representan fuerzas geopolíticas regionales son capaces de llevar sus intereses y prioridades a un primer plano frente a la agenda de los gobiernos centrales de México y Estados Unidos. De la misma manera, dejó en claro que, como región, debe haber una mejor preparación frente a la posibilidad de una futura pandemia u otras crisis en otros temas.

Esto explica la relevancia de las nuevas diplomacias, de manera destacada la consular, enmarcada en la geopolítica de la cooperación regional, como se comentó antes. Es aquí donde la vecindad y la intermesticidad de los temas, los cuales trascienden las fronteras y son compartidos entre dos o más naciones, hacen su parte.

A futuro, el ejercicio de cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos con un enfoque de seguridad humana, como el que fue posible en la difícil coyuntura pandémica, deberá replicarse en otros temas importantes como, por ejemplo, la cooperación educativa para la población local, ofreciendo un mayor número de becas a estudiantes mexicanos en universidades estadounidenses situadas en la región transfronteriza. Esto les ofrecerá valiosas oportunidades de desarrollo y los alejará del poder corruptor de los grupos criminales. Agregado a esto, es necesario mejorar la calificación de la mano de obra en la región, ya que aparte de mejorar sus percepciones económicas, es una condición necesaria para mantener

la competitividad de América del Norte en el mercado global, lo cual tiene un valor estratégico.

Asimismo, ese enfoque deberá aplicarse a una de las crisis humanitarias más graves en la actualidad: la migración laboral a nuestro vecino del norte. Si bien su gestión ofrece grandes desafíos, es necesario reconocer la aportación de los trabajadores y el peso del factor trabajo migrante en la primera economía mundial, además de que puede ser una salida al desequilibrio demográfico que se avecina en Estados Unidos, regularizando la situación jurídica de aquéllos para evitar criminalizarlos y atentar contra sus derechos, y esto sólo se puede lograr si se atiende a los valores de la seguridad humana.

Fuentes consultadas

- Barrio, “Negocios de EU a punto de la quiebra por falta de clientes mexicanos”, 21 de julio de 2021, disponible en <https://esbarrio.com/popitics/negocios-eu-a-punto-la-quiebra-falta-clientes-mexicanos/>
- Benítez Manaut, Raúl, “México 2018-2021: pandemia, crisis, seguridad y geopolítica” en *Revista UNISCI*, Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, mayo 2021.
- Celorio, Marcela, “La diplomacia transfronteriza México-Estados Unidos: un paradigma de cooperación cultural para el siglo XXI” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero (IMR), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), núm. 123, México, mayo-agosto 2022.
- Díaz Carnero, Emiliano Ignacio, “Apuntes sobre la seguridad fronteriza en la frontera México-Estados Unidos ante la movilidad humana y desde el paradigma de la seguridad humana” en *Frontera Norte*, vol. 33, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2021.
- Fernández de Castro, Rafael, “Vacunación transfronteriza en Calibaja, ejemplo para el mundo” en *El Financiero*, México, 18 de junio de 2021, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/rafael-fernandez-de-castro/2021/06/17/vacunacion-transfronteriza-en-calibaja-ejemplo-para-el-mundo/>
- Jobs Without Borders: Employment, Industry Concentrations, and Comparative Advantage in the CaliBaja Region, The CaliBaja Mega-Region Initiative*, The Center for U.S.-Mexican Studies at UC San Diego and El Colegio de la Frontera Norte, San Diego, 2014.
- Lara-Valencia, Francisco e Hilda García-Pérez, “Las fronteras de la pandemia: lecciones para la gobernanza y la cooperación en las ciudades de la frontera México-Estados Unidos” en *Estudios Fronterizos*, vol. 22, Universidad

- Autónoma de Baja California, Mexicali, 2021, disponible en <https://doi.org/10.21670/ref.2104067>
- Lawson, Stephanie, *International Relations*, Polity, Gran Bretaña, 2003.
- Lee, Erik y Christopher Wilson (eds.), *The U.S.-Mexico Border. Economy in Transition*, Woodrow Wilson Center for International Scholars, Washington D.C., febrero 2015.
- Márquez-Padilla García, Paz Consuelo, *Justicia internacional*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)-UNAM, México, 2014.
- Márquez-Padilla García, Paz Consuelo, *La democracia amenazada. Por qué surgen los populismos*, CISAN-UNAM, México, 2020.
- Mendoza, Juan Carlos, “Tres años de diplomacia transfronteriza” en *Tiempo de Laredo*, Laredo, 31 de mayo de 2022.
- Noricumbo Robles, Carlos Mariano, “La seguridad fronteriza Estados Unidos-México: ¿un futuro incierto?” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2017.
- Organización de las Naciones Unidas, *Informe de desarrollo humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 1994.
- Organización Panamericana de la Salud, *Seguridad humana: implicaciones para la salud pública*, Washington D. C., 2012, disponible en <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/D37404-PAHO-ExecutiveSummary-Spn-WEB.pdf>
- Ortega Velázquez, Elisa, “México como tercer país ¿seguro? Instrumentalización del derecho de asilo” en *Frontera Norte*, vol. 32, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2021.
- Rodríguez Vázquez, Horacio y Nahuel Oddone, “Fertilidad territorial transfronteriza: el papel innovador de la paradiplomacia como fortalecimiento de la integración desde abajo” en María del Rosio Barajas Escamilla *et al.* (coords.), *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa*, El Colegio de la Frontera Norte/CIAD/Juan Pablos Editor, México, 2015.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Seguridad humana: nuevos enfoques*, FLACSO, San José, 2012.
- Rosas González, María Cristina (coord.), *La seguridad humana y la seguridad multidimensional a debate. Amenazas, riesgos y vulnerabilidades en el mundo del siglo XXI*, UNAM/Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C., México, 2017.
- Rosas González, María Cristina y Walter Astié-Burgos, *Las Relaciones Internacionales en el siglo XXI*, UNAM/Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C., México, 2017.

- Rosas González, María Cristina, “El gasto en salud frente al gasto militar: ¿construyendo sociedades seguras?” en *Globalitika*, México, 24 de abril de 2020, <https://www.globalitika.mx/post/el-gasto-en-salud-frente-al-gasto-militar-construyendo-sociedades-seguras>
- Rosas González, María Cristina, “Mexico: Border security in SARSCoV2 Times” en *Behind the Headlines*, Canadian International Council, vol. 69, núm. 19, Toronto, mayo 2021.
- Ruiz Loyola, Benjamín, “AH1N1 y SARS-CoV-2: las pandemias en el siglo XXI. Causas y lecciones aprendidas” en María Cristina Rosas González (coord.), *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 119, IMR-SRE, México, enero-abril 2021.
- Sen, Amartya, “Why human security?”, texto presentado en el Simposio Internacional sobre Seguridad Humana, Tokio, 28 de julio de 2000, disponible en <https://www.ucipfg.com/Repositorio/MCSH/MCSH-05/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad-01/complementarias/3.pdf>
- Solana, Javier, “The case for ‘Human Diplomacy’” en *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 15, Brill Nijhoff, Leiden, 2020.
- United Nations, “Regional cooperation: conceptual framework and Asia-Pacific experience” en *Meeting the Challenges in an Era of Globalization by Strengthening Regional Development Cooperation*, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Nueva York, 2004.
- UNTFHS, “Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos”, Dependencia de Seguridad Humana-UN Trust Fund for Human Security, San José, 2011.
- US-Mexico Security Cooperation 2018-2024*, UC San Diego, La Jolla, California, 2019.
- US-Mexico Forum 2025*, UC San Diego, La Jolla, 2021.
- Ximénez-Fyvie, Laurie Ann, *Daño irreparable. La criminal gestión de la pandemia en México*, Planeta, México, 2021.
- Zavaleta, Sandra e Irwing Rico, “La pandemia del SARS-CoV-2 como riesgo global: desigualdad e inseguridad humana” en *URVTO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 31, FLACSO, Ecuador, septiembre-diciembre 2021.
- Zepeda, Roberto, “Transborder paradiplomacy and global problems” en *Voices of Mexico*, 107, CISAN-UNAM, México, primavera 2019.

Notas

La geopolítica crítica: geopolítica del Estado globalizado

Critical geopolitics: globalized State geopolitics

Angel Alejandro Avalos Torres*

Resumen

En esta nota se propone una comprensión de los desarrollos teóricos que se han suscitado en torno a la llamada geopolítica crítica como parte funcional del globalismo estadounidense. Para hacerlo, se indagará en torno a la contraposición de elementos clave en los distintos desarrollos teóricos, tanto de la llamada geopolítica clásica como geopolítica crítica, para relacionarlos de manera directa con el contexto histórico del cual han surgido. También se elaborará una descripción de los principales factores que articulan el globalismo como proyecto que da sentido al contexto en que se desarrolla teóricamente la geopolítica crítica, de donde surge la tendencia a la crítica del Estado como instancia social hegemónica, siendo esto funcional a los objetivos geoestratégicos del proyecto globalista: la disminución de los Estados no compatibles con una economía capitalista mundializada.

Palabras clave: geopolítica, geopolítica crítica, globalismo, globalización, Estadonación, relaciones internacionales.

Abstract

This research note proposes an understanding of the theoretical developments that have arisen around the so-called critical geopolitics as a functional part of United States globalism. To do so, the contrast of key elements in the different theoretical developments, both of the so-called classical geopolitics and critical geopolitics, will be investigated to relate them directly to the historical context from which they have emerged. A description of the main factors that articulate globalism as a project that gives meaning to the context in which critical geopolitics is theoretically developed will

*Licenciado en Sociología y egresado de la Maestría en Ciencia Política, ambas por la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: angelalejandra1@hotmail.com

also be developed, from which the tendency to criticize the State as a hegemonic social instance arises, this being functional to the geostrategic objectives of the globalist project: the decline of States that are not compatible with a globalized capitalist economy.

Key words: geopolitics, critic geopolitics, globalization, globalism, national-State, international relations.

Introducción

Existe una importante división en el concepto de geopolítica que es necesario aclarar para comprender el sentido histórico de su empleo. Esta división consiste en la siempre recalcada diferencia entre el concepto “clásico” y el concepto “crítico” de geopolítica. De manera general, puede adelantarse una breve definición como una “elaboración teórica/conceptual orientada a la práctica (en el sentido de una praxis espacial) pero también en el sentido de una forma de comprensión teórica, académica o no, de praxis espacial”.¹ No obstante, para comprender esta aparente división entre teoría y práctica, hemos de enfocarnos en los desarrollos teóricos sobre este concepto, cuyas determinaciones históricas dejan ver una abierta oposición entre escuelas teóricas, denotando sus orígenes en proyectos políticos disímiles.

La “geopolítica clásica” y su contexto

El concepto clásico de geopolítica tiene un primer significado como “la ciencia que estudia al Estado como organismo geográfico (...)”, una “intersección entre la geografía política, la estrategia militar y la teoría jurídica del Estado”.² Al respecto, Santana menciona que: “La particularidad de la *Geopolitik* residiría en observar la forma en cómo el espacio geográfico —el medio físico— condiciona a la política, cómo la moldea y cómo le imprime ciertos constreñimientos y restricciones insalvables, que le orillan a adquirir ciertos comportamientos”.³

El concepto de geopolítica, en su sentido clásico, está estrechamente ligado, en un primer momento y en su dimensión teórica, a la comprensión de la política tomando en cuenta sus dimensiones antropológica y geográfica; esto es, desde el ser humano entendido como ente creador de cultura y en estrecha relación con las condiciones físicas en que dicha cultura se desenvuelve. El geógrafo alemán

¹ David Herrera Santana, *Geopolítica*, Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo, UNAM, México, 2018, p. 3, disponible en https://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/645trabajo.pdf fecha de consulta: 5 de agosto de 2023.

² *Idem*.

³ *Ibidem*, p. 4.

Friedrich Ratzel (1844-1904) introdujo algunos de los primeros conceptos dinámicos en este sentido, tales como la ubicación y el espacio, como base para una comprensión compleja del desenvolvimiento humano en su entorno. Para esto, Ratzel los elabora comprendiendo una primera jerarquía conceptual, donde “La primacía de la ubicación sobre el espacio se mide en la importancia histórica de pueblos pequeños o en la insignificancia de igual género de pueblos grandes. Efectivamente: una gran parte de la antropogeografía está dedicada al estudio de las consecuencias de la ubicación”⁴.

En este sentido, la ubicación se compone de dos dimensiones: la ubicación natural, referente a los límites naturales, y la vecindad o ubicación vecinal, determinada por límites humanos. El espacio, por su parte, se refiere a los espacios económicos elaborados por las comunidades humanas: un espacio físico habitado por seres humanos, en conjunción con un área de influencia cultural. De esta manera, no se comprenden nociones de espacio geográfico y espacio social separadas, sino una noción de un espacio humano, de un espacio dialécticamente unido a las comunidades humanas que en este habitan.

En un segundo momento, y en su dimensión política, el concepto de geopolítica puede comprenderse mediante su inherente relación con la conformación del Estado moderno, pues para desarrollarlo, sus primeros teóricos partieron desde los intereses territoriales de Estados-nación específicos en plena conformación y posterior expansión. Tal es el caso de Rudolf Kjellén (1864-1922), político y politólogo sueco, quien claramente elaboró un primer concepto de geopolítica desde una práctica específica como funcionario e intelectual de un aparato estatal. Kjellén definía la geopolítica como “la influencia de los factores geográficos, en la más amplia acepción de la palabra, en el desarrollo político de los pueblos y Estados”⁵, pero desarrollos posteriores de tal concepto lo anclaron al estudio de los intereses estatales sobre determinado territorio, alejándose de su dimensión antropológica, viéndose esta subsumida, posteriormente, a la disciplina de la demografía.

El trabajo de Karl Haushofer (1869-1946), en particular, la definiría como “la conciencia geográfica del Estado”⁶, concepto ligado, tras la Segunda Guerra Mundial, al régimen nazi, y que se relacionaría con la invasión del espacio continental europeo para el establecimiento de un “espacio vital” o *Lebensraum*. Este *Lebensraum*

⁴ Friedrich Ratzel, “Ubicación y espacio” en Augusto B. Rattenbach, *Antología política*, Pleamar, Buenos Aires, 1975, p. 16.

⁵ Rubén Cuéllar Laureano, “Geopolítica. Origen del concepto y su evolución” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 113, UNAM, México, mayo-agosto 2015, p. 62, disponible en <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/48963> fecha de consulta: 8 de agosto de 2020.

⁶ Karl Haushofer, “Poder y espacio” en Augusto B. Rattenbach (ed.), *Antología geopolítica*, Pleamar, Argentina, 1975.

puede ser descrito como un amplio territorio dedicado a la segmentación de determinadas industrias situadas en los países ocupados, y cuyas fronteras nacionales quedarían borradas para una libre circulación de capitales y mercancías.⁷ De las consecuencias políticas de la guerra se derivaría la poca voluntad por comprender el concepto de Haushofer y otros conceptos emanados de la observación de las disputas entre potencias durante el siglo XX en su verdadera complejidad. A partir de aquí, y como si fuera parte de un repudio ideologizado hacia los análisis abiertamente geopolíticos, se acuñaría el adjetivo “precientífico” o hasta “vulgar” a la geopolítica, ahora llamada “geopolítica clásica”, convirtiendo así el estudio de la geopolítica en objeto de prejuicio, por una parte, y por otra en un obligado desprendimiento de sus conceptos fundacionales.

En el caso del *Lebensraum* de Haushofer, en realidad, nos remitimos a la naturaleza del conflicto fundamental que atravesaba el contexto de la época; esto es: las fronteras como problema central en la política mundial y la importancia de los límites nacionales, así como su ruptura por vías militares. Sin embargo, se ha comprendido el “espacio vital” de Haushofer como una suerte de determinismo biológico, al asociarlo a un supuesto entendimiento del Estado como un organismo vivo. Pero esta interpretación puede tratarse de una lectura ideologizada, construida durante la posguerra. En realidad, en Haushofer, este “organismo vivo” no es elaborado como elemento estrictamente conceptual, sino metafórico, con fines didácticos. Lo anterior se debe a que las fronteras se consideran “como zonas de batalla de la interminable lucha de la política mundial”.⁸ La analogía biológica del organismo vivo sirve como un recurso que intenta explicar el movimiento de las fronteras en relación con las estructuras políticas, culturales y militares que las determinan. En todo caso, esta noción de la unidad política entre el Estado y la comunidad humana es resultado de la fuerte influencia del vitalismo nietzscheano⁹ en el pensamiento de Haushofer, pero no de un biologismo precientífico, como suele leerse desde la óptica anglosajona. Asimismo, el problema de las fronteras no alude a los movimientos demográficos y culturales de los “pueblos” en unidad abstracta, sino al resultado de los conflictos entre estructuras estatales concretas, o bien como parte del desarrollo de proyectos imperialistas concretos, tales como el Imperio británico, cuya decadencia es estudiada a profundidad por Haushofer.

⁷ Para un estudio detallado sobre el sentido geoeconómico del proyecto nacionalsocialista, véase Heinz Dieterich, *Las guerras del capital, de Sarajevo a Irán*, Orfila, Venezuela, 2008.

⁸ Karl Haushofer, *op. cit.*, p. 82.

⁹ Silvia Silveira Laguna, “La filosofía vitalista. Una filosofía del futuro” en *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, vol. 25, Universidad Complutense de Madrid, enero-diciembre 2008, pp. 151-167.

La dimensión demográfica de los pueblos se puede encontrar conjugada con una realidad geográfica, misma que encuentra dinamismo en el mundo a través de proyectos políticos bajo la forma de Estados en conflicto con otros. Esto se presenta como uno de los factores detonantes de los problemas “político-mundiales”, representados por una constante expansión de Estados transformados en imperios, o bien por la fragmentación de otros Estados, convertidos en proyectos impotentes, cuando no destruidos. Ante todo, como es posible notar, el desarrollo teórico en torno a la relación entre la política y la geografía, en sus orígenes, parte de una realidad marcada por proyectos específicos impulsados por una determinada forma de Estado, así como los esfuerzos por comprender la situación mundial configurada por la confrontación entre estos proyectos.

Para principios del siglo XX, por el lado del mundo angloamericano, Halford Mackinder desarrolló uno de los conceptos más influyentes para la teorización geopolítica en Occidente, y que además definiría la política exterior estadounidense tras la Segunda Guerra Mundial: el concepto de *Heartland*. La trascendencia de dicho concepto radicaría en la concepción del espacio global entero como espacio de interés estratégico para un proyecto de mundialización impulsado, en su momento, por el Imperio británico. La gran *Heartland* estaría compuesta por la intersección entre Asia y Europa, cuya posible unión conforma el gran corazón geopolítico del mundo y la posibilidad de un imperio de alcance mundial.¹⁰ Entonces, la mayor amenaza para los intereses estadounidenses del siglo XX se identificaría en el natural acercamiento entre los dos continentes que conforman la gran Eurasia. Más adelante se verá cómo se ha dado la constante revitalización de esta amenaza y su importancia geoestratégica para los Estados Unidos de América.

Durante los años de la posguerra, y aunque estando relegado de las universidades civiles, el estudio de la geopolítica sería un área de especial interés para los militares estadounidenses, misma que culminaría en el desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Posteriormente, la teoría de la contención, propuesta por George Kennan (1904-2005), consolidaría el pensamiento geopolítico estadounidense como la búsqueda de una posición de hegemonía global.¹¹ Asimismo, Saul Cohen redefiniría las nociones de región geoestratégica, a partir de su importancia en las potenciales disputas entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en especial en el área denominada como Oriente Medio. Cohen aportaría la diferencia entre dos tipos de regiones: las

¹⁰ Halford J. Mackinder, “El pivote geográfico de la historia” en *Geopolítica(s)*, vol. 1, núm. 2, UCM, España, 2010, pp. 301-319, disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/36331>

¹¹ Rubén Cuéllar Laureano, *op. cit.*, pp. 59-80.

regiones geoestratégicas, conformadas por el mundo marítimo comercial y el mundo continental euroasiático; y las regiones geopolíticas, conformadas por el “*Heartland*” y el “*Rimland*”, retomando los conceptos de Mackinder, pero adaptándolos a las necesidades de la configuración de un área de influencia estadounidense.

Con este ejemplo, el propósito de este repaso sobre la llamada “geopolítica clásica” consiste en señalar que el pensamiento geopolítico no sólo constituye una necesidad de comprensión de esta dimensión de la realidad, sino que su elaboración surge de necesidades prácticas que impulsan la dinámica propia de los problemas estudiados desde esta perspectiva. Existe una relación, evidentemente, entre teoría y realidad, al igual que una relación entre el contexto histórico y los autores, lo cual delimita, a su vez, la naturaleza de los conceptos desarrollados por éstos.

Cambio de paradigma: las escuelas francesa y anglosajona de geopolítica crítica

Partiendo del origen teórico en los proyectos imperialistas de los siglos XIX y XX, es claro que el desarrollo de la geopolítica, como concepto y como campo de estudio, implicó un entendimiento del poder y del espacio como una expresión del desenvolvimiento del Estado; es decir, el desenvolvimiento de ciertas formas de Estado, y cuyas acciones e intereses constituyen el principal factor a tomar en cuenta en la elaboración de análisis y en la teoría sobre tales fenómenos. El origen de esta visión “clásica” de la geopolítica, puede entenderse también como “praxis espacial”, como bien señala Santana: “Como es posible observar, más que teoría se trata de praxis, una urgencia estratégica de instrumentalización (geo)política del espacio (...). Esta geopolítica (...) abre la brecha para reflexionar la geoestrategia, es decir, la estrategia dirigida a la instrumentalización del espacio”.¹²

No obstante, y aunque la geopolítica sigue desarrollándose como teoría útil para la comprensión de esta instrumentalización del espacio, en especial en academias militares pero también civiles, durante los años tardíos de la Guerra Fría y en particular desde ciertos círculos dentro de las academias civiles, la geopolítica comenzó a ser estudiada también desde una perspectiva abiertamente antiestatal, enfocándose en la afirmación de identidades de sujetos no estatales que resultaban identificados con valores liberales, lo cual se traduciría en la eventual concepción de los intereses estatales como los de una entidad opuesta a los intereses de una aglomeración de sujetos distintos, implicados en un territorio en disputa que difumina aquel territorio demarcado por las fronteras nacionales. Este enfoque, atravesado por un abierto posicionamiento antiestatal, ha conformado un nuevo concepto liberal de geopolítica, mismo que se presenta como una crítica de la ahora llamada

¹² David Herrera Santana, *op. cit.*, p. 12.

“geopolítica clásica”, y que asume la reelaboración de su concepto bajo esquemas opuestos a los llamados “clásicos”.

Es posible rastrear el origen de esta visión liberal de la geopolítica en el pensamiento francés de la segunda mitad del siglo XX, pues uno de los fundamentos de la visión crítica de la geopolítica no es otra cosa que una visión crítica respecto al Estado mismo, no sólo como Estado-nación, sino como forma compleja de organización social cuyo despliegue en el espacio no sólo implica los intereses de un Estado en relación con otros, sino las relaciones de poder que tienen su lugar en su territorio. En este sentido, la llamada “escuela francesa de geopolítica” subvertiría, durante la década de los años setenta, el sentido realista y enfocado en las relaciones interestatales que el pensamiento geopolítico clásico había adquirido durante la primera mitad del siglo XX. Un antecedente notorio del desarrollo de los planteamientos de esta escuela es Michel Foucault, debido a la influencia que su pensamiento tendría en los estudiosos del poder en Francia y el mundo, apreciable en la visión ante el Estado que podrá apreciarse más adelante. Foucault llegó a mencionar que: “no debiéramos considerar el ‘Estado Moderno’ como una entidad que se desarrolló por encima de los individuos, ignorando lo que ellos son e incluso su misma existencia, sino por el contrario, como una estructura muy sofisticada, en la cual los individuos pueden ser integrados, bajo una condición: que esta individualidad sea moldeada de una nueva forma y sometida a un conjunto de patrones muy específicos.”¹³

El análisis de las “relaciones de poder” que se desarrolló en la Francia de los años setenta y ochenta implicó una forma de asumir las disputas políticas como no sólo dadas entre los Estados, entre el Estado y su propio territorio intrafronterizo, o como disputas entre estructuras estatales, sino también como disputas en donde se afirma, por una parte, la participación compleja de los distintos sectores y sujetos que conforman al Estado como relación social y, por otra parte, que presupone una oposición fundamental que ha marcado la crítica de la “geopolítica clásica” y que es propia de una tradición de pensamiento liberal: la relación asimétrica dada entre el Estado, comprendido ahora como entidad integradora de individualidades, y una diversidad de individuos que se suponen sometidos a dicha entidad y cuya forma —esto es, desde una forma previa al Estado— cambia a una nueva forma al someterse a los patrones delineados por el Estado. En otras palabras, desde esta perspectiva: aunque se supera la idea de un Estado comprendido como estructura distinta de la sociedad, la noción de éste y de la geopolítica se ubica como una relación de sometimiento entre el Estado y un conjunto de individualidades que se ven moldeadas de una “nueva forma”. Las disputas entre los

¹³ Michel Foucault, *El sujeto y el poder*, Carpe Diem, Colombia, 1991, p. 65.

diversos individuos y el Estado que los somete, como se presupone, cobrarán centralidad en los ulteriores estudios desde la “geopolítica crítica”.

La escuela francesa de geopolítica, recuperando la perspectiva de pensadores como Foucault o Derrida, a través de autores como Yves Lacoste, comprendió un esfuerzo por extender el análisis de las relaciones de poder a dimensiones más allá del Estado y, sobre todo, más allá de la propaganda estatal, conformando así una “valiosa fuente de pensamiento estratégico” que buscó acercarse a “todos los estratos de la sociedad igualmente implicados en la “especialización del poder””.¹⁴

Al respecto, “Lacoste marca una pauta para devolver la científicidad perdida durante años por la geopolítica, cuando el conocimiento académico se distanció del pragmatismo político. Además de revalorizar la importancia de las escalas, principalmente la regional, el revisionismo radical francés da pauta a análisis más sofisticados sobre el poder y el papel del Estado, especialmente en situaciones de conflicto”.¹⁵

De este modo, un primer desarrollo de la crítica de la geopolítica tradicional se propondría llevar los análisis en torno a la actividad humana en el espacio más allá de los actores “tradicionales”, ampliando la gama de posibles implicaciones en el estudio de los conflictos. Esta crítica inicial no pretende reemplazar, sino complejizar, complementando, las pautas trazadas por los autores previos, desde una perspectiva humanista que cuestionó, en su fundamento, una relación de sometimiento entre el “individuo” y el Estado; buscó, a su vez, ampliar la comprensión del Estado como entramado de relaciones sociales diversas y cambiantes en el espacio geográfico.

Una segunda lectura crítica de la geopolítica clásica se llevaría a cabo por la llamada “geopolítica crítica anglosajona”, de la mano de autores como Ó Tuathail, Agnew o Dodds, cuyo esfuerzo implicó, entre otros asuntos, la comprensión del análisis geopolítico desde su dimensión discursiva, dando lugar a la capacidad interpretativa de toda una pluralidad de actores en el espacio, y cuya centralidad radicó en la interpretación de “una constelación discursiva que se ocupa, entre otras cosas, de la visión, la elaboración de estrategias y la disciplina del espacio global”, bajo el entendido que el espacio global es “una problemática que se está pluralizando y fragmentándose de formas nuevas y extrañas”.¹⁶

¹⁴ Jaime Preciado Coronado, “Geopolítica crítica, agendas de desarrollo y escenarios alternativos” en *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, núm. 1, ALAS, México, abril 2009, p. 27.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Fernando Estenssoro y José Orellana, “La geopolítica crítica anglosajona y sus críticos: un debate teórico que aporta al análisis en política mundial en *EstuDAr, Revista Estudios Avanzados*, núm. 35, Universidad de Santiago de Chile, Chile, diciembre 2021, p. 62.

Se comprende aquí una perspectiva posmoderna en la lectura crítica de la geopolítica, desde la academia anglosajona, construida a partir de la crítica del Estado mismo como una entidad necesariamente endeble, dados los cambios de paradigma experimentados en las academias del mundo tras la caída de la URSS y el abandono de los estudios marxistas, aunado a la clásica consigna de la muerte de los “grandes relatos”. “En tal sentido, los geopolíticos críticos afirmarían que la geopolítica clásica, tradicional o moderna, enfocada principalmente en fortalecer el poder del Estado-nación ha sido superada, porque el propio concepto de Estado moderno ha sido superado”.¹⁷

La geopolítica clásica, desde esta perspectiva, es fundamentalmente criticada como parte de un discurso favorable a una “práctica hegemónica” originada en el Estado y que, de nuevo, se confronta con una pluralidad de grupos sociales, en detrimento de éstos en la medida en que dicho discurso justifica los intereses estatales. Un cierto *continuum* epistémico que pretende señalarse ahora, y que une a la escuela francesa con la escuela anglosajona de geopolítica crítica, es la señalada oposición entre el Estado y la sociedad, cuyo sentido como instancia social se encuentra en oposición al Estado puede tomarse como una premisa clásica presente en toda la tradición de pensamiento liberal, tanto anglosajón como europeo.

El aspecto problemático de este sentido liberal que permea fundamentalmente las escuelas de la geopolítica crítica es la propia ambigüedad que conlleva la oposición entre el Estado y la sociedad y que, como bien señala Bobbio,¹⁸ podría adquirir una connotación axiológica positiva o negativa dependiendo de si se mira desde el punto de vista del Estado o desde el punto de vista de alguno de los actores “fuera” del Estado y sus intereses.¹⁹ Esta posición frente a lo estatal ha cambiado entre una escuela y otra, pudiendo tomar sentido a través del conocimiento del contexto histórico del que ha surgido.

En este sentido: mientras que para la escuela francesa, oriunda de los años setenta y pensada en el contexto de la Guerra Fría entre proyectos históricos contrarios, la geopolítica crítica se comprende como un posicionamiento que busca adentrarse en la comprensión de las relaciones sociales que escapan a los dominios del Estado, replanteándose la naturaleza de los conflictos que frente a éste surgen, por otro lado, para la escuela anglosajona, oriunda de los años noventa y pensada en el contexto de la globalización y el proyecto de un mundo unipolar, la geopolítica

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, 1998.

¹⁹ Nos referimos aquí a la cambiante idea de sociedad civil comúnmente utilizada desde el siglo XIX y que, como explica Bobbio, dada la vaguedad de su referencia a lo “no estatal”, puede identificarse con tres acepciones distintas, según el caso: lo antiestatal, lo pre-estatal o lo post-estatal.

crítica adquiere una tonalidad antiestatal, posmoderna. Lo que ambas escuelas comparten, sin embargo, es su origen fundamentalmente liberal, en oposición al orden social construido a partir del Estado como principal eje articulador.

Por otro lado, los problemas relacionados con las fronteras y los factores de su análisis, aunque parecieran pertenecer al contexto de las violentas transiciones en los órdenes políticos del siglo XIX y XX, mantienen perfecta vigencia en la comprensión de fenómenos internacionales actuales y que afectan, e incluso determinan, el sentido que adquieren los grupos sociales no estatales implicados. Sin embargo, el análisis en torno a este tipo de fenómenos pareciera bifurcarse en enfoques diametralmente opuestos.

Mencionemos, por ejemplo, los distintos proyectos políticos surgidos en la región del Kurdistán, instituidos por influencia tanto de Estados con intereses encontrados como de organizaciones de corte étnico, partidista o nacionalista. ¿Es posible comprender a cabalidad el fortalecimiento del confederalismo democrático propugnado por el Partido de los Trabajadores de Kurdistán de Abdullah Öcalan, al igual que otras expresiones políticas surgidas del Kurdistán, sin tomar en cuenta los intereses de Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la región, como determinación histórica de igual peso que las demandas de los pueblos kurdos? Es común hallar análisis en torno a éste y otros casos que anteponen la dimensión discursiva, en su nivel incluso propagandístico, de los actores no estatales, al contexto internacional en que tales discursos encuentran eco.²⁰ ¿Se reproduce así una propaganda no estatal, en aras de impulsar la crítica de la propaganda estatal?

En éstos, como en muchos otros casos de separatismo o construcción de territorios gobernados por entidades no estatales, se observan improntas de “autonomía”. “independencia”, “rebeldía” e incluso de construcción de alguna “utopía anticapitalista”; territorios cuya posición resulta, sin embargo y sin coincidencia alguna, estratégica para ciertos Estados u organizaciones no estatales respecto a otros Estados. Asimismo, los distintos procesos que se dan dentro de territorios nacionales que entran en riesgo de escisión, al igual que los actores internacionales que impulsan dichos “procesos”, sólo internos en apariencia, derivan en un problema que no pierde actualidad ni la perderá mientras el Estado permanezca como la entidad predominante en las relaciones internacionales: las relaciones entre “el Estado” y las organizaciones no estatales que, en un sentido teórico, se comprenden como “los individuos”, no implican simplemente un

²⁰ Gilberto Conde, “La construcción de la utopía anticapitalista por las rebeliones kurda y zapatista” en *Revista CoPaLa*, año 3, núm. 6, Red Construyendo Paz Latinoamericana, Colombia, julio-diciembre 2018, p. 56.

dominio del Estado sobre individualidades específicas, sino también amplias y complejas redes de intereses y objetivos en los que el Estado permanece como actor central junto a entidades no estatales de alcance transnacional.

Las entidades no estatales, por su parte, mantienen relaciones con diversos Estados mientras esto resulte benéfico para sus intereses, los cuales deben comprenderse como interés privado. A su vez, los Estados mantienen relación con entidades privadas mientras éstas faciliten el cumplimiento de objetivos estratégicos estatales. Los intereses privados, no estatales, y los objetivos estatales, confluyen en agendas políticas que se impulsan en otros territorios o países determinados, lo cual conlleva toda clase de acciones en detrimento de la integridad territorial, política o económica, según sea necesario, del Estado o territorio objetivo.

Tomando en cuenta lo anterior, ¿a qué propósitos sirve el que los fenómenos de interés para la geopolítica se comprendan primordialmente desde la perspectiva de los individuos, confrontados con el Estado?

Para responder a esto, resulta importante añadir al campo de disputa factores que no son militares en exclusiva ni directamente ligados a la actividad estatal, sino que implican poderes económicos y financieros implicados también en las dinámicas de los nuevos conflictos internacionales, sin dejar de lado los factores culturales y demográficos ya mencionados, y que conformarán la materialidad de lo que aquí nombramos entidades no estatales. Lo anterior es importante dado el contexto político mundial en que se desarrolló esta nueva noción de geopolítica. Tras la Guerra Fría y la caída de la URSS, y como parte de una tendencia hacia la deslegitimación generalizada de los regímenes centralistas en el mundo, el contexto en que se desarrolla el cambio de paradigma en torno al estudio de la geopolítica está atravesado por el proceso (o la diversidad de procesos) conocido como globalización. Pero, para efectos de mayor concreción, recurriremos al globalismo como proyecto que otorga dirección a esta diversidad de procesos, actores y tendencias.

La geopolítica crítica en su contexto: globalismo y “nuevo siglo americano”

El fenómeno geopolítico más importante que puede identificarse durante el último cuarto del siglo XX, y que configura la antesala de lo que después se conocería como globalismo y globalización, pues posibilitaría la aparición de economías liberalizadas en América Latina y Europa, es el conjunto de procesos conocidos como democratización o transiciones a la democracia durante los años ochenta y noventa. Estas supuestas democratizaciones, empero, no pueden comprenderse a cabalidad como procesos que se dieron de manera espontánea o cuyas condiciones quedaron delimitadas por factores exclusivamente internos de los países que las experimentaron, sino también atravesadas por un contexto de disputa global

entre polos de influencia, conformados por los bloques occidental y oriental, por llamarlos de alguna manera breve, que protagonizaron la llamada Guerra Fría.

Estos procesos diversos de “democratización” se refieren al efectivo cambio de régimen que experimentaron no sólo los países del derrotado bloque soviético, sino también diversos países cuyo gobierno compartía con aquéllos características centralistas, en los que el Estado cobraba primacía en el orden político. Como señalan abiertamente Levitsky y Way,²¹ dichos cambios de régimen no hubieran sido posibles sin los vínculos económicos, geopolíticos o culturales, entre diversas estructuras no estatales y organismos internacionales vinculados a Estados Unidos y otros países europeos, mismos que se fortalecieron mediante la liberalización económica que significó la desarticulación de los regímenes centralistas. Dicho de otro modo: estos procesos de democratización fueron impulsados mediante el fortalecimiento de la oposición interna de estos regímenes centralistas desde el extranjero, configurando así el nuevo orden democrático internacional que acabó por dar pie a una progresiva liberalización de los mercados mundiales, lo que también posibilitó la interconexión económica global que daría paso a lo que después se difundiría como globalización.

Resulta necesario señalar, en primera instancia, que no se comprende aquí la “globalización” como un proceso que se impulsa por sí mismo ni como una tendencia espontánea de la economía mundial, como tampoco una situación dada de manera natural en las relaciones internacionales. La ambigüedad del concepto de globalización no debe pasar desapercibida al ser utilizado aquí, dada la amplitud de procesos a los que hacemos referencia pues, como bien explica Samir Amin,²² “globalización” es un concepto que ha sido utilizado ideológicamente para encubrir prácticas imperialistas y justificar la polarizante mundialización del capitalismo.

Joseph Nye aporta una definición simple, aunque con complejas implicaciones, de la globalización como una expansión a mayor o menor escala del globalismo en las relaciones internacionales. El globalismo es la “relación básica subyacente”²³ de la globalización; es decir, el globalismo puede comprenderse como la fuerza motora que posibilita la aparición del complejo entramado de cambios que ha implicado la globalización a escala mundial. De este modo es posible comprender

²¹ Steven Levitsky y Lucan A. Way, “International linkage and democratization” en *Journal of Democracy*, vol. 16, núm. 3, Johns Hopkins University Press, 2005, disponible en <https://www.journalofdemocracy.org/articles/international-linkage-and-democratization/> fecha de consulta: 7 de septiembre de 2023.

²² Samir Amin, “Capitalismo, imperialismo, mundialización” en J. Seoane y E. Taddei (comps.), *Resistencias mundiales [de Seattle a Porto Alegre]*, CLACSO, Argentina, 2001.

²³ Joseph Nye, “Globalism versus globalization” en *The Globalist*, 15 de abril de 2002, disponible en <https://www.theglobalist.com/globalism-versus-globalization/> fecha de consulta: 14 de febrero de 2024.

que el globalismo no es una tendencia espontánea, consecuencia natural de la economía, sino que es consecuencia de un proyecto, un proyecto que es impulsado en cierta dirección, al menos dentro de lo posible, por una voluntad política; esto, aunado al dinamismo humano que una economía histórica contiene y que lo ha vuelto un cúmulo de fenómenos de suma complejidad, y cuya comprensión se ha visto también oscurecida por el uso ideológico del concepto de globalización.

Lo que en una apariencia conceptual se ha nombrado “globalización” puede ser comprendido, en forma develada, como una serie de postulados retóricos²⁴ que ocultan un momento de expansión dentro de la dinámica propia del capitalismo mundial durante el último cuarto del siglo XX y la primera década del siglo XXI. A decir de Giovanni Arrighi, ese momento en la mundialización capitalista se caracteriza por un nuevo proyecto político que respondió, en su momento, a las crisis financieras y de sobreacumulación de los años setenta y ochenta. Se trata de una respuesta a dichas crisis, encabezada por los Estados Unidos de América como Estado bastión de la nueva reproducción de los mercados capitalistas mundiales tras la caída de la URSS, y que se conoció por el nombre de “nuevo siglo americano”. Para Arrighi, este proyecto ofreció una “solución espacial”²⁵ a las contradicciones inherentes a la producción capitalista,²⁶ además de un nuevo respiro para la hegemonía de Estados Unidos en el escenario internacional.

El “nuevo siglo americano”, como parte fundamental del globalismo del siglo XXI, no se definió, desde luego, por la supuesta guerra contra el terrorismo, como pretendió el investigador del Colegio de Guerra Naval de Estados Unidos, Thomas Barnett, al trazar el mapa del mundo del Pentágono,²⁷ sino por el posicionamiento de dicho país como centro mundial de acumulación capitalista mediante la reproducción de espacios para la acumulación, por la vía política, económica y militar.

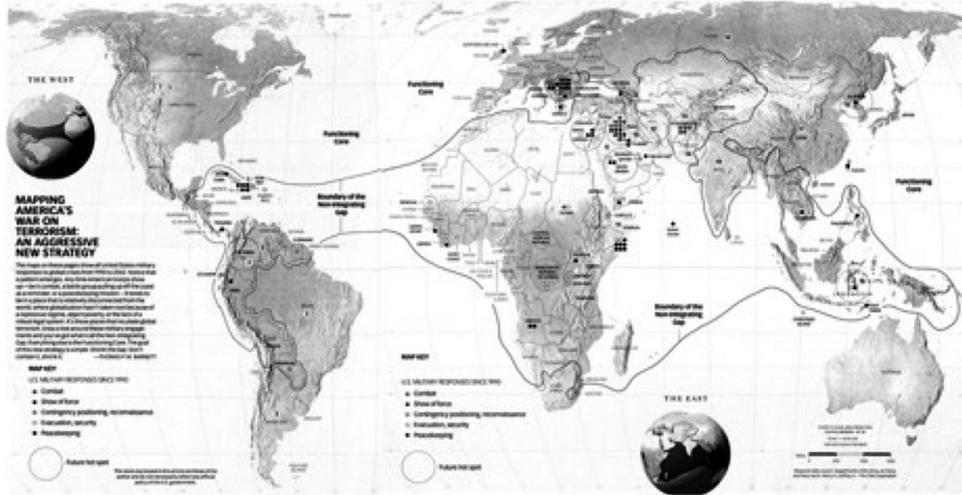
²⁴ Carlos Vilas, “Seis ideas falsas sobre la globalización. Argumentos desde América Latina para la refutación de una ideología” en *Ciencia y sociedad*, vol. XXIII, núm. 2, UNAM, México, abril-junio 1998, pp. 171-214.

²⁵ Giovanni Arrighi, “Comprender la hegemonía” en *New Left Review*, núm. 32, 2005, pp. 20-74, 2005, p. 31, disponible en <https://newleftreview.es/issues/32/articles/giovanni-arrighi-comprender-la-hegemonia-1.pdf> fecha de consulta: 16 de enero de 2024.

²⁶ Esta “solución espacial” responde a necesidades propias de un sistema económico mundializado. Por obvias razones de espacio, sólo se explicarán de manera breve los siguientes puntos: 1) la acumulación de capital depende de la existencia de infraestructuras materiales de capital fijo en el espacio que garantizan la circulación de capital; 2) la acumulación de capital tiende a disminuir, por lo que necesita incrementarse incesantemente mediante la reducción de barreras espaciales para contrarrestar dicha tendencia; en consecuencia, surge la necesidad de: 3) la producción de espacios con la infraestructura necesaria para la nueva circulación de capital, ampliando el sistema de acumulación.

²⁷ Thomas P.M. Barnett, *The Pentagon's New Map. War and Peace in the Twenty-first Century*, G. P. Putnam's Sons, 2004.

Mapa 1
 Mapa publicado por Thomas Barnett en 2003



Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 149, mayo-agosto 2024, pp. 143-168

Entre 2002 y 2003, Thomas Barnett desarrolló y difundió entre altos mandos militares estadounidenses un mapa que dividió el mundo entre un “núcleo funcional de la globalización” (“globalization’s functioning core”), compuesto por unos cuantos países que resultan integrables a una economía global dirigida por los Estados Unidos, y una “brecha no integrada” (“non-integrating-gap”),²⁸ dentro de la cual cabrían diversas formas de intervención directa por parte de Estados Unidos, como parte de la defensa de su seguridad.

El periodista Thierry Meyssan documentó el impacto que tuvo este nuevo mapa como parte de toda una doctrina militar que tuvo su auge entre los años 2003 y 2016, y cuyo objetivo principal ha sido la destrucción de fronteras y Estados dentro del señalado mapa global estadounidense, bajo el argumento del combate al terrorismo. Se trata de la destrucción sucesiva de diversos Estados de Medio Oriente, un plan que se denominó el “Medio Oriente ampliado”, y dentro del cual tuvo lugar lo que en la propaganda occidental se difundió como “primaveras árabes”.²⁹

Bajo este esquema pueden comprenderse tanto la ocupación militar y destrucción de Oriente Medio como la supuesta guerra contra el terrorismo, como parte de un proyecto político que transformó la hegemonía estadounidense en el

²⁸ *Ibidem*, pp. 144-154.

²⁹ Thierry Meyssan, *De la impostura del 11 de septiembre a Donald Trump. Ante nuestros ojos la gran farsa de las “primaveras árabes”*, Orfila, México, 2017.

dominio mundial estadounidense, al primar en éste las decisiones unilaterales en cuanto a su política exterior de cada vez mayor alcance, lo cual restó credibilidad a las motivaciones del país americano a los ojos de otros actores del ecosistema internacional. Según Harvey, esta decisión unilateral “creó, a principios del 2003, un brote conjunto de resistencia en Francia, Alemania y Rusia, respaldado incluso por China”, un “alineamiento de poder” que vislumbraba el bloque euroasiático que anticipó Mackinder mucho tiempo atrás.³⁰

La probable materialización de un bloque euroasiático le dio a la invasión de Irak una imperatividad estratégica de amplio significado, pues:

No sólo constituye un intento de controlar el grifo global del petróleo y con él la economía global mediante el dominio sobre Oriente Medio, sino también una potente cabeza de puente militar de Estados Unidos en la masa territorial euroasiática, que unida a sus alianzas desde Polonia hasta los Balcanes le proporciona una poderosa situación estratégica en Eurasia, con la posibilidad de sabotear cualquier consolidación de un bloque de poder euroasiático que pudiera optar a ejercer esa acumulación incesante de poder político que debe acompañar siempre la acumulación incesante de capital.³¹

Es posible comprender, entonces, una constante surgida de la economía globalizada: la disminución, vulneración o destrucción de los Estados no integrables en el “núcleo funcional” de la economía. Esta desestabilización estatal se adjudicaría a la presencia de grupos “terroristas”, “Estados canallas”, “Estados fallidos”, entre toda una gama de amenazas a la seguridad, desde la perspectiva de Estados Unidos. En la “brecha no integrada” puede ubicarse la mayor parte del mundo territorialmente hablando.

Se entiende aquí el globalismo del nuevo siglo americano como un proyecto político que es impulsado por agentes concretos, al igual que lo fue el proyecto del Imperio británico y su correlativa globalización, o el proyecto de la Alemania nazi y su globalización fallida, brevemente mencionados. Este nuevo contexto corresponde a la turbulenta transición de un orden internacional bipolar a uno unipolar, de hegemonía, como suele conocerse, como un asentamiento mundial de las condiciones políticas establecidas y condicionadas, principalmente, por Estados Unidos como principal centro político mundial, en conjunto con algunos países europeos, lo que Levitski y Way llamaron simplemente “Occidente”. Esta supuesta globalización, fundamentada en el globalismo como proyecto, tiene un origen plenamente geopolítico y no es sólo un fenómeno económico que se da por sí mismo. Para

³⁰ Giovanni Arrighi, *op. cit.*, pp. 29-31.

³¹ *Idem.*

comprenderlo mejor, se enunciarán a continuación algunas características clave de este proceso de reconfiguración internacional.

Factores clave en el proyecto globalista: desregulación financiera, liberalización económica, redes transnacionales de actores no estatales, organismos internacionales y las agendas liberales

Existen por lo menos cuatro factores clave que debemos tomar en cuenta para comprender el escenario mundial atravesado por lo que denominamos globalismo, tomando en cuenta procesos y actores relativamente nuevos. El primero, y quizás el fundamental, es la desregulación financiera global. Dicho proceso ha implicado no sólo el retiro de restricciones a entidades financieras, de capital bancario, o cuyo rango de operaciones se extiende a los llamados mercados de capitales, sino también diversas modificaciones políticas fundamentales en torno a la forma misma de los Estados. Una consecuencia de la desregulación financiera ha sido la financiarización de la economía productiva; esto es: la asimilación del capital industrial dentro de los mercados de capitales, mediante operaciones financieras desreguladas y, en consecuencia, extendidas a los mercados internacionales y a la economía productiva en general. En términos más generales, puede describirse como un proceso de subordinación del capital productivo y mercantil, de circulación nacional y regional, al capital financiero de circulación global.

Esta desregulación financiera global conlleva, como segundo factor, un proceso de liberalización económica en las naciones del mundo, cuyo origen está en las dinámicas de los mercados de capitales, pero que ha encontrado en la ideología neoliberal y “democrática” un relato fundamental que ha cobrado suma importancia en la justificación de dichos procesos, y al que suele adjudicarse el origen, por cuestiones morales o por un supuesto beneficio económico, de las iniciativas de reformas económicas en este sentido. El discurso ideológico del neoliberalismo ha servido para promover dichos procesos de reforma legal en diversos niveles de las instituciones políticas, cuyo sentido principal ha sido la reducción de las capacidades del Estado hasta transformarlo en mero administrador de inversiones internacionales en territorios nacionales.

Para llevar a cabo esta reducción del Estado, como tercer factor, surge también un nuevo elemento clave en la política mundial, mismo que se fortalece como nuevo agente de poder en la globalización: las redes transnacionales de actores no estatales.³² Estos actores se hallan compuestos por organizaciones de alcance transnacional, fundamentalmente de dos tipos: las Organizaciones de la Sociedad

³² Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle, *El nuevo mapa geopolítico del mundo*, Tirant lo Blanch, España, 2011, 312 pp.

Civil (OSC) y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Éstas mantienen una agenda en común que gira en torno a la gobernanza y al intervencionismo humanitario. Cabe remarcar que el financiamiento de este tipo de organizaciones, cuyo origen puede rastrearse en organismos financieros internacionales, es posible gracias al mencionado proceso generalizado de desregulación financiera global.

Un cuarto factor a tomar en cuenta es el fortalecimiento de organismos internacionales gubernamentales frente a los Estados nacionales, así como iniciativas de integración económica regionales u organizaciones de arbitraje económico regional, tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos o el Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, cuyo propósito es el de promover reformas económicas que apunten hacia el libre mercado y la desregulación financiera. Este contexto ha resultado en procesos de descentralización política al interior de los Estados, así como en el empoderamiento de actores locales con iniciativas de gobierno subnacional, así como en la desintegración territorial de Estados, con el fin de crear un ambiente internacional de contadas potencias económicas junto a “Estados débiles y con escasa capacidad de negociación”.³³

Esta pérdida de capacidad estatal, incluso en su integridad territorial, ha facilitado también la conformación de las llamadas “zonas grises”,³⁴ comprendidas como los llamados “Estados fallidos”, los paraísos fiscales o los territorios dominados en su totalidad por organizaciones criminales, siendo esto uno de los principales problemas concernientes a la seguridad nacional y regional en la actualidad. Es en este sentido que el mapa geopolítico se transforma en una red de factores que trascienden los límites fronterizos que establecen los Estados, así como éstos trascienden su capacidad de determinar la agenda política internacional, pero que no los afecta a todos por igual.

El componente geográfico y económico se mantiene como esencial en el análisis de los principales conflictos, de alcance transnacional e interestatal, al igual que en los conflictos internos, nacionales. Tomemos por ejemplo los escenarios de conflicto surgidos como consecuencia de las iniciativas de seguridad de alcance continental o “hemisférico”, impulsadas por Estados Unidos durante las últimas tres décadas, y cuyo eje central se ha ubicado en las diversas rutas de tráfico de drogas. Dichas iniciativas han posicionado un problema común, de alcance transnacional, entre los distintos Estados latinoamericanos, como lo es el narcotráfico. No obstante, la forma de la respuesta a dicho problema central ha sido disímil y bajo condiciones unilaterales: mientras el ejército estadounidense se abstiene de combatir el narcotráfico en su territorio, los ejércitos de América Latina se han

³³ *Ibidem*, p. 146.

³⁴ *Idem*.

visto cada vez más involucrados en labores de lucha contra el narcotráfico, incrementando la vulnerabilidad de las fuerzas armadas de nuestros países en el proceso.³⁵ Aun así, esta estrategia de seguridad ha sido impuesta unilateralmente como tarea común, en un ejercicio injerencista propio de la geopolítica “tradicional”, de una hegemonía que suele pasar como obra de la “cooperación internacional”.

Hay un actor clave a tomar en cuenta, aunque bien no implica un proceso amplio como los anteriores, sino un aparentemente sutil elemento operativo-institucional que no forma parte fundamental del panorama global, pero que cobra importancia en el contexto de la globalización aunado a los procesos de descentralización del poder político del Estado, dada su influencia en la correlativa ideología liberal que ha cobrado principalía al establecerse como paradigma en las distintas disciplinas estudiadas en nuestras universidades latinoamericanas, así como en las líneas editoriales de diversos medios de comunicación. Se trata de los llamados centros de pensamiento (o *think-tanks*), cuyo propósito es articularse con las OSC y las ONG para impulsar, según Salas-Porras,³⁶ tres tipos de agenda intelectual, cuyo alcance abarca tanto la producción académica como su vinculación con medios de comunicación masiva y actores no estatales.

Estas agendas son la agenda liberal, enfocada en la disminución del Estado; la agenda de la rendición de cuentas y transparencia, enfocada en las reformas legales en detrimento de las capacidades de los poderes centrales estatales, y la agenda de los derechos humanos, enfocada en diversas ocasiones en sistematizar un golpeo político contra los regímenes centralistas.

Las tres agendas gozan de un peso legal equiparable o superior a las constituciones de las naciones que las adoptan y, en el caso de México, son acompañadas por los llamados “organismos autónomos constitucionales”, que no pocas veces actúan como una fuerza opositora al propio Poder ejecutivo. El papel particular de los centros de pensamiento en el proceso de descentralización del poder del Estado, según Salas-Porras, es el de impulsar un pensamiento único, afín al liberalismo económico y a la democracia representativa, en respaldo de diversas reformas a las políticas públicas, nacionales e internacionales, en esta dirección. De lo anterior podemos argumentar que las lógicas de disputa geopolítica en el contexto de la globalización pueden comprenderse dentro de los siguientes parámetros: por una parte, como resultado de procesos de desregulación económica y financiera, y por otra, como resultado de procesos de descentralización política.

³⁵ Carlos Montemayor, “Militarización y procesos globales” en *La guerrilla recurrente*, Grijalbo, México, 2013, pp. 93-115.

³⁶ Alejandra Salas-Porras Soulé, *Conocimiento y poder. Las ideas, expertos y los centros de pensamiento*, Foca, México, 2018.

Es posible comprender que el contexto en el que se desarrollan las nuevas aportaciones en torno al estudio de la geopolítica esté atravesado por estas dinámicas, influyendo en el establecimiento de un paradigma intelectual liberal que impulsa enfoques de estudio abiertamente antiestatales y que se desvinculan deliberadamente de los estudios relacionados con el interés del Estado en las Ciencias Sociales, así como de las disputas interestatales. A su vez, surgen agendas de investigación, alimentadas por los mencionados centros de pensamiento, cuyo propósito es nutrir y respaldar la oposición política de sujetos y organizaciones no estatales, más allá de desarrollar marcos de análisis para una mayor comprensión de éstos. Comprendemos que la autodenominada geopolítica crítica forma parte de estos desarrollos intelectuales.

Elementos para una crítica de la “geopolítica crítica”

La llamada geopolítica crítica presupone un desentendimiento de los conceptos asociados a un desarrollo teórico en torno a la comprensión de las disputas mundiales suscitadas entre Estados, desarrollo teórico distinguido como “geopolítica clásica”. Este relativamente nuevo enfoque teórico dirige su atención hacia los intereses concretos de actores o los así llamados sujetos que se asumen en abierta disputa contra el Estado, como ya se ha dicho, en un sentido tanto territorial como discursivo. Nos referimos aquí a actores que bien pueden entenderse como entidades privadas, o bien como agentes de la llamada sociedad civil o cívica, así como a comunidades afectadas por políticas gubernamentales y reformas económicas propias de los procesos antes descritos. Estos actores no estatales aparecen tanto en un nivel subnacional como en un nivel transnacional, articulándose entre sí a través de redes de financiamiento desreguladas e instituciones descentralizadas de alcance operativo local, en muchos casos, y hasta internacional en tantos otros.

De este modo, el Estado se comprenderá como una relación de estricto dominio sobre el conjunto de individuos existentes en el territorio, así como una instancia opuesta a la dimensión de lo social, en la que surgen y convergen, y se asimilan o reprimen, distintos actores políticos que sostienen la afirmación de una diversidad de identidades colectivas e individuales que se vuelven foco de interés por el eventual alcance de sus posibilidades de acción y realización frente al poder estatal. El énfasis que se pone sobre la confrontación Estado-sociedad resulta predominante en los estudios realizados desde esta perspectiva.

El análisis desde la perspectiva de la geopolítica crítica, entonces, se vuelve un análisis del despliegue de sujetos no estatales en un espacio en disputa frente a un Estado, pero no a partir de la relación efectiva que existe entre el sujeto, el Estado y el espacio, sino a partir de lo que el sujeto dice sobre su propia relación con el espacio. Se recuperan así aspectos que vuelven este análisis uno unidimen-

sional y susceptible de cometer omisiones, deliberadas o no, en cuanto a las verdaderas motivaciones del conflicto entre Estados y otras entidades de alcance internacional en que se ven inmersos dichos sujetos sociales no estatales, dando prioridad a las afirmaciones que los propios sujetos³⁷ no estatales hacen sobre sí mismos. Así, dentro de la afirmación identitaria de estos sujetos, cabe también el surgimiento de organizaciones abiertamente antiestatales que buscan su propia definición a través de lógicas reduccionistas o “lógicas tribales”; desde componentes étnicos, raciales o de género, omitiendo, dentro de su proceso de definición, la complejidad geopolítica y las posibles redes de intereses internacionales que se ven implicadas tras el discurso.

En palabras de Carlos Taibo: “la explicación tribal, además de simplificar drásticamente hechos complejos, a duras penas puede progresar si de por medio no se hacen valer códigos infelizmente etnocéntricos: pareciera como si se nos estuviese diciendo que los conflictos de estas horas se caracterizan por un lamentable primitivismo que contrasta poderosamente en la afortunada complejidad de nuestras disputas”.³⁸

Pareciera que la perspectiva de la geopolítica crítica logra desarticular la dimensión espacial y la discursiva de las disputas al anteponer, en un primer momento, la emisión de discursos como parte fundamental de la producción del espacio, dando así primacía al discurso sobre el espacio mismo; luego, limitando la noción de espacio al territorio disputado por los sujetos no estatales frente al Estado, presuponiendo estos dos “extremos” de la disputa como eje fundamental de la misma, sin implicaciones más allá a las narrativas que proponen enunciar la forma misma del espacio desde el discurso. Se busca señalar aquí que la dicotomía entre el Estado y los discursos de los sujetos no estatales puede ocultar, a través de esta simplificación, los intereses exteriores implicados en el discurso mismo de uno de los extremos, el “no estatal”, que ahora pasa por una pluralidad autónoma que se presenta en oposición al Estado por sí misma, sin un respaldo material, en oportunos términos de la tradición marxista. Este respaldo material, trascendiendo la dimensión discursiva del sujeto no estatal, puede tomar la forma de intereses privados, organizaciones internacionales, intervencionismo de un país hacia otro, entre muchas otras formas. No obstante, el presuponer esta dicotomía

³⁷ Se omite deliberadamente, por razones de espacio, la discusión sobre el frecuente uso indiscriminado del concepto de “sujeto” en investigaciones de esta naturaleza. Se comprende, sin embargo, la distinción entre una subjetividad articulada a través de elementos discursivos compartidos por un grupo social y la noción marxista de sujeto histórico, siendo la primera de estas la concepción de sujeto la adoptada desde las escuelas de geopolítica crítica.

³⁸ Carlos Taibo, “La descartografía del mundo. Estados fallidos y conflictos olvidados” en J. Nougé y J. Romero (eds.), *Las otras geografías*, Tirant lo Blanch, España, 2006, p. 83.

oculta, a través de la primacía del discurso, la relación entre lo no estatal y lo mercantil, lo transnacional, lo injerencista. ¿Por qué partir de esta falsa dicotomía?

Retomando nociones de la tradición post-estructuralista, uno de los objetivos principales —es decir: la agenda— de la geopolítica crítica es, como señala Lester Cabrera, el “desestimar las narrativas vinculadas al poder estatal, en sus diferentes niveles de acción”.³⁹ ¿No es esta deliberada desestimación de las narrativas estatales una práctica propia de una agenda de corte retórico, tal como las agendas liberales señaladas por Salas Porras, e incluso similar a la misma propaganda estatal que se ha cuestionado históricamente, en lugar de un ejercicio de una efectiva crítica de los conceptos de la geopolítica? Esta desestimación, bien comprendemos, no implica la totalidad de los estudios desarrollados desde esta perspectiva, pero sí comprende uno de sus principios fundamentales, marcando así una tendencia recurrente en dichos estudios.

Se busca, mediante el análisis primordial de ciertas narrativas y la omisión deliberada de otras, construir una noción de espacio a través de los discursos subjetivos y elementos simbólicos emanados de agentes o “sujetos” no estatales, con el fin de anteponer dichos discursos, presuntamente plurales, a la narrativa emanada de los discursos vinculados al poder estatal. No es un asunto menor el hueco metodológico señalado por Lester Cabrera en este sentido: como consecuencia de la afirmación de la dimensión discursiva como componente fundamental de la producción del espacio, en muchos casos, el concepto de geopolítica se reduce a una suerte de análisis del discurso.⁴⁰ Esto ocurre, principalmente, en el marco de la escuela anglosajona de geopolítica crítica.

El principal señalamiento aquí es que la geopolítica crítica, ahora más relacionada con la escuela anglosajona, posmoderna, tiende a la desestimación de elementos analíticos propios de la geopolítica “tradicional”, atendiendo a una dimensión discursiva, restando a los nuevos conceptos rendimiento explicativo ante fenómenos políticos atravesados por factores que rebasan los discursos elaborados por los propios sujetos y actores no estatales estudiados. Así, las categorías surgidas de este nuevo concepto de geopolítica pueden ser susceptibles de un uso ideológico y utilizarse para ocultar, por omisión, las implicaciones económicas, financieras, políticas y, por qué no, los vínculos estatales que los sujetos, en apariencia “no estatales”, mantienen más allá de su propio discurso y la constante afirmación de sus elementos identitarios.

³⁹ Lester Cabrera Toledo, “Geopolítica crítica: alcances, límites y aportes para los estudios internacionales en Sudamérica” en *Foro Internacional*, vol. LX, núm. 1, El Colegio de México, México, junio 2020, p. 12.

⁴⁰ *Idem.*

Estas aparentes omisiones coinciden con la tendencia general a la homogeneización de un discurso liberal, antiestatal y presuntamente “democrático” que se asume desde los llamados centros de pensamiento que han proliferado en el contexto del proyecto histórico que llamamos globalismo, en el que las transiciones de un régimen político a otro, así como las reformas que modifican los alcances y estabilidad de los Estados, van acompañadas por un respaldo narrativo afín a los objetivos geopolíticos del llamado “Occidente”, entendido como la influencia geopolítica y geoeconómica estadounidense, británica y europea sobre el resto del mundo, en conjunto con un entramado de empresas transnacionales y organismos no estatales de alcance internacional.

De lo anterior podemos adelantar que existe una tendencia en el contexto del globalismo: la disminución, no del Estado, como proclama el añejo dogma neoliberal, sino de los Estados no funcionales al proyecto globalista encabezado por Estados Unidos. A su vez, a una serie de factores y actores articulados en torno a este proyecto, puede adjudicarse la producción de una serie de agendas políticas, intelectuales y de toda índole, cuya principal objetivo “el Estado”, en abstracto, como principal objeto de deslegitimación y crítica en un sentido retórico.

La geopolítica crítica, y en especial la llamada escuela anglosajona de geopolítica crítica, tiene su propio y oportuno uso político, como reconoció el mismo Gerard Toal al hablar de su abierto apoyo a una “intervención contundente” de Estados Unidos y la OTAN en Bosnia-Herzegovina en 1994.⁴¹ Tampoco ignoramos el actual problema central de la geopolítica crítica, y principal preocupación de Toal, sobre el uso de los combustibles fósiles,⁴² y cuyo uso político afín al ecologismo, una de las agendas liberales más difundidas en la actualidad, merece su propio estudio aparte.

Consideraciones finales: la “geopolítica crítica”, una geopolítica funcional al globalismo

Podemos comprender el concepto de geopolítica como resultado de diversos desarrollos teóricos atravesados por el contexto específico del cual han partido las observaciones y análisis de los autores que lo han trabajado. Asimismo, podemos comprender este desarrollo teórico como una herramienta conceptual que responde a las necesidades intelectuales de una diversidad de proyectos políticos, cuyos enfoques se han pluralizado conforme surgen nuevos actores que parten de la disputa política como campo de reflexión. Esto significa que el concepto teórico de

⁴¹ Gerard Toal, “Una reflexión sobre las críticas a la Geopolítica Crítica” en *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. XII, núm. 2, Ediciones Complutense, España, 2021, p. 196.

⁴² *Idem*.

geopolítica posee también una dimensión histórica, pero esta dimensión histórica no sólo implica el contexto en el cual se desarrolla un análisis, sino que también implica los objetivos del proyecto que se contempla como horizonte de dichos análisis. Teniendo claro esto, podemos aventurar las siguientes observaciones.

Retomando los desarrollos conceptuales de los autores que componen la llamada “geopolítica clásica”, podemos notar que éstos parten de un contexto marcado, en un primer momento, por la expansión de los imperios coloniales del siglo XIX; en un segundo momento, el concepto de geopolítica se ve fuertemente influenciado por el desarrollo del Estado moderno, de corte autárquico, y cuyo conflicto fundamental se ubicó en el fortalecimiento económico-militar, así como en la expansión de mercados internacionales, repercutiendo en la ruptura de las fronteras, o la invasión de un Estado por otro.

Podemos diferenciar las dos formas de Estado bajo las cuales se pensó el desarrollo de los conflictos internacionales y cuyos parámetros marcaron la concepción de un desarrollo teórico propio de la geopolítica, así como de un concepto particular de geopolítica. La primera de estas formas de Estado es la del Estado imperial colonial; la segunda es la del Estado moderno, autárquico y centralizado, cuya economía tuvo un corte keynesiano o socialista tras la Segunda Guerra Mundial. Los autores emanados de la llamada Guerra Fría, por su parte, retoman en lo fundamental los conceptos de la geopolítica clásica, aunque en un sentido más operativo, dado el contexto sumamente militarizado que caracterizó la lucha entre potencias.

La llamada geopolítica crítica, por su parte, corresponde a un contexto internacional atravesado por el proyecto histórico conocido como globalismo, cuyo objetivo político se ha visto caracterizado por un fortalecimiento de las diferencias identitarias, articuladas en torno a distintos tipos de estructuras y organizaciones supranacionales y no estatales, en detrimento del Estado como instancia política central en la organización social, pero que afecta, en los hechos, sólo a la deslegitimación de ciertos Estados no integrados en el proyecto globalista.

La crítica de la geopolítica clásica, en este marco, conlleva una tendencia a relegar a un segundo plano elementos y categorías relacionadas con la comprensión de dinámicas interestatales de manera apriorística, lo cual no necesariamente corresponde a una necesidad explicativa, sino que puede implicar un uso ideológico de los conceptos, dada una posible articulación entre desarrollos teóricos e intereses propios de las organizaciones no estatales en cuestión. Dichas organizaciones, en su mayoría civiles y privadas, se fortalecen a través de un pensamiento afín a procesos de descentralización política y desregulación económica, mismos que surgen en detrimento de los Estados que mantienen un régimen político centralista. La geopolítica crítica puede comprenderse, en algunos casos, como un desarrollo

teórico que tiende a ser funcional a las necesidades de una forma de Estado: el Estado globalizado; un Estado disminuido, o incluso fragmentado, cuando no abiertamente destruido.

Las especificidades de los elementos antes expuestos corresponden, desde luego, a estudios independientes. Sirvan estas breves notas de investigación para construir una lente útil en la evaluación de las múltiples investigaciones que surgen de nuestras academias, y así aportar a la creciente solidez de la nueva óptica ante los envejecidos enfoques teóricos surgidos en la década de los años noventa y las primeras décadas de nuestro milenio bajo un paradigma estrictamente liberal, aunque en un amplio espectro, pero que hoy presencian, resintiendo sus inherentes limitaciones, el surgimiento de nuevos procesos políticos mundiales cuyo análisis requiere de una rigurosa crítica, aunada, además, a un cierto ejercicio hermenéutico, en aras de elaborar nuevos enfoques que superen el peligro del dogmatismo propagandístico y la repetición teórica.

Fuentes consultadas

- Amin, Samir, “Capitalismo, imperialismo, mundialización” en J. Seoane y E. Taddei (comps.), *Resistencias mundiales [de Seattle a Porto Alegre]*, CLACSO, Argentina, 2001, pp. 15-29.
- Arrighi, Giovanni, “Comprender la hegemonía” en *New Left Review*, núm. 32, 2005, pp. 20-74, 2005, disponible en <https://newleftreview.es/issues/32/articles/giovanni-arrighi-comprender-la-hegemonia-1.pdf>
- Barnett, Thomas P. M., *The Pentagon's New Map. War and Peace in the Twenty-first Century*, G. P. Putnam's Sons, 2004, 435 pp.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, 1998, 235 pp.
- Cabrera Toledo, Lester, “Geopolítica crítica: alcances, límites y aportes para los estudios internacionales en Sudamérica” en *Foro Internacional*, vol. LX, núm. 1, El Colegio de México, México, junio 2020, pp. 61-95.
- Conde, Gilberto, “La construcción de la utopía anticapitalista por las rebeliones kurda y zapatista” en *Revista CoPaLa*, año 3, núm. 6, Red Construyendo Paz Latinoamericana, Colombia, julio-diciembre 2018, pp. 55-65.
- Cuéllar Laureano, Rubén, “Geopolítica. Origen del concepto y su evolución” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 113, UNAM, México, mayo-agosto 2015, pp. 59-80, disponible en <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/48963>
- Dieterich, Heinz, *Las guerras del capital, de Sarajevo a Irán*, Orfila, Venezuela, 2008, 240 pp.

- Estenssoro, Fernando y José Orellana, “La geopolítica crítica anglosajona y sus críticos: un debate teórico que aporta al análisis en política mundial en *EstuDAv*, *Revista Estudios Avanzados*, núm. 35, Universidad de Santiago de Chile, Chile, diciembre 2021, pp. 55-68.
- Foucault, Michel, *El sujeto y el poder*, Carpe Diem, Colombia, 1991, 105 pp.
- Haushofer, Karl, “Poder y espacio” en Augusto B. Rattenbach (ed.), *Antología geopolítica*, Pleamar, Argentina, 1975, pp. 85-95.
- Herrera Santana, David, *Geopolítica*, Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo, UNAM, México, 2018, disponible en https://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/645trabajo.pdf
- Kjellén, Rudolf, “Autarquía” en Augusto B. Rattenbach (ed.), *Antología geopolítica*, Pleamar, Argentina, 1975, pp. 55-62.
- Levitski, Stephen y Lucan A. Way, “International linkage and democratization” en *Journal of Democracy*, vol. 16, núm. 3, Johns Hopkins University Press, 2005, pp. 20-34, disponible en <https://www.journalofdemocracy.org/articles/international-linkage-and-democratization/>
- Mackinder, Halford J., “El pivote geográfico de la historia” en *Geopolítica(s)*, vol. 1, núm. 2, UCM, España, 2010, pp. 301-319, disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/36331>
- Méndez Gutiérrez del Valle, Ricardo, *El nuevo mapa geopolítico del mundo*, Tirant lo Blanch, España, 2011, 312 pp.
- Meysan, Thierry, *De la impostura del 11 de septiembre a Donald Trump. Ante nuestros ojos la gran farsa de las “primaveras árabes”*, Orfila, México, 2017, 231 pp.
- Montemayor, Carlos, *La guerrilla recurrente*, Grijalbo, México, 2013, 278 pp.
- Nye, Joseph, “Globalism versus globalization” en *The Globalist*, 15 de abril de 2002, disponible en <https://www.theglobalist.com/globalism-versus-globalization/>
- Preciado Coronado, Jaime, “Geopolítica crítica, agendas de desarrollo y escenarios alternativos” en *Controversias y Concurrencias Latinoamericanas*, núm. 1, ALAS, México, abril 2009, pp. 25-52.
- Ratzel, Friedrich, “Ubicación y espacio” en Augusto B. Rattenbach, *Antología política*, Pleamar, Buenos Aires, 1975, pp. 15-53.
- Salas-Porras Soulé, Alejandra, *Conocimiento y poder. Las ideas, expertos y los centros de pensamiento*, Foca, México, 2018, 176 pp.
- Silveira Laguna, Silvia, “La filosofía vitalista. Una filosofía del futuro” en *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, vol. 25, Universidad Complutense de Madrid, España, enero-diciembre 2008, pp. 151-167.
- Taibo, Carlos, “La descartografía del mundo. Estados fallidos y conflictos olvidados” en J. Nougué y J. Romero (eds.), *Las otras geografías*, Tirant lo Blanch, España, 2006, pp. 81-96.

Toal, Gerard, “Una reflexión sobre las críticas a la Geopolítica Crítica” en *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. XII, núm. 2, Ediciones Complutense, España, 2021, pp. 191-206.

Vilas, Carlos, “Seis ideas falsas sobre la globalización. Argumentos desde América Latina para la refutación de una ideología” en *Ciencia y sociedad*, vol. XXIII, núm. 2, UNAM, México, abril-junio 1998, pp. 171-214.

México en el Consejo de Seguridad. Apuntes del bienio 2021-2022

*Mexico in the Security Council.
Notes for the 2021-2022 biennium*

Noel García García*

Resumen

Este trabajo presenta cinco apuntes sobre la participación de México en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas durante el bienio 2021-2022. Para empezar, se exploran las cuatro participaciones previas en este órgano. Luego, se analizan los cinco puntos relevantes de la quinta membresía: 1) el apego a los principios constitucionales de política exterior; 2) la incidencia mexicana en temas de la agenda internacional más allá de Estados Unidos y América Latina; 3) el compromiso mexicano con algunos temas novedosos y otros urgentes para la agenda de este órgano; 4) el papel y la dualidad de la política exterior feminista de México en los temas de paz y seguridad internacionales, y 5) la importancia estratégica de participar en el Consejo de Seguridad. Se concluye con un resumen de las reflexiones abordadas, con énfasis en las aportaciones de esta nota de investigación al campo de estudio de la política exterior mexicana.

Palabras clave: Consejo de Seguridad, paz y seguridad internacionales, política exterior mexicana, Organización de las Naciones Unidas, relaciones internacionales.

Abstract

This paper presents five points about the participation of Mexico in the Security Council of the United Nations during the 2021-2022 biennium. To begin, the four previous participations are briefly explored as background. Then, it analyzes with five relevant facts of the fifth membership: 1) the attachment to the constitutional principles of foreign policy; 2) Mexican advocacy on issues on the international agenda beyond the United States and Latin America; 3) Mexico's commitment to some novel

*Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Mar, *campus* Huatulco, Oaxaca, México. Correo electrónico: noeloax@gmail.com

issues and other urgent tones for the agenda of this entity; 4) the role and duality of Mexico's feminist foreign policy in international peace and security issues, and 5) the strategic importance of being on the Security Council. It concludes with a summary of the reflections covered, with emphasis on the contributions of this research note to the field of study of the foreign policy of Mexico.

Key words: Security Council, international peace and security, Mexican foreign policy, United Nations, international relations.

Introducción

El Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es el órgano al cual los países miembros de este organismo internacional le confieren la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales y reconocen que actúa a nombre de ellos al desempeñar esas funciones. China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia son miembros permanentes y pueden vetar sus resoluciones.¹ En tanto, los miembros no permanentes son 10 países electos por la Asamblea General (cinco cada año) para un bienio y sin posibilidad de reelección inmediata.²

México ha sido miembro no permanente en cinco ocasiones: 1946, 1980-1981, 2002-2003, 2009-2010 y 2021-2022. En todas estas membresías destaca su postura crítica frente al veto, una de las principales razones por las cuales se aisló de este órgano durante 55 años. No obstante, en todas estas participaciones México ha mostrado respeto y congruencia con los principios tradicionales de su política exterior, que son similares a los de la ONU.³ A continuación, se exponen

¹ Los países vencedores de la Segunda Guerra Mundial también fueron los principales creadores de la ONU, por lo tanto, se adjudicaron la membresía permanente y el poder de veto en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, la República Popular China ocupó el lugar de la República de China en 1971, mientras que la Federación de Rusia ocupó el asiento que dejó la Unión Soviética tras la desintegración de esta última en 1991. Cabe mencionar que Francia y Reino Unido no han ejercido el veto desde el 23 de diciembre de 1989.

² Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, ONU, San Francisco, 1945, disponible en <https://www.un.org/es/about-us/un-charter> fecha de consulta: 13 de marzo de 2023.

³ Los principios de la política exterior mexicana que debe observar el titular del Poder ejecutivo en la conducción de la política exterior son: 1) la autodeterminación de los pueblos; 2) la no intervención; 3) la solución pacífica de las controversias; 4) la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; 5) la igualdad jurídica de los Estados; 6) la cooperación internacional para el desarrollo; 7) el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos, y 8) la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 1917 (Reformado 2023), disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> fecha de consulta: 30

de manera muy breve las experiencias de las primeras cuatro membresías mexicanas en el Consejo de Seguridad.

Periodo 1946

En el caso específico del primer periodo, México y Brasil fueron los primeros países de América Latina en integrar el Consejo de Seguridad.⁴ En este lapso, la delegación mexicana incidió, junto a otros países, para que se tratara la cuestión española, con la postura de que el régimen de Francisco Franco representaba una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, aunque finalmente tres propuestas de resolución al respecto fueron vetadas.⁵

Si bien el tema anterior representaba uno de particular interés para México por los lazos históricos y culturales entre ambos países,⁶ la delegación mexicana no descuidó otros asuntos relevantes para la agenda del Consejo de Seguridad. El proceso de descolonización (sobre todo en África) y la universalidad de la ONU (la cual se concretó con la promoción del ingreso de nuevos miembros: Afganistán, Islandia, Suecia y Turquía) fueron temas prioritarios.⁷ En este mismo sentido, frente a la queja de Irán —que acusó la intromisión de Moscú en sus asuntos internos—, México mantuvo una postura independiente frente a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), y defendió sus principios de política exterior, principalmente la libre determinación de los pueblos y la no intervención en los asuntos internos de otro.⁸

de octubre de 2023. En tanto, los principios de la ONU son 1) la igualdad soberana de los miembros; 2) el cumplimiento con buena fe de las obligaciones contraídas en la Carta; 3) el arreglo pacífico de las controversias internacionales; 4) la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; 5) la ayuda de los miembros en cualquier acción que ejerza la ONU de conformidad con la Carta; 6) los Estados no miembros se deben conducir con estos principios para mantener la paz y la seguridad internacionales, y 7) la no intervención de la ONU en los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados. Organización de las Naciones Unidas, *op. cit.*

⁴ Para la primera elección de los miembros no permanentes, tres países fueron electos sólo para un año, sin posibilidad de reelegirse para el periodo subsiguiente. Este fue el caso de México (junto a Egipto y Países Bajos), tras obtener menos votos que Brasil, el otro país de la región que participó en aquella contienda. Organización de las Naciones Unidas, *Acta de la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General A/PV.4*, ONU, Londres, 1946, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL4/603/20/PDF/NL460320.pdf?OpenElement> fecha de consulta: 10 de agosto de 2022.

⁵ Jorge Manuel Meade Cervera, *México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 1946*, SRE, México, 2022, pp. 41-55.

⁶ *Ibidem*, p. 41.

⁷ Juan Manuel Gómez Robledo en Jorge Manuel Meade Cervera, *op. cit.*, p. 11.

⁸ *Ibidem*, pp. 33-34.

A pesar de este compromiso mexicano, Jorge Manuel Meade Cervera describe que estos esfuerzos no sirvieron de mucho frente al privilegio de las grandes potencias, el veto. El mismo autor relata que aunque México no experimentó la presión de las grandes potencias en este periodo, sí las atestiguó en el caso de la URSS hacia Irán. Por ello, los diplomáticos que vivieron esta experiencia, y que después ocuparían cargos estratégicos en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y en la Misión Permanente ante la ONU, influyeron para que en las cinco décadas posteriores México se aislara del Consejo de Seguridad y se concentrara en otros órganos de ésta, como las comisiones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Administración Fiduciaria,⁹ además de cuidar la relación bilateral con Estados Unidos.¹⁰

Periodo 1980-1981

México volvió al Consejo de Seguridad para el periodo 1980-1981, aunque la candidatura se había presentado para el bienio 1981-1982.¹¹ Esto, tras reñidas votaciones en las cuales ni Cuba ni Colombia alcanzaron la mayoría de votos requeridos.¹² En este bienio, México se apejó de nuevo a sus principios de política exterior, por ejemplo, la libre determinación de los pueblos al apoyar los procesos de descolonización de Namibia, Zimbabwe y Belice, en este último caso incluso participó en las negociaciones con el gobierno de Reino Unido.¹³

⁹ *Ibidem*, pp. 58-59.

¹⁰ Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, “México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el periodo 2021-2022” en *Perspectiva COMEXI*, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México, 2020, p. 7, disponible en https://comexi-storage.s3.amazonaws.com/documentos/Mexico_en_el_Consejo_de_Seguridad_de_las_Naciones_Unidas_en_el_periodo_2021-_2022.pdf fecha de consulta: 10 de septiembre de 2022.

¹¹ María Paulina Rivera Chávez presenta dos razones que explican el ingreso de México al Consejo de Seguridad en un periodo en el cual se había aislado de este órgano, y pese a oposiciones al interior de la SRE. La primera es que había un canciller que estaba convencido de la utilidad de estar en el Consejo de Seguridad (Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa), y la segunda que la Misión Permanente de México ante la ONU también estaba dirigida por un embajador interesado en que el país participara activamente ahí (Porfirio Muñoz Ledo). Véase María Paulina Rivera Chávez, *México en el Consejo de Seguridad de la ONU: un asunto de percepciones, intereses y oportunidad*, tesis para obtener el grado de licenciada en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, México, 2016, p. 61, disponible en https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/nk322d67m?f%5Bsubject_sim%5D%5B%5D=Relaciones+exteriores&locale=es&page=3&per_page=100 fecha de consulta: 26 de octubre de 2023.

¹² Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, *op. cit.*, p. 8.

¹³ Porfirio Thierry Muñoz Ledo, “El papel de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” en *Revista Mexicana de Política Exterior Mexicana*, núm. 66, Instituto Matías Romero-SRE, México, 2002, p. 97, disponible en <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/915/862> fecha de consulta: 2 de septiembre de 2022.

Además, promovió el análisis de la revolución nicaragüense, sin descuidar los temas de otras regiones como la crisis del Líbano, la independencia de Namibia y la ocupación de Israel de territorios árabes, en los cuales promovió propuestas de solución. Sumado a eso, condenó el régimen de segregación racial (*apartheid*) en Sudáfrica y la invasión soviética en Afganistán. Frente al veto que paralizaba a este órgano para tratar el último caso, México promovió una resolución ante la Asamblea General que pedía el retiro de las tropas invasoras. Asimismo, destaca la presidencia mexicana en el Comité de Embargo de Armas a Sudáfrica. Otro acierto mexicano fue impulsar consultas informales para construir puentes en el contexto de la Guerra Fría.¹⁴

Con sólo dos membresías en más de cinco décadas, la delegación mexicana defendió causas y principios tales como los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos y la descolonización, entre otros temas, incluso confrontando algunas veces a las superpotencias. Con el nuevo siglo llegó una nueva generación del cuerpo diplomático mexicano que apostó por una participación más continua en el Consejo de Seguridad y que, para Natalia Saltalamacchia Ziccardi, consideraba que el país estaba preparado para asumir responsabilidades mundiales, correr riesgos calculados y sortear las contradicciones que pudieran presentarse con Estados Unidos.¹⁵

Periodo 2002-2003

En este contexto, tras la alternancia política en el año 2000, uno de los principales objetivos del presidente Vicente Fox al iniciar su sexenio fue el regreso de México al Consejo de Seguridad, pero la candidatura para el bienio 2002-2003 fue controversial, con poco apoyo.¹⁶ Esto porque se presentó tarde, lo que llevó a no respetar la candidatura de la República Dominicana —que ya estaba inscrita— y presionar para su retiro.¹⁷ La intervención militar de Estados Unidos en Irak fue el caso más

¹⁴ *Ibidem*, pp. 97-98.

¹⁵ Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “La postulación de México al Consejo de Seguridad” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2020, p. 43, disponible en <https://revistafal.com/> fecha de consulta: 27 de septiembre de 2022.

¹⁶ Rafael Velázquez Flores, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, Plaza y Valdés-Universidad del Mar, México, 2007, p. 285, citado en Guadalupe Vautravers-Tosca y Agenor González-Valencia, “La membresía de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 58, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2012, p. 120, disponible en <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1099> fecha de consulta: 27 de septiembre de 2022.

¹⁷ Olga Pellicer, “El Consejo de Seguridad cuestionado: el papel de México” en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo XII. Relaciones Internacionales*, El Colegio de México, México, 2010, p. 642.

complejo en este bienio.¹⁸ Al principio, México no apoyó a su vecino del norte en la guerra contra dicho país, por lo que las relaciones bilaterales se vieron afectadas, aunque de manera temporal.¹⁹ Con este episodio, los argumentos sobre la importancia del regreso mexicano a este órgano se pusieron en duda.²⁰

Pese a las presiones que pudieron haber venido desde Washington, “en todas las reuniones relativas al caso de Irak, el gobierno mexicano siempre se pronunció por apoyar una solución pacífica al conflicto”.²¹ El 21 de noviembre de 2003 el país terminó respaldando una resolución que legalizaba la Coalición de la autoridad provisional de Irak, conformada por Estados Unidos, Reino Unido y España.²² Sin duda, la lección más grande de este bienio fue la experiencia de no estar de acuerdo con Washington en el Consejo de Seguridad, en un asunto militar de gran relevancia para el país vecino²³ y sortear los riesgos de manera estratégica, sin hacer a un lado los principios de su política exterior. Los otros conflictos que se abordaron durante ese bienio fueron sobre Timor Oriental, Angola, Somalia, Guinea Bissau, el ataque de Israel a Siria y temas como mujeres, paz y seguridad, niñez en conflictos armados y la relación entre el VIH/SIDA con la paz y la seguridad internacionales, entre otros.²⁴

Periodo 2009-2010

En la cuarta participación, correspondiente al periodo 2009-2010, los asuntos más complejos fueron la ofensiva militar de Israel al responder los ataques de cohetes por parte de Hamas, el lanzamiento de un misil del programa nuclear de Corea del Norte, el desencadenamiento de una ofensiva armada en Sri Lanka contra una minoría separatista (y que desembocó en una crisis humanitaria), así como el inicio del conflicto étnico entre kirguizas y uzbekas en Kirguistán, por mencionar

¹⁸ Alejandro Becerra Gelóver refiere que “el gobierno de Fox se enfrentó a la paradoja de violar el artículo 89 del texto constitucional y respaldar a Estados Unidos en detrimento de su capacidad de decisión y autonomía, o de no apoyar a su principal socio comercial y enfrentar posteriormente represalias económicas y políticas por parte de su vecino del norte, pero manteniendo una postura independiente y en consonancia con la historia diplomática del país”. Véase Alejandro, Becerra Gelóver, *El Cotidiano*, vol. 19, núm. 123, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco, México, 2004, pp. 114-115, disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512311.pdf> fecha de consulta: 26 de octubre de 2023.

¹⁹ Miguel Ruíz-Cabañas Izquierdo, *op. cit.*, p. 8.

²⁰ *Ibidem*, p. 115.

²¹ *Ibidem*, p. 114.

²² Guadalupe Vautravers-Tosca y Agenor González-Valencia, *op. cit.*, p. 121.

²³ Alejandro Becerra Gelóver, *op. cit.*, p. 116.

²⁴ Guadalupe Vautravers-Tosca y Agenor González-Valencia, *op. cit.*, p. 121.

algunos.²⁵ Durante su presidencia, en abril de 2009, México puso en la agenda de trabajo el tema de la niñez en conflictos armados²⁶ e impulsó la transparencia, la democratización y la rendición de cuentas en las acciones de este órgano.²⁷

Citando al embajador Miguel Ruiz Cabañas, “México logró sostener una actuación sólida en el Consejo, manteniendo su fidelidad a la Carta de la ONU. Creció nuestra influencia y se sortearon los riesgos con una diplomacia inteligente, no protagónica, y muy eficaz”.²⁸ En parte esto se debió a que los conflictos ya no fueron tan intensos como para afectar la relación México-Estados Unidos.²⁹ De igual forma, presidió el Comité de Sanciones relativas a Somalia, el Comité de Sanciones relativas a Côte d’Ivoire, y el Grupo de Trabajo sobre Niños y Conflictos Armados.³⁰ Un logro importante de la delegación mexicana en este bienio fue la aprobación de la propuesta Resolución 1882, que fortalece el papel de la ONU en la protección de las niñas y los niños en los conflictos armados.³¹

Apuntes del bienio 2021-2022

Tras una exitosa candidatura, México volvió al Consejo de Seguridad por quinta ocasión del 1° de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2022, en un contexto marcado por la pandemia de COVID-19, un gobierno mexicano de izquierda³² y varias coyunturas que han afectado la paz y la seguridad contemporáneas. Con el análisis de las primeras cuatro membresías y las experiencias de la quinta participación, esta nota de investigación presenta los siguientes cinco apuntes sobre la participación

²⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas en el bienio 2009-2010. Libro Blanco*, SRE, México, pp. 33-38, disponible en <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/6lbcsonu.pdf> fecha de consulta: 25 de octubre de 2023.

²⁶ Olga Pellicer, *op. cit.*, pp. 644-645.

²⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, p. 68.

²⁸ Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, *op. cit.*, p. 8.

²⁹ El cuidado de la estratégica e interdependiente relación con Estados Unidos fue una de las principales razones por las que México no participó de manera frecuente en el Consejo de Seguridad, pero no la única. Entre otras destacan que durante la Guerra Fría también implicaba confrontar a la URSS como superpotencia, la incapacidad de actuación frente al veto (con el que no estuvo de acuerdo desde la creación de la ONU) y porque la mayoría de los problemas que se abordan acontecen en regiones en donde su política exterior es poco dinámica y con pocos o nulos intereses en juego.

³⁰ Para conocer los retos y resultados de estas presidencias, véase Secretaría de Relaciones Exteriores, *op. cit.*

³¹ *Ibidem*, p. 17.

³² Es preciso mencionar que la candidatura de la quinta membresía comenzó inmediatamente después del bienio 2009-2010.

mexicana en el máximo órgano de paz y seguridad internacionales, durante el bienio 2021-2022.

El apego a los principios constitucionales de política exterior

Las participaciones mexicanas en el Consejo de Seguridad obedecen a los principios de la política exterior del país, independientemente del contexto, las coyunturas y el gobierno en turno. Esto debido a que, como se ha planteado, tales principios son muy parecidos a los de la ONU y además le permiten a México adoptar posturas firmes e independientes, incluso frente a intereses de los miembros permanentes. Por ejemplo, durante el bienio de estudio, México condenó la invasión rusa a Ucrania y respaldó la integridad territorial del país ocupado,³³ lamentó el veto chino y ruso a la resolución sobre la no proliferación nuclear de la República Popular Democrática de Corea e instó a Estados Unidos a levantar sanciones unilaterales a Irán para avanzar en el freno del programa nuclear de Teherán. Por lo anterior, México proyectó una política exterior independiente y que le abona a su prestigio internacional.

La incidencia mexicana en temas de la agenda internacional más allá de Estados Unidos y América Latina

La participación de México en el Consejo de Seguridad fortaleció su papel en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La prioridad del gobierno en turno son los temas domésticos como el combate a la pobreza y la corrupción, incluso recurrió inicialmente al principio de “no intervención” para aislarse de los asuntos internacionales y, al igual que en otros sexenios, la política exterior de Andrés Manuel López Obrador ha antepuesto en sus relaciones exteriores las cuestiones que tienen que ver con Estados Unidos y América Latina, aunque en el segundo caso se priman las cuestiones referentes a los países centroamericanos.³⁴

³³ Frente al veto ruso, la delegación mexicana invocó la Unión pro paz para convocar a una sesión extraordinaria de la Asamblea General. La Unión pro paz se refiere a que, ante la falta de unanimidad entre los miembros permanentes para cumplir con su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales cuando hay una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea general examinará el asunto de forma urgente. Dicha sesión extraordinaria de la Asamblea General puede ser solicitada por siete miembros del Consejo de Seguridad, permanentes o no permanentes, o la mayoría de los miembros de la ONU. Organización de las Naciones Unidas, *Períodos extraordinarios de sesiones de emergencia*, ONU, Estados Unidos, disponible en <https://www.un.org/es/ga/sessions/emergency.shtml> fecha de consulta: 12 de junio de 2023.

³⁴ La complejidad de las relaciones (fronterizas, políticas, comerciales, migratorias, entre otros) debido a la vecindad geográfica explica el lugar prioritario que ocupan estos países y regiones en la política exterior de México.

Por ello, la quinta participación fue una oportunidad única —en muchos años— para tomar posicionamientos respecto a asuntos que tradicionalmente no son prioridad en la política exterior mexicana.³⁵ Tal fue el caso del conflicto palestino-israelí;³⁶ el regreso de los talibanes al poder en Afganistán; el terrorismo en Malí; la violencia e inseguridad en Haití, Camerún, Somalia y el Sahel; los constantes ataques perpetuados en Siria, Yemen y República Democrática del Congo; los enfrentamientos entre Armenia y Azerbaiyán; entre otros. México precisa tener mayor incidencia en estas agendas, por su peso y prestigio a nivel regional y global.³⁷

El compromiso mexicano con temas novedosos y urgentes del Consejo de Seguridad

México puso sobre la mesa del Consejo de Seguridad algunos temas novedosos o poco abordados y reafirmó otros que ya había defendido desde periodos previos. Por citar algunos ejemplos de los primeros, propuso la importancia de los cuidados de la salud mental y el apoyo psicosocial para la población en zonas de conflicto y posconflicto, principalmente para niñas, niños y adolescentes, sin excluir a mujeres víctimas de las violencias y otros grupos en situación de vulnerabilidad, y para el personal de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP); y también durante su presidencia en este órgano durante el mes de noviembre de 2021³⁸ la delegación mexicana organizó un foro sobre las repercusiones de la exclusión, la pobreza y la desigualdad como catalizadores de la violencia y factores agravantes en los conflictos y en el acceso humanitario.³⁹

Cabe mencionar que el presidente López Obrador viajó a Nueva York para presidir la sesión 8900 del Consejo de Seguridad, el 9 de noviembre de 2021, donde

³⁵ Olga Pellicer destacaba también este punto en la membresía 2009-2010. Véase Olga Pellicer, *op. cit.*, p. 643.

³⁶ Frente a este conflicto que se acentuó en mayo de 2021, México mantuvo, entre otros puntos, su propuesta histórica de dos Estados.

³⁷ Olga Pellicer plantea que México es un país “cuya dimensión territorial, población, peso en la economía internacional y tradición histórica y cultural le dan una presencia indudable en el escenario regional y mundial”, por lo que posee los elementos para ser una de las potencias medias del presente siglo, pero los dirigentes políticos no se interesan en conquistar ese lugar. Véase Olga Pellicer, *op. cit.*, pp. 642-643.

³⁸ La presidencia del Consejo de Seguridad se rota mensualmente entre los miembros permanentes y no permanentes, en orden alfabético en inglés. México ha ocupado la presidencia en ocho ocasiones: del 15 de junio al 15 de julio de 1946, en abril de 1980, junio de 1981, febrero de 2002, abril de 2003, abril de 2009, junio de 2010 y noviembre de 2021.

³⁹ Misión permanente de México ante la ONU, *Boletín mensual de noviembre sobre la presidencia de México del Consejo de Seguridad de la ONU*, Misión permanente de México ante la ONU-SRE, Estados Unidos, 2021, disponible en mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/1534-noviembre-2021 fecha de consulta: 27 de septiembre de 2022.

estuvo acompañado por Antonio Guterres, secretario general de la ONU. No obstante, a la propuesta del presidente sobre el Plan Mundial para la Fraternidad y el Bienestar no se le dio seguimiento, aunque el combate de la pobreza tampoco es competencia de este órgano, pero sí un eje transversal para entender y abordar la paz y seguridad internacionales.

Asimismo, México siguió reafirmando su interés y compromiso con la reforma del Consejo de Seguridad (que aunque sea complicada de lograr, refleja una postura histórica de desacuerdo con el veto y la violación del principio de igualdad jurídica y soberana de los Estados),⁴⁰ el exhorto a los miembros permanentes para la restricción voluntaria del veto a través de la iniciativa franco-mexicana, la Fórmula Arria,⁴¹ la protección de niñas y niños en zonas con conflictos armados, el desarme y la no proliferación de armas nucleares, las armas pequeñas y ligeras, entre otros.

El papel y la dualidad de la política exterior feminista de México

Un punto aparte merece la mención de la política exterior feminista del gobierno mexicano en el Consejo de Seguridad, impulsado desde el principio de este sexenio por la SRE.⁴² Sobre su práctica, en el bienio 2021-2022, México copresidió junto a

⁴⁰ México forma parte del Grupo Unidos por el Consenso, un bloque de países que se opone a la creación de nuevos asientos permanentes. México ha propuesto el incremento del número de los asientos no permanentes, pero con la posibilidad de gozar de periodos más largos de mandato y con la posibilidad de la reelección inmediata. Misión permanente de México ante la ONU, *Versión cotejada-Intervención del Embajador Juan Manuel Gómez Robledo, Representante Permanente Alterno de México, en el Debate General del 76º periodo de sesiones de la Asamblea General sobre la "Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relacionados"* (Tema 123), Misión permanente de México ante la ONU-SRE, Estados Unidos, 2021, disponible en <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/intervencionescsonu/1508-15-noviembre-de-2021-intervencion-de-mexico-en-el-debate-general-sobre-reforma-del-consejo-de-seguridad> fecha de consulta: 27 de septiembre de 2023.

⁴¹ En palabras de Diego Arria, impulsor de este método de trabajo, se trata de reuniones informales y confidenciales entre los miembros del Consejo de Seguridad con agentes externos al Consejo. Su fin es promover el diálogo directo con los distintos agentes implicados en un conflicto, como altos representantes de los gobiernos, organizaciones internacionales y actores no gubernamentales. Véase Santiago Madrid Liras, "Entrevista al Sr. Embajador Diego Arria sobre la 'Fórmula Arria', reuniones informales de la ONU con agentes externos" en *Revista de Mediación*, vol. 9, núm. 1, Instituto Motivacional Estratégico-Colegio Oficial de la Psicología de Madrid, España, 2016, pp. 2-3, disponible en <https://revistamediacion.com/wp-content/uploads/2016/06/Revista17-e3.pdf> fecha de consulta: 21 de diciembre de 2022.

⁴² La política exterior feminista "se define como 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".

Irlanda el Grupo Informal de Expertos sobre Mujer, Paz y Seguridad.⁴³ De la misma manera, a lo largo de estos dos años reconoció en sus intervenciones el papel de las mujeres en la paz y seguridad internacionales, mostró su preocupación por el incremento de la violencia sexual y de género en países con conflictos armados y puso en la agenda de este órgano los retos y avances de la participación política de las mujeres en estas zonas.

Evidentemente, muchos de estos desafíos persisten incluso en el país y lo que se pregona en el exterior no es coherente con la realidad nacional. Lo anterior, sin demérito de la importancia de visibilizar estos temas en la agenda de paz y seguridad internacionales y que las mujeres mexicanas han ido ocupando cada vez más espacios en el cuerpo diplomático de México, principalmente dentro del Servicio Exterior.⁴⁴

La importancia estratégica de participar en el Consejo de Seguridad

A pesar de que la participación en el Consejo de Seguridad no se traduce en beneficios directos como atracción de inversiones⁴⁵ y/o turismo, ni es del interés de la mayoría de la población mexicana y tampoco de los medios de comunicación,⁴⁶ es algo necesario dado el compromiso histórico de México con la ONU y para reafirmarlo con la paz y la seguridad internacionales. El financiamiento y el despliegue

Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior feminista de México, entre las tres mejores del mundo. Comunicado No. 096*, SRE, México, 2023 disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/la-politica-exterior-feminista-de-mexico-entre-las-tres-mejores-del-mundo?state=published> fecha de consulta: 8 de junio de 2023.

⁴³ Durante el bienio 2021-2022 México también presidió el Comité de sanciones sobre Malí y el Comité 1540 Sobre No Proliferación de Armas Nucleares, Químicas y Biológicas.

⁴⁴ Para finales de 2020, de las 1 117 personas que trabajaban en el Servicio Exterior Mexicano, sólo 31 por ciento era mujeres y la mayoría estaba adscrita a la rama técnico-administrativa pero, al mismo tiempo, México contaba con 21 embajadoras y 21 mujeres al frente de consulados. Véase L. Paulina Axotla Flores, “Mujeres: la nueva política exterior mexicana” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2021, disponible en <https://revistafal.com/mujeres-la-nueva-politica-exterior-mexicana/> fecha de consulta: 9 de junio de 2023. La embajadora Alicia Buenrostro Massieu, representante permanente alterna de México ante la ONU, también ocupaba este importante y estratégico cargo durante el bienio 2021-2022.

⁴⁵ Juan Carlos Mendoza Sánchez, Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Cien años de política exterior mexicana. De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto. Momentos trascendentes*, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México/Grupo Editorial Cenzontle, México, 2014, p. 185, disponible en https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Cien_Interiores_Final.pdf fecha de consulta: 10 de agosto de 2022.

⁴⁶ La cobertura mediática sobre las acciones y posicionamientos de la delegación mexicana en el Consejo de Seguridad es limitada.

de personal que México le aporta a las OMP legitiman tal compromiso.⁴⁷ Además de eso, la participación mexicana en este órgano es bien vista por la comunidad internacional⁴⁸ por su trayectoria y contribuciones en la ONU y otros espacios multilaterales, en temas diversos como el desarme nuclear, el desarrollo y la codificación del derecho internacional y el apoyo a los procesos de descolonización.⁴⁹

Reflexiones finales

Los retos persisten al estar en el órgano de la ONU que tiene en su poder el mantenimiento y el rumbo de la paz y la seguridad internacionales, por la rivalidad de las potencias que en este momento se disputan batallas geopolíticas y comerciales. Ahora bien, el veto es un desafío que deriva del planteamiento anterior, puesto que la decisión de frenar una resolución muchas veces obedece más a ideologías políticas o intereses unilaterales que a la propia paz y seguridad internacionales.⁵⁰ A pesar de eso, la primera reflexión de este trabajo, con base en las lecciones de cinco membresías es que, participar en el Consejo de Seguridad es una oportunidad única para una política exterior activa, responsable con la paz y la seguridad internacionales y a la altura de un país emergente.

Ahora bien, muchas veces se piensa que el voto de los miembros no permanentes no sirve por el veto,⁵¹ pero tanto las cuestiones de procedimiento como las de fondo requieren de nueve votos a favor,⁵² razón por la cual el voto de cada uno de los 15 miembros, permanentes y no permanentes, suma para alcanzar el número requerido. Asimismo, para Alejandro Becerra Gelóver, el voto de los miembros no permanentes tiene un carácter sancionador porque que permite legitimar o

⁴⁷ En 2010, Olga Pellicer destacaba la no participación de México en las OMP como una desventaja. Véase Olga Pellicer, *op. cit.*, p. 642.

⁴⁸ En su elección como miembro no permanente el 17 de junio de 2020, México obtuvo 187 de 192 votos.

⁴⁹ Olga Pellicer, *op. cit.*, p. 642.

⁵⁰ Durante el bienio 2021-2022 Rusia vetó cuatro resoluciones y otra más fue vetada tanto por Rusia como por China.

⁵¹ Más allá del veto, otra de las oportunidades aprovechadas por México en este último bienio fue el hecho de ser autor de 11 resoluciones sobre temas como la situación en Colombia, Haití y Malí, la proliferación de armas de destrucción en masa, armas pequeñas y ligeras y la salud mental del personal de paz de la ONU. Misión Permanente de México ante la ONU, *Boletín mensual de diciembre sobre la participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU*, Misión Permanente de México ante la ONU-SRE, Estados Unidos, 2023, disponible en <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/2132-diciembre-2022> fecha de consulta: 9 de junio de 2023.

⁵² Organización de las Naciones Unidas, *ABC de las Naciones Unidas*, ONU, Estados Unidos, 2017, disponible en <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789213628843/readUN-ilibrary> fecha de consulta: 8 de junio de 2023.

deslegitimar las decisiones de los miembros permanentes, por eso, los últimos buscan a los otros 10 para respaldar alguna decisión.⁵³

De lo anterior deriva el cuestionamiento sobre las presiones que pueden ejercer los Miembros permanentes sobre el resto. Sin embargo, México se ha caracterizado por la consolidación de un Servicio Exterior Mexicano con experiencia en negociación y defensa de los intereses mexicanos en el exterior.⁵⁴ Al ser así, la segunda reflexión es que las presiones más posibles pueden venir desde Estados Unidos, pero la relación interdependiente entre ambos países favorece que el vecino del norte no vea siempre como una opción viable tomar acciones coercitivas contra México, le conviene más la cooperación y el diálogo. Además, para Washington es más prioritario la postura y el papel de México frente a temas propios de la relación bilateral, como la migración, la seguridad y últimamente el fentanilo, sin que esto le reste valor a la actuación mexicana en el Consejo de Seguridad, que seguramente desde el Departamento de Estado y la Casa Blanca se sigue con detenimiento.

Para concluir, las membresías en el Consejo de Seguridad favorecen el liderazgo internacional de México y le permiten incidir en asuntos que, dado su prestigio, peso e influencia, deben interesarle. No obstante, cinco participaciones son pocas. En comparativa con países latinoamericanos, Brasil ha estado ahí en 11 bienios, Argentina en nueve y Colombia en siete.⁵⁵ Y aunque México ya empezó una nueva candidatura, la próxima membresía difícilmente será esta misma década, cada año sólo hay un lugar para América Latina y el Caribe y cada vez son más quienes quieren participar, pero puede pasar. Mientras esto sucede, la delegación mexicana sigue, observa y estudia los temas que allá se tratan.

Fuentes consultadas

Axotla Flores, L. Paulina, “Mujeres: la nueva política exterior mexicana” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2021, disponible en <https://revistafal.com/mujeres-la-nueva-politica-exterior-mexicana/>

Becerra Gelóver, Alejandro, *El Cotidiano*, vol. 19, núm. 123, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco, México, 2004, pp. 110-116, disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512311.pdf>

⁵³ Alejandro Becerra Gelóver, *op. cit.*, pp. 111-112.

⁵⁴ Olga Pellicer, *op. cit.*, p. 647.

⁵⁵ Biblioteca Dag Hammarskjöld, *Miembros de la ONU. Composición anual del Consejo de Seguridad*, ONU, Estados Unidos, disponible en <https://research.un.org/es/unmembers/scmembers> fecha de consulta: 10 de agosto de 2022.

- Biblioteca Dag Hammarskjöld, *Miembros de la ONU. Composición anual del Consejo de Seguridad*, ONU, Estados Unidos, disponible en <https://research.un.org/es/unmembers/scmembers>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, 1917 (Reformado 2023), disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Madrid Liras, Santiago, “Entrevista al Sr. Embajador Diego Arria sobre la ‘Fórmula Arria’, reuniones informales de la ONU con agentes externos” en *Revista de Mediación*, vol. 9, núm. 1, Instituto Motivacional Estratégico-Colegio Oficial de la Psicología de Madrid, España, 2016, 7 pp., disponible en https://revistademediacion.com/wp-content/uploads/2016/06/Revista_17-e3.pdf
- Meade Cervera, Jorge Manuel, *México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 1946*, SRE, México, 2022, 85 pp.
- Mendoza Sánchez, Juan Carlos, *Cien años de política exterior mexicana. De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto. Momentos trascendentes*, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México/Grupo Editorial Cenzontle, México, 2014, 239 pp., disponible en https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Cien_Interiores_Final.pdf
- Misión Permanente de México ante la ONU, *Boletín mensual de diciembre sobre la participación de México en el Consejo de Seguridad de la ONU*, Misión Permanente de México ante la ONU-SRE, Estados Unidos, 2023, disponible en <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/2132-diciembre-2022>
- Misión permanente de México ante la ONU, *Boletín mensual de noviembre sobre la presidencia de México del Consejo de Seguridad de la ONU*, Misión permanente de México ante la ONU-SRE, Estados Unidos, 2021, disponible en mision.sre.gob.mx/onu/index.php/boletinesm2020/1534-noviembre-2021
- Misión permanente de México ante la ONU, *Versión cotejada-Intervención del Embajador Juan Manuel Gómez Robledo, Representante Permanente Alterno de México, en el Debate General del 76º periodo de sesiones de la Asamblea General sobre la “Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relacionados” (Tema 123)*, Misión permanente de México ante la ONU-SRE, Estados Unidos, 2021, disponible en <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/intervencionescsonu/1508-15-noviembre-de-2021-intervencion-de-mexico-en-el-debate-general-sobre-reforma-del-consejo-de-seguridad>
- Pellicer, Olga, “El Consejo de Seguridad cuestionado: el papel de México” en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México. Tomo*

- XII. *Relaciones Internacionales*, El Colegio de México, México, 2010, pp. 629-650.
- Muñoz Ledo, Porfirio Thierry, “El papel de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” en *Revista Mexicana de Política Exterior Mexicana*, núm. 66, Instituto Matías Romero-SRE, México, 2002, pp. 77-99, disponible en <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/915/862>
- Organización de las Naciones Unidas, *ABC de las Naciones Unidas*, ONU, Estados Unidos, 2017, disponible en <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789213628843/readUN-iLibrary>
- Organización de las Naciones Unidas, *Acta de la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General A/PV.4*, ONU, Londres, 1946, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL4/603/20/PDF/NL460320.pdf?OpenElement>
- Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, ONU, San Francisco, 1945, disponible en <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Organización de las Naciones Unidas, *Períodos extraordinarios de sesiones de emergencia*, ONU, Estados Unidos, disponible en <https://www.un.org/es/ga/sessions/emergency.shtml>
- Ruiz-Cabañas Izquierdo, Miguel, “México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el periodo 2021-2022” en *Perspectiva COMEXI*, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México, 2020, 14 pp., disponible en https://comexi-storage.s3.amazonaws.com/documentos/Mexico_en_el_Consejo_de_Seguridad_de_las_Naciones_Unidas_en_el_periodo_2021_2022.pdf
- Rivera Chávez, María Paulina, *México en el Consejo de Seguridad de la ONU: un asunto de percepciones, intereses y oportunidad*, tesis para obtener el grado de licenciada en Relaciones Internacionales, El Colegio de México, México, 2016, disponible en https://repositorio.colmex.mx/concern/theses/nk322d67m?f%5Bsubject_sim%5D%5B%5D=Relaciones+exteriores&locale=es&page=3&per_page=100
- Saltamacchia Ziccardi, Natalia, “La postulación de México al Consejo de Seguridad” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2020, pp. 42-47, disponible en <https://revistafal.com/>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior feminista de México, entre las tres mejores del mundo. Comunicado No. 096*, SRE, México, 2023 disponible en <https://www.gob.mx/sre/prensa/la-politica-externa-feminista-de-mexico-entre-las-tres-mejores-del-mundo?state=published>

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Participación de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas en el bienio 2009-2010. Libro Blanco*, SRE, México, 77 pp., disponible en <https://sre.gob.mx/images/stories/doctransparencia/rdc/6lbcsonu.pdf>

Vautravers-Tosca, Guadalupe y Agenor González-Valencia, “La membresía de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 58, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2012, pp. 111-131, disponible en <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1099>

Reseñas

La guerre en tête. Sur le front, de la Syrie à l'Ukraine, de Romain Huët

Eguzki Urteaga*

Romain Huët acaba de publicar su obra titulada *La guerre en tête. Sur le front, de la Syrie à l'Ukraine* en la editorial PUF. Conviene recordar que el autor es profesor de Ciencias de la Comunicación en la Universidad Rennes 2 e investigador en el PREFICS. Sus investigaciones se centran en la violencia en tres ámbitos diferentes: la violencia contra sí mismo, la violencia de los disturbios y la violencia de la guerra. Ha publicado numerosos artículos en revistas científicas, así como cuatro libros titulados respectivamente *La fabrique de l'éthique* (2012), *Le vertige de l'émente* (2019), *De si violentes fatigues* (2021) y *La guerre en tête. Sur le front, de la Syrie à l'Ukraine* (2024).

La presente obra es el fruto de “varios meses de experiencias etnográficas en los campos de guerra en Siria (2012-2018) y Ucrania (2022-2023)”, sabiendo que la etnografía designa una manera peculiar de observar el mundo.¹ Fundamentalmente, “consiste en vivirlo, en sentirlo [corporalmente], al lado de los que hacen la guerra, por inmersión en el seno de brigadas o de grupos de voluntarios”.² La especificidad de estas personas es que no han sido preparadas para la guerra y “han tomado las armas en nombre de una causa que consideran justa”.³ En ese sentido, el autor intenta “comprender los puntos de vista, imaginar los sentimientos [y] sentir las vivencias de las personas ordinarias [que practican] estas luchas armadas”.⁴

Reconoce que la posición del etnógrafo es ambigua, dado que observa la guerra sin participar en ella. Intenta pensarla al lado de los combatientes proporcionándoles “una presencia estorbosa y [haciendo] la promesa que sus palabras

* Doctor y licenciado en Sociología por la Universidad Victor Segalen Burdeos II y licenciado en Historia con especialidad en Geografía por la Universidad de Pau y de los Países del Adour. Profesor de Sociología en la Universidad del País Vasco e investigador asociado en el Social and Business Research Laboratory. Correo electrónico: eguzki.urteaga@ehu.eus

¹ Romain Huët, *La guerre en tête. Sur le front, de la Syrie à l'Ukraine*, PUF, París, 2024, p. 9.

² *Idem.*

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

resonarán fuera de sus fronteras”.⁵ De hecho, garantizan su seguridad y se ven obligados a adecuar sus vidas diarias para que el etnógrafo pueda trabajar. Pero, a diferencia de los periodistas que permanecen algunos días, el investigador se instala y comparte sus vivencias durante varias semanas. Debe explicar las razones de su larga estancia: la necesidad de compartir sus luchas y de conocer sus quehaceres para profundizar el tema y evitar un tratamiento superficial del mismo. Simultáneamente, a través de su presencia, “toman el mundo como testigo y se tranquilizan a propósito del interés que suscitan en Europa, en América del norte y en otros países”.⁶

Las relaciones que se establecen entre el observador y los combatientes son complejas, ya que el primero intenta entablar una relación de proximidad, de solidaridad e incluso de amistad, a pesar de que sus visiones políticas no sean necesariamente idénticas. “Ese deseo de relación sincera está a menudo recompensado, aunque no se haga sin dificultades, porque la guerra altera las relaciones sociales. [De hecho], la guerra inculca la desconfianza; una desconfianza que pesa y penetra el conjunto de las relaciones sociales, incluso las que parecen ser más seguras e íntimas”.⁷ En ese sentido, incluso si el investigador se integra y entabla relaciones de amistad tras hacer gala de paciencia para entrever las tensiones íntimas en la vivencia de la guerra, es preciso no exagerar su alcance, dado que no es uno de ellos y desean dar una buena imagen de su grupo y de su lucha.

Huët es consciente de que este estudio de proximidad se produce en un marco reducido durante un breve periodo. Se basa en algunos grupos armados que no pretenden ser representativos. Se trata de una investigación “por abajo”, en el sentido de que describe la vida diaria de algunos combatientes y la relación íntima que mantienen con su lucha, por lo cual no pretende realizar ningún estudio global sobre las guerras en Siria y Ucrania, sino que propone una visión situada de un conjunto más amplio, “que puede difícilmente abstraerse de una mirada histórica, política y cultural”.⁸ En definitiva, se trata de un estudio cuyo interés principal consiste en dar cuenta de la vida ordinaria de estas personas, “de los significados que dan a su lucha, de su manera de organizar sus relaciones mutuas y de su existencia diaria en la guerra y sus ruinas”.⁹

Lo cierto es que “el contexto del conflicto armado no ofrece otra opción que recoger rápidamente algunas experiencias ordinarias, capturadas en vivo, ciertos

⁵ *Ibidem*, p. 14.

⁶ *Idem*.

⁷ *Ibidem*, p. 15.

⁸ *Ibidem*, p. 17.

⁹ *Idem*.

testimonios parciales”, y volver a casa con los datos obtenidos.¹⁰ Porque la guerra es un escenario precario, marcado por la provisionalidad y la inestabilidad. La propia configuración de los paisajes lo ilustra, dado que son irregulares y cambiantes en función de los combates y de las destrucciones. En ese sentido, como lo reconoce modestamente el propio autor, este estudio es insuficiente, frágil y no formula ninguna conclusión definitiva, sino que realiza sugerencias. En lugar de crear artificialmente un orden y un sentido, ofrece unas situaciones precarias y extrañas a la reflexión, donde las descripciones realizadas permiten ver y sentir, es decir, comprender, en lugar de explicar.¹¹

No en vano, la guerra tiene su regularidad y su orden, sus costumbres y sus rutinas. “Los combates empiezan al amanecer y se calman con el atardecer, los largos periodos de espera” que generan cierta monotonía propician “las conversaciones favoritas de los combatientes, los servicios indispensables al buen funcionamiento de la vida diaria, y otras tareas o situaciones regulares”.¹²

En suma, indica Huët, “las condiciones prácticas del trabajo de campo contrastan singularmente con las costumbres etnográficas”, dado que la inmersión es dura y difícil de soportar.¹³ De hecho, la soledad es imposible, las noches no permiten dormir, la tensión es constante, el cuerpo está en estado de alerta permanente, la suciedad es la norma y las condiciones de vida son espartanas. Y, una vez de vuelta, “la readaptación a la vida social y académica civilizada [así como] el distanciamiento de una experiencia existencial pueden resultar más difíciles que el propio [trabajo de campo]”.¹⁴ No se trata tanto de hechos traumáticos sino de acostumbrarse a una “situación permanente de desposesión de sí mismo, de una sensación desagradable” donde se ha perdido provisionalmente su libertad de acción y donde se depende del azar y de las personas que se hallan a su alrededor.¹⁵ La escritura constituye la única forma de tener una mirada sociológica sobre lo acontecido y de recobrar cierta normalidad.

El presente libro se divide en ocho capítulos: el primero (pp. 55-82), titulado “La entrada en la guerra”, cuenta la llegada improvisada del autor a Siria en 2012 y sus primeros pasos en este país que, tras conocer durante 10 meses protestas ciudadanas que exigían una democratización del régimen en el marco de las Primaverares árabes y su brutal represión, se adentra en una guerra feroz que data de hace más de una década.

¹⁰ *Ibidem*, p. 19.

¹¹ *Idem*.

¹² *Ibidem*, p. 21.

¹³ *Ibidem*, p. 22.

¹⁴ *Ibidem*, p. 23.

¹⁵ *Idem*.

En un segundo apartado (pp. 83-121), donde analiza la guerra como una experiencia de derrumbe del mundo, Huët da cuenta del vértigo experimentado ante la destrucción física, la pérdida de confianza en la humanidad, la precariedad de la vida como consecuencia de los ataques y bombardeos incesantes, el espectáculo desolador de las ruinas, el aumento de la ira y del sueño de venganza, la necesidad de unirse y de acallar los egos, y el enderezamiento de los cuerpos.

El tercer capítulo (pp. 133-169) presenta la vida de un combatiente sirio de 23 años llamado Abou Ahmad. Muestra su trayectoria de la revolución ciudadana a la guerra, de activista a combatiente. Este último justifica el uso de las armas por la necesidad de luchar por la libertad y contra la tiranía de Bachar-al-Assad y explica su paso del Ejército Libre Sirio a un grupo de Al-Nostra por su mejor organización, equipamiento y reputación.

El cuarto capítulo (pp. 171-190) cuenta la vida de Micha, combatiente alemán involucrado en la legión internacional para la defensa territorial de Ucrania. Este soldado, lleno de certezas, encarnación del virilismo y motivado por el heroísmo, considera que su vinculación obedece a razones nobles por las cuales está dispuesto a alejarse de su familia y dar su vida.

El quinto capítulo (pp. 191-220) expone la vida de Alisa, una joven de 25 años cuya labor consiste en “recoger los productos de primera necesidad, registrar las necesidades de los habitantes, organizar la distribución y repartir la comida a las familias”.¹⁶ No oculta las tensiones íntimas que le genera la guerra y su labor como voluntaria, donde intenta ayudar a los civiles a pesar del diluvio de bombas. Se pregunta qué hacer ante un mundo que se agita y se derrumba.

El sexto capítulo (pp. 221-253) analiza la guerra como experiencia existencial, donde la exaltación inicial es sustituida progresivamente por la desesperación. Mientras que algunos expresan su ansia de libertad y se dejan llevar por la exaltación de la guerra, donde el combate aparece como una experiencia existencial única, otros se muestran resignados, gestionan el aburrimiento como pueden y esperan el final de la guerra.

El octavo capítulo (pp. 323-363) se interesa por el derrumbe interior provocado por la guerra. De hecho, comprometidos en nombre de la religión o de un ideario político, los combatientes acaban acostumbrándose a la violencia y banalizando la muerte ajena. Manifiestan una clara radicalización, una rigidez psicológica creciente hacia sí mismo y hacia el mundo, así como una obstinación desesperada.

En definitiva, el autor intenta mostrar que “la guerra es profundamente ambivalente”,¹⁷ dado que los crímenes y destrozos provocados se compaginan con

¹⁶ *Ibidem*, p. 192.

¹⁷ *Ibidem*, p. 367.

la exaltación que induce el hecho de involucrarse y desempeñar un papel activo. No en vano, los efectos negativos de la guerra se incrementan a medida que los enfrentamientos se prolongan en el tiempo. La guerra es “caótica y ordenada a la vez. Conviven valores opuestos como el honor, la dignidad, el coraje, [con] relaciones crapulosas [y] pequeños fraudes entre compañeros de armas. La fraternidad se mezcla con la ira, la solidaridad con las traiciones más abyectas. En medio de esta experiencia radical de las ambivalencias, los afectos más vivos están exacerbados”.¹⁸

Los voluntarios que se involucran en la guerra aceptando las tareas más difíciles y asumiendo los riesgos más extremos lo hacen, “no en razón de una pasión destructiva, sino porque tienen esperanzas depositadas en el mundo. Se proyectan en un futuro que, si consiguen la victoria, sería más abierto para ellos y para su país”.¹⁹ En este sentido, a pesar de las diferencias de las experiencias siria y ucraniana, comparten una misma aspiración a un porvenir sinónimo de libertad y de bienestar. Todo ello se compagina con “una búsqueda de valores espirituales o patrióticas”.²⁰

Al comienzo de la guerra, los combatientes tienen la sensación de que el mundo se transforma rápidamente y ofrece nuevas oportunidades de acción. “Cada uno tiene la impresión de inaugurar un nuevo comienzo y de extraerse de un mundo antiguo y desgarrado. Es una atmósfera general de inocencia y de gravedad. Las ideas (...) de libertad, dignidad [y] elección de un horizonte democrático, se concretan. Agitan interiormente los voluntarios hasta el punto de arriesgar sus vidas”.²¹ Lo cierto es que la guerra trastorna la vida diaria. “A la vida regular, monótona y sin brillo, sucede una existencia animada, recompuesta, incierta e heroica. (...) Ciertamente es profundamente inestable, amenazante y [exige estar] en alerta, pero cada uno adquiere la convicción de que la acción más corriente tiene algo de heroico. (...) La guerra refuerza el orgullo, convence de la importancia de cada uno [y] procura la sensación de existir”.²²

Asimismo, la guerra es un fenómeno colectivo y no individual, ya que genera intensas solidaridades. Pero estas fraternidades y solidaridades no se eligen. De hecho, la guerra

teje unas relaciones que resultan imposibles en las circunstancias ordinarias. Estas amistades no se forman por la afinidad sino por una experiencia común de la adversidad,

¹⁸ *Ibidem*, pp. 367-368.

¹⁹ *Ibidem*, p. 368.

²⁰ *Idem*.

²¹ *Ibidem*, p. 369.

²² *Ibidem*, pp. 369-370.

[puesto que] los combatientes actúan juntos en unas condiciones espantosas, donde la vida está en peligro. Se socorren, se animan, se [ocupan] juntos. La atracción no es ni espiritual, ni afinitaria, [sino que] está impuesta desde fuera. La amistad tiene como origen la adversidad. [Estas amistades tampoco] se basan en el hecho de compartir una misma concepción del mundo.²³

Esto significa que los deseos individuales y las individualidades no tienen su lugar, puesto que ponen en peligro la unidad del grupo:

En la guerra, estas nuevas amistades están favorecidas por el movimiento general y la sensación de una efervescencia compartida en la dureza de la guerra. La situación profundamente cambiada e inestable dispone la vida a [entablar] nuevas relaciones, en búsqueda de un apoyo social. Son aún más fuertes cuando las pruebas atravesadas colectivamente son intensas. La interdependencia de las vidas no es solamente una idea filosófica [sino que] se convierte en una realidad y una necesidad práctica.²⁴

Asimismo, la consistencia de la fraternidad reside “en una serie de acciones. Mientras que, en la vida ordinaria, las amistades se basan a menudo en [conversaciones], en momentos compartidos” donde no se persigue necesariamente llevar a cabo una acción conjunta, en la guerra, la relación se convierte en una sucesión de acciones durante la cual la solidaridad, la lealtad y el coraje son los valores cardinales. La capacidad de acción se despliega aún más fácilmente cuando está apoyada socialmente.²⁵ Si ciertas acciones son arriesgadas, como pueden ser estar situados en una zona de combate o atacar al enemigo (en las cuales las relaciones exigen confianza, sentido del sacrificio y apoyo mutuo), numerosas tareas ordinarias son rutinarias y poco peligrosas, tales como estar posicionado en un *checkpoint* alejado de las zonas de combate, realizar actividades logísticas, etc.

En este sentido, la exaltación inicial deja lugar a una siniestra rutina donde los combatientes se familiarizan con la violencia y se acostumbran a condiciones de vida sórdidas: “comen mal, duermen poco, envejecen prematuramente, pasan la mayor parte de su tiempo esperando, curando a los heridos, evacuando y posteriormente enterrando a los muertos en tumbas excavadas anticipadamente”.²⁶ A medida que la guerra se alarga, “una nueva banalidad se forma en el seno de un mundo extremadamente estrecho. La vida en la guerra está radicalmente impedida.

²³ *Ibidem*, p. 370.

²⁴ *Ibidem*, p. 371.

²⁵ *Idem*.

²⁶ *Ibidem*, p. 373.

Ya no hay ningún acceso a la multiplicidad del mundo”.²⁷ A nivel intelectual, los grandes idearios que habían dado lugar a su compromiso se desvanecen y los combatientes están demasiado acaparados por la vida diaria y los asuntos urgentes como para preocuparse por las causas políticas de la guerra. Los sueños de libertad son sustituidos por unas visiones maniqueas y simplificadas de la realidad.

Así, se produce un estrechamiento de la vida, que abandona cualquier aspecto relacionado con la complejidad, para concentrarse en la necesidad de la supervivencia. Luchar se convierte en una obligación a la que es impensable sustraerse. “La renuncia es un gesto casi imposible, porque las inversiones corporales y psíquicas han sido intensas. (...) Frente a los tormentos de una guerra mortífera donde cada día aporta un nuevo estado de desolación, obstinarse requiere estar agarrado a una idea fija”.²⁸ De hecho, “las subjetividades que la guerra impregna están muy ampliamente marcadas por el cierre y el repliegue en un sistema de convicción estrecho”.²⁹ Entonces, las vidas están atrapadas en las calamidades de la guerra y los futuros invisibles. “La existencia está bloqueada en el presente de la situación”.³⁰

Esto se acompaña de un deterioro de las solidaridades que no se deshacen completamente. De vez en cuando, se producen pequeñas traiciones y robos en el seno de la brigada que son repliegues egoístas para procurarse ciertas ventajas materiales y hacer la vida menos penosa. Todo ello erosiona la solidaridad y la disciplina, y atenúa el entusiasmo inicial. A su vez, “en estas situaciones de desolación, la ira se desarrolla. Se trata de una ira abstracta porque ignora (...) el estado anímico del enemigo”, lo que conduce a su deshumanización.³¹ Esta instalación del odio dificulta sobremanera las posibilidades de paz.

Al término de la lectura de *La guerre en tête. Sur le front, de la Syrie à l'Ukraine* es preciso reconocer la gran actualidad y el interés evidente que representa este estudio etnográfico de los combatientes involucrados en las guerras de Siria y Ucrania partiendo de las personas normales y corrientes “que se han levantado y han vivido en el seno de la violencia. Nada los disponía a esta experiencia. No han pedido la guerra [y] jamás la han esperado, [sino que] han participado en ella porque los asuntos del mundo les han atrapado”.³² El autor describe las percepciones, vivencias, actividades y acciones de estos combatientes, poniendo de manifiesto sus diferencias y similitudes, así como sus propias impresiones, dando vida y matiz a

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Ibidem*, p. 374.

²⁹ *Idem*.

³⁰ *Ibidem*, p. 375.

³¹ *Idem*.

³² *Ibidem*, p. 377.

su obra. Para ello, hace gala de una capacidad de observación y de escucha poco habitual que le permite traducir la complejidad de las situaciones y de los sentimientos. Recurre para ello a un lenguaje preciso y literario, en la tradición de las grandes etnografías norteamericanas.

No en vano, el autor peca a veces de una subjetividad y una normatividad excesivas, así como por una tendencia a la introspección, de modo que, en ciertas partes del libro, el lector esté más informado sobre las percepciones, impresiones y reflexiones de Huët que sobre los combatientes que pretende estudiar. A su vez, su predilección por la descripción se hace en detrimento de una perspectiva analítica.

A pesar de estas reservas, la lectura de esta obra se antoja ineludible para mejorar nuestra comprensión de los combatientes involucrados en las guerras siria y ucraniana.

Romain Huët, *La guerre en tête. Sur le front, de la Syrie à l'Ukraine*,
PUF, París, 2024, 416 pp.

La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy, de Claudia Masferrer y Luicy Pedroza (eds.)

Lilibeth Guadalupe Reyes Santamaría*

Los días 21 y 22 de octubre de 2023 mandatarios y altos representantes de los países que conforman América Latina y el Caribe (México, Guatemala, Belice, Honduras, Panamá, Colombia, Cuba, Costa Rica, Venezuela, El Salvador, Ecuador y Haití) se dieron cita en Palenque, México, para entablar un diálogo conjunto en la búsqueda de soluciones a la situación migratoria de la región.¹ Dicho encuentro busca empalmarse con la visión del gobierno mexicano por ejercer el liderazgo latinoamericano para afrontar los *impases* en la gestión migratoria y conformar, así, una serie de consenso con sus pares para posicionarse ante la actitud que Estados Unidos ha tenido respecto al tema.

Esto último toma relevancia porque, tras avizorar el cambio en la política migratoria legada por el expresidente Donald Trump, en la administración de Joe Biden impera la incertidumbre debido a la continuación de las restricciones contra la migración. De cualquier manera, es urgente que México pueda incidir para formular un proyecto de política migratoria eficiente bajo el enfoque de responsabilidad compartida y que vea a la migración no como “el problema”, sino como “la oportunidad”.

Tomando como referencia este marco, es más que preciso leer con detenimiento el informe *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, editado por Claudia Masferrer y Luicy Pedroza, quienes en colaboración con otros siete investigadores de El Colegio de México, se dieron a la tarea de detectar aquellos espacios de oportunidad, los cuales muchas veces son negados

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Diplomada en “Las nuevas tendencias de los proyectos turísticos internacionales” por la misma universidad. Correo electrónico: lilibeth.reyes@politicas.unam.mx

¹ Presidencia de la República, “En el Encuentro Palenque, México encabeza diálogos por soluciones integrales al fenómeno migratorio en la región” en *Gobierno de México*, 22 de octubre de 2023, disponible en <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/en-el-encuentro-palenque-mexico-encabeza-dialogos-por-soluciones-integrales-al-fenomeno-migratorio-en-la-region?state=published>

de manera tajante por la visión pesimista sobre el comportamiento migratorio de Centroamérica a Norteamérica.

Por medio de la consulta con expertos del gobierno de México, sociedad civil, organismos internacionales y nacionales, así como migrantes, detallan las condiciones durante el periodo de 2020 y 2021 sobre el país y su política migratoria, al igual que en su entorno regional. Su análisis parte de la generación de diferentes escenarios –varios, incluso llegando a coincidir–, de entre los cuales se destaca una idea que parece olvidada: “la plausibilidad”. Ésta, como resultado que se puede obtener a partir de la voluntad para repensar la migración, de valorar sus distintos procesos que no se limiten a la migración irregular –equivocadamente estigmatizada– y de comprenderla a partir de la interdisciplinariedad en las Ciencias Sociales.

La premisa del informe es que la contención no representa de ninguna manera la respuesta para afrontar los diversos retos que conlleva la migración en la región, ya que el desplazamiento es, *per se*, una de las actividades humanas más cotidianas. En su lugar, coinciden en que la migración es “una realidad constante y desafiante para las sociedades emisoras y receptoras, pero existe porque promete oportunidades”.² ¿Cuáles?

En efecto, las hay de carácter económico, por cuanto la integración de personas a un nuevo país significa la adquisición de mano de obra, lo que siempre le puede ir bien a la productividad nacional si se traza la ruta adecuada. Además de éstas, los investigadores destacan las demográficas –muy poco señaladas por otros estudios, pero que merecen atención urgente–; las políticas, que se pueden traducir en un marco legislativo integral y conjunto, así como el liderazgo mexicano en la cuestión migratoria y las sociales, vislumbradas en el combate a la ola de xenofobia, siendo que ésta sí constituye el problema y no la migración.

De esta manera, las propuestas que ofrecen los investigadores consideran toda una serie de variables que en muchas ocasiones se pasan por alto por el peso mediático y político al que se ha visto sujeto el flujo migratorio entre Norteamérica y Centroamérica. Sus alternativas rechazan el término “crisis” y optan por la intersección de la política exterior con la migratoria en aras de ejecutar acciones coordinadas, propositivas y de largo plazo para mejorar el control migratorio.

En el primero de los nueve apartados del informe, Manuel García resalta un elemento trascendental de por qué evitar o detener la movilidad humana no es viable ni sostenible –contraria a la creencia de que la migración es insostenible–. México y el resto de Centroamérica están transitando hacia una pirámide poblacional

² Claudia Masferrer y Luicy Pedroza (eds.), *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, El Colegio de México, México, 2021, p. 11, disponible en <https://migdep.colmex.mx/politica-exterior-migratoria.html>

en la que prima el sector de edad avanzada y de no integrar personas jóvenes, supondría un riesgo para el bono demográfico.

Menciona que no se trata de efectuar un ingreso sin supervisión, como de manera equivocada se ha llegado a traducir de la referencia que hizo en su momento el presidente López Obrador respecto a la política de puertas abiertas. Es imperante recordar que el estatus migratorio de México se ha modificado a uno que lo contempla como punto de emigración, inmigración, tránsito, retorno, asilo y refugio, por lo que se deberán trazar estrategias que atiendan cada uno de estos procesos, ofreciendo así un ingreso planificado y que pueda impactar de manera positiva tal como ha sucedido, por ejemplo, en Canadá.

En el segundo apartado, Claudia Masferrer pone el dedo sobre la siguiente interrogante: ¿cómo garantizar que la población mexicana en Estados Unidos y aquellos que retornan a México sean mexicanos o extranjeros se sientan integrados en sus respectivos lugares de asentamiento? Pocas veces se ha escuchado que algún medio informativo trate este ángulo de la migración y rescate la simbología social que conlleva dicho fenómeno.

Como resultado, por un lado, la autora hace un llamado a reconocer a los connacionales como potenciales promotores del país y agentes clave para lograr un mejor entendimiento de la binacionalidad; por el otro, insta a la integración de los extranjeros como una oportunidad de procurar el tejido social.

Lo anterior, conlleva la imperiosa tarea de revisar la legislación y las normas existentes sobre el proceso de retorno e integración familiar, así como de fortalecer la labor consular para hacer valer sus derechos y otorgarles la debida protección. De lo contrario, el retorno seguirá asociado a la deportación, lo que promoverá, en consecuencia, la estigmatización del retornado y se desaprovecharían el presentar una estrategia binacional a Estados Unidos.

En consonancia, Isabel Gil remarca en el siguiente capítulo que otra situación vinculada al retorno es la larga espera de las personas por una respuesta a sus solicitudes de refugio. No es novedad que, a raíz del contexto de pandemia por COVID-19, las solicitudes aumentaron de manera considerable y que la condición de Estados Unidos a esperar dentro de territorio mexicano para aquellas personas que buscan ingresar a su país ha significado un doble reto a la gestión migratoria de México.

Entretanto, al estar la población solicitante de protección internacional concentrada en zonas fronterizas de México tanto en el norte como en el sur, muchas de las cuales padecen condiciones de rezago, se expone a riesgos de seguridad, salud y otros servicios. Esto exige la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, al igual que instituciones encargadas de la cuestión migratoria para empezar a fortalecer la capacidad mexicana.

Dicho lo anterior, no será posible ejecutar esta estrategia si, como lo recupera Oscar Rodríguez, tanto México como Estados Unidos enfocan el tema de la seguridad nacional en el combate a los grupos criminales y no se reconoce que éstos provocan en su mayor parte la movilización forzada al interior de México. Este hecho resulta paradójico cuando, por un lado, Estados Unidos exacerba la seguridad en su frontera sur y le solicita consentir al país, pero por el otro sigue manifestando, con la ayuda de la diplomacia pública, “el sueño americano”.

De esta manera, el autor recupera cómo la política exterior mexicana podría coadyuvar en la mejor atención a los migrantes internos y por desplazamiento forzado, si el gobierno encauzara una ruta junto a su vecino del norte, bajo el principio de la cooperación internacional para el desarrollo, entendido éste, para el caso específico, de garantizar la protección y la cobertura de necesidades de los migrantes que huyen de la inestabilidad en sus lugares de origen.

¿Es posible que se dé este escenario teniendo en cuenta que el enfoque de las políticas migratorias de México y Estados Unidos se han concentrado en reducir la migración irregular? Luicy Pedroza figura en su apartado, que “definir la política migratoria soberana y propositivamente servirá de asidero ante situaciones cambiantes tanto en el terreno internacional (sobre todo respecto a Estados Unidos y Centroamérica) como en el interno”.³

Su propuesta se asienta sobre un punto esencial en el que todos los autores coinciden: perfeccionar la institucionalidad de la gestión migratoria con carácter apremiante, ahora que el ambiente lo permite y que la actual administración de López Obrador ha delegado a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) la labor, lo que no en términos negativos, pero sí de manera parcial, puede significar la mejor instancia para tratar todo el tema migratorio.

Darle a la SRE el papel de gestionar la política migratoria ciertamente puede otorgar que esta intersección entre la política exterior y la política migratoria resulte satisfactoria; no obstante, suprimir la participación o dejar en segundo plano a instancias que por su naturaleza se han creado para atender la cuestión migratoria, como el Instituto Nacional de Migración, entre otras, ha propiciado la desvinculación entre el marco legal y la puesta en práctica de una estrategia amplia.

De forma más detallada, Guadalupe González continúa sobre la línea al proponer tres escenarios sobre la posición de Estados Unidos respecto a la cuestión migratoria, sobre todo teniendo como antesala las elecciones intermedias que se celebraron en 2022 en la nación americana. El primero plantea que habría reformas parciales sobre las leyes migratorias y podrían seguir las asignaciones presupuestales a los programas de control migratorio o no; en el segundo, observa un

³ *Ibidem*, p. 67.

panorama adverso ante la promulgación de acciones unilaterales por el Poder ejecutivo (el escenario más pesimista, considerando la visión trumpista), y el último le otorga el protagónico al poder judicial, al hacerse cargo de dirimir los casos migratorios, aunado a la interpretación constitucional sobre las acciones tomadas por los anteriores poderes.

Hoy, la administración de Biden se encuentra entre el primer y el tercer escenario, considerando que si bien al inicio el presidente de Estados Unidos se pronunció por eliminar las prácticas restrictivas para contener la migración, también ha demostrado mano dura al condicionar la asistencia de asilo siempre que los migrantes realicen una cita previa en línea.⁴ Dicho esto, la investigadora vislumbra la creación de una diplomacia multinivel; es decir, establecer alianzas de carácter estratégico entre todos los niveles de gobierno e integrando a la red consular con el respaldo de la SRE, no sin antes subsanar la carencia de información actualizada y bajo presupuesto que se otorgan a los consulados.

Más adelante, Ana Covarrubias retoma el meollo del asunto: México sigue manteniendo un fuerte apego a la visión estadounidense de la contención dada su relación asimétrica, y mientras no haya una voluntad común de los países centroamericanos, los esfuerzos iniciales por México de formular políticas de desarrollo regionales que se ocupen de resolver las causas estructurales de la migración se podrían desdibujar con mayor rapidez.

Las opciones que se presentan para el país irían desde aceptar el nombramiento de “tercer país seguro”, pero llegando a un acuerdo con Estados Unidos de usar fondos compartidos que permitan adquirir la capacidad de cubrir las necesidades de los migrantes que se queden en México. La otra opción es crear un grupo de alto nivel con Estados Unidos y países como Guatemala, Honduras y El Salvador que constituya un contrapeso a la criminalización de la migración y, en su lugar, busque los mecanismos más apropiados para aprovechar sus oportunidades.

No obstante, en el supuesto de esta imagen positiva, Beatriz Zepeda destaca un paso urgente: partir desde el análisis de cómo se encuentra México en su relación con estos países centroamericanos y reconocer que tiene retos distintos con cada uno, mismos que deben ser atendidos ya porque no son excluyentes de la gobernanza migratoria que se pretende.

México tiene en el multilateralismo la puerta para que Centroamérica y Norteamérica converjan en el diálogo sobre el tema migratorio. Esto quedó bien

⁴Max Matza, “Migración a Estados Unidos: en qué consisten las duras restricciones propuestas por el gobierno de Biden para los solicitantes de asilo en la frontera” en *BBC*, 22 de febrero de 2023, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-64737317>

demostrado durante la década de los años noventa cuando impulsó la creación del Grupo Contadora para dirimir las fuerzas guerrilleras.

Finalmente, en el apartado de Antonio Yúnez se recuerda que el principal motivo por el que miles de personas intentan a diario cruzar a Estados Unidos es por la percepción que sigue reproduciendo de éste como la cuna del “sueño americano”, siendo que no es apropiado afirmar que existe una crisis migratoria en la frontera sur estadounidense, sino que la esperada rapidez de la recuperación económica de Estados Unidos y la permanencia de las políticas migratorias restrictivas pueden traer consigo el aumento en la cantidad de trabajadores indocumentados.⁵

En consecuencia, aún si las propuestas de cambio en la política migratoria por Joe Biden se dan de manera parcial, la tarea de México con los trabajadores indocumentados consiste en aumentar los permisos laborales de manera temporal y robustecer los programas que promueven el desarrollo en la región centroamericana, como “Sembrando vida” y “Jóvenes construyendo el futuro”, ya que de alguna manera otorgan cierta cobertura a este sector poblacional.

En suma, el informe se destaca porque de una manera sintética lograr recuperar varios puntos que corresponden a las múltiples perspectivas de la migración: no sólo menciona y explica las causas o los retos, sino que en todo momento recuerda al lector lo importante que resulta el estudio desde un enfoque humanitario. Tener presente que en México se gesta la emigración, la migración, el tránsito, el retorno, el asilo y el refugio es vital para articular una agenda que corresponda a cada uno de estos procesos.

Bien apuntan todos los autores al explorar escenarios y posibilidades de reconstruir la política migratoria de México con objetivos claros tanto a su interior como al exterior, de manera particular con sus pares en Norteamérica y Centroamérica.

No hay que dejar de lado que en este gobierno se ha vuelto más visible el amalgamamiento entre la política exterior y la política migratoria, pero su ejecución presenta complejos desafíos que el país debe reconocer primero, para entonces estimular propuestas plausibles en conjunto con actores relevantes para el tema en todos sus niveles y áreas.

Así, es cierto que a partir de la lectura parece generarse más un debate que la respuesta a varias preguntas; sin embargo, es éste el elemento clave que puede dar continuidad a la búsqueda de otros escenarios y de crear varias posibilidades. Sin duda, entre los mayores aportes que se puede extraer de cada apartado está el de no estigmatizar a la migración ni a las personas que se ven en la necesidad de realizarla. El rechazo a la xenofobia es una creencia que vale la pena recuperar y sobre

⁵ Claudia Masferrer y Luicy Pedroza (eds.), *op. cit.*, p. 102.

la cual reflexionar si lo que se aspira es tener una gestión migratoria que corresponda a los principios de bienestar, desarrollo, humanismo e integración.

Claudia Masferrer y Luicy Pedroza (eds.), *La intersección de la política exterior con la política migratoria en el México de hoy*, El Colegio de México, México, 2021, 106 pp., disponible en <https://migdep.colmex.mx/politica-externior-migratoria.html>

Cronología de la política exterior de México*

Enero-abril 2024

Enero

5 de enero

La secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, junto con María Elena Dorantes, cónsul general de México en Houston; Alejandro Celorio Alcántara, consultor jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y Jaime Vázquez Bracho Torres, director general de Servicios Consulares, realizan una visita de trabajo al Consulado General de México en Houston, donde se reúnen con integrantes de la comunidad mexicana y personal de esa representación. Durante la visita, la titular de la SRE refiere la importancia de las contribuciones que los mexicanos hacen en la zona y comparte algunas de las acciones que la dependencia a su cargo está emprendiendo para proteger, empoderar y acercarse a las comunidades mexicanas en el exterior. Con estas reuniones, la secretaria Bárcena contribuye a fortalecer los vínculos comerciales entre México y Houston, así como a empoderar a la comunidad mexicana en la región.

9 de enero

El ministro de Relaciones Exteriores y de Defensa de Irlanda, Micheál Martin, en visita de trabajo a México, se reúne con la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra. Ambos funcionarios destacan su interés por fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo en la región centroamericana y del Caribe en temas como la seguridad alimentaria y el cambio climático. Por otro lado, coinciden en la importancia de profundizar las relaciones económicas entre ambos países.

10 de enero

En el Conversatorio “Política exterior feminista: en dónde estamos y hacia dónde vamos”, realizado en el marco de la XXXV Reunión de Titulares de

* Elaborada por la licenciada Selene Romero Gutiérrez (selene.romero@políticas.unam.mx), el maestro Samuel Sosa Fuentes (samuelsosa@políticas.unam.mx) y las alumnas de servicio social Marcela Paulina López Neri y 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.

Embajadas y Consulados, la secretaria Alicia Bárcena Ibarra se pronuncia a favor de equilibrar los puestos de representación de México en el exterior con más cargos ocupados por mujeres. Además, sostiene que la política exterior feminista debe ser una estrategia integral y transversal que elimine las barreras históricas y estructurales que enfrentan las mujeres y niñas en su diversidad. De tal manera, instruye a las representaciones de México en el exterior para que identifiquen de manera transversal iniciativas que sean fortalecidas desde una perspectiva de género y enfoque diferenciado.

14 de enero

En representación del presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, Alicia Bárcena Ibarra viaja a Guatemala para asistir a la investidura presidencial de Bernardo Arévalo de León. Durante su visita se reúne con el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Alberto van Klaveren; con el ministro de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior de Belice, Francis Fonseca; con el viceministro adjunto para las Américas del Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, Glen Linder; con el alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell Fontelles; con el presidente de Paraguay, Santiago Peña Palacios, y con el presidente de Colombia, Gustavo Petro Urrego.

16 de enero

En la sede de la SRE, la delegación mexicana encabezada por Joel Hernández García, subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, en conjunto con la delegación de Reino Unido, encabezada por Freya Jackson, directora de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Mancomunidad y Desarrollo, celebran el Primer Diálogo Multilateral y de Derechos Humanos. Ambos gobiernos dialogan e intercambian puntos de vista en cuanto al fortalecimiento de la cooperación multilateral, retos dentro del sistema multilateral, promoción de derechos humanos en las instituciones internacionales y la situación de los derechos humanos en ambos países. Asimismo, se acuerda el fortalecimiento de la cooperación bilateral y celebración anual de este diálogo.

18 de enero

El gobierno de México y el gobierno de Chile remiten al fiscal de la Corte Penal Internacional el caso de Palestina con la finalidad de investigar posibles crímenes de guerra en el marco del conflicto entre Israel y el Movimiento de Resistencia Islámico (Hamás).

19 de enero

En una visita de trabajo, la delegación mexicana encabezada por la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra; el secretario de Defensa, Luis Cresencio Sandoval González, y otros funcionarios del gobierno mexicano se reúnen con la delegación estadounidense encabezada por el secretario de Estado, Antony Blinken; el secretario de Seguridad Interior, Alejandro Mayorkas, y la asesora presidencial de Seguridad Nacional, Elizabeth Sherwood-Randall, con la finalidad de tratar el tema de la migración, así como la cooperación para abordar las causas estructurales en esta materia.

22 de enero

La Corte de Apelaciones del Primer Circuito de Estados Unidos dicta una sentencia a favor del gobierno de México en el caso de la demanda contra empresas estadounidenses que fabrican y distribuyen armas de fuego, misma que fue presentada en agosto de 2021.

23 de enero

El presidente de México se reúne con los miembros de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, encabezada por Michael McCaul y Randy Weber, del Partido Republicano; Henry Cuellar, del Partido Demócrata, y el embajador de Estados Unidos en México, Ken Salazar. Ambos países sostienen la importancia del intercambio comercial y la necesidad de mejorar los puentes de comunicación. La temática que se aborda en la reunión abarca la cooperación internacional, la materia migratoria y de seguridad.

Jennifer Feller Enríquez, encargada de la subsecretaría de Relaciones Exteriores, y Tihomir Stoytchev, viceministro de Relaciones Exteriores de Bulgaria, presiden la V Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas México-Bulgaria. Los temas abordados giran en torno al fortalecimiento de intercambios comerciales, inversiones, intercambios académicos además de cooperación en materia cultural, científica y educativa.

La secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, preside la reunión del Grupo de Trabajo sobre Bienestar y Movilidad Laboral de la Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria (CIAIMM) en la sede de la SRE. La acompañan la secretaria de Gobernación, Luisa María Alcalde Luján, la secretaria de Bienestar, Ariadna Montiel Reyes, y el secretario de Trabajo y Previsión Social, Marath Baruch Bolaños López. Durante las exposiciones, los integrantes del Grupo de Trabajo destacan la importancia de coordinar

esfuerzos para atender de manera efectiva a las personas en situación de movilidad humana. Tras compartir un diagnóstico actualizado del panorama migratorio y las capacidades de los programas de bienestar dirigidas a las personas en situación de movilidad, se acordaron medidas que, en conjunto, contribuyen a que la migración sea más segura, ordenada, regular y humana.

31 de enero

La secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, concluye una visita de trabajo de dos días a Phoenix, Arizona, donde tuvo encuentros con líderes comunitarios, locales y estatales, autoridades locales y estatales, así como con titulares y personal de los consulados de México en Phoenix, Nogales, Tucson y Yuma. En este marco, la funcionaria mexicana se reunió con Katie Hobbs, gobernadora de Arizona, contando también con la participación del gobernador de Sonora, Alfonso Durazo Montaña, con el objetivo de celebrar un panel sobre el Plan Sonora y la colaboración económica entre Arizona y México, destacando el área de semiconductores y electromovilidad, así como la modernización de puertos que faciliten el comercio y aumenten la seguridad fronteriza. Esta visita de trabajo es muestra de los esfuerzos del gobierno de México por implementar una diplomacia eficaz, resolutive y cercana a la gente cuyos resultados deriven en condiciones de bienestar para la población mexicana de ambos lados de la frontera.

Febrero

1 de febrero

La secretaria Bárcena Ibarra finaliza una visita de trabajo de tres días en Los Ángeles, California, donde sostuvo diversos encuentros y actos con la comunidad mexicana, así como con titulares y personal de los consulados de México en Los Ángeles, Fresno, Oxnard, San Bernardino y Santa Ana. La funcionaria mexicana se reunió con la alcaldesa de la ciudad de Los Ángeles, Karen Bass, con quien dialogó sobre la estrecha relación entre México y la ciudad de Los Ángeles, así como las necesidades de la comunidad mexicana y los servicios proporcionados por el Consulado General de México, centrándose en especial en temas como la migración, el comercio y la colaboración entre México, Estados Unidos y Canadá en el marco de realización de la Copa Mundial de Fútbol de la Federación Internacional de Fútbol Asociación para 2026.

La titular de la SRE, acompañada de la subsecretaria de Desarrollo Cultural de la Secretaría de Cultura del Gobierno de México, Marina Núñez Bernal, encabeza la entrega de 30 piezas arqueológicas que fueron otorgadas al Consulado

General de México en Los Ángeles, California, durante la visita de trabajo que realizó en esa localidad de Estados Unidos. Por su parte, los representantes de la Secretaría de Cultura y el Instituto Nacional de Antropología e Historia reafirman su convicción de trabajar, en el marco de sus competencias, por la recuperación del patrimonio cultural mexicano que se encuentra en el extranjero de forma ilícita, por lo que continuarán impulsando con fuerza la campaña #MiPatrimonioNoSeVende.

6 de febrero

La delegación estadounidense encabezada por la asesora de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, Elizabeth Sherwood-Randall, es recibida en México con el objetivo de sostener un encuentro con la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, y el Gabinete de Seguridad de México, con el fin de dialogar en materia migratoria, de seguridad y tráfico ilícito de drogas y armas.

7 de febrero

La secretaria Bárcena Ibarra encabeza una reunión bilateral de seguridad con Estados Unidos. Ambas delegaciones muestran interés en ampliar el diálogo bilateral en materia de seguridad, migración, asuntos fronterizos y tráfico de fentanilo en aras de continuar siendo socios estratégicos.

La Cámara de Comercio e Industria Luso-Mexicana (CCILM) y la Comunidad Intermunicipal de la Región de Coímbra suscriben un Protocolo de Asociación. Bruno Figueroa Fisher, embajador de México en Portugal y presidente honorario de la CCILM, funge como testigo de honor. Con este acto se contribuye en la profundización de la relación bilateral entre México y Portugal, incentivando el intercambio comercial y el área de inversiones y negocios.

9 de febrero

La secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, recibe en la SRE a la directora general de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Amy Pope, quien realiza su primer viaje a la región desde que tomó posesión del cargo en octubre de 2023. Durante el encuentro, las delegaciones dialogan sobre las oportunidades y desafíos que supone la movilidad humana, al tiempo que reconocen la importancia de las alianzas multiactor, incluyendo el sector privado, en el contexto actual. Como resultado del encuentro, acuerdan el establecimiento de cinco mesas de trabajo entre el gobierno de México y la OIM que iniciarán de manera inmediata sus funciones y cuyos resultados serán reportados a la CIAIMM.

12 de febrero

La titular de la SRE participa en el lanzamiento de las operaciones de TENT México para generar coaliciones empresariales a favor de las personas refugiadas y migrantes. En el evento, la secretaria Bárcena Ibarra habla de la importancia de la integración efectiva-empática de refugiados y migrantes en la sociedad y en la economía a través de vías de movilidad laborales, seguras y ordenadas.

13 de febrero

La directora general para Europa de la SRE, Jennifer Feller Enríquez, y el secretario de Estado de Asuntos Políticos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de Croacia, Frano Matušić, presiden la IV Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas México-Croacia. Ambos funcionarios suscriben un Memorandum de Entendimiento entre la SRE y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos del país europeo sobre Cooperación en Materia de Capacitación Diplomática.

24 de febrero

La secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, concluye su gira de trabajo por Brasil, donde participó en la 25 Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Grupo MIKTA y sesiones de trabajo del G20. En el marco de su visita a São Paulo, Bárcena Ibarra participó en la firma de una carta de intención entre la SRE y OXXO para impulsar el desarrollo económico inclusivo y el bienestar social de las mujeres empresarias y emprendedoras de México, prioridades del gobierno que encabeza el presidente Andrés Manuel López Obrador.

26 de febrero

En la conferencia matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, presenta la estrategia mexicana de movilidad humana. La estrategia contempla todas las fases del ciclo migratorio, pues al ser México país de origen, tránsito, destino y retorno, la prioridad es atender a las personas mexicanas en el exterior, así como a las extranjeras que pasan por territorio nacional.

Alicia Bárcena Ibarra recibe en la SRE al ministro de Asuntos Exteriores de Turquía, Hakan Fidan, quien realiza una visita de trabajo a México con el objetivo de conversar sobre temas prioritarios de la relación bilateral y de interés común en la agenda internacional. La secretaria y su homólogo confirman el

excelente estado del diálogo político entre ambos países y refrendan el interés común por reforzar la relación bilateral en todos sus ámbitos.

28 de febrero

En el marco de la reunión trilateral de migración celebrada en Washington D. C., Estados Unidos, en la que participan funcionarios estadounidenses, guatemaltecos y mexicanos, la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, llama a desarrollar un modelo que resuelva el desafío del fenómeno a nivel regional. La secretaria Bárcena señala que los gobiernos de México, Estados Unidos y Guatemala siembran las bases de un modelo único para contribuir a resolver los retos que enfrenta la movilidad humana en distintas regiones del mundo.

Marzo

1 de marzo

En la sesión plenaria de la VIII Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, celebrada en Buccament Bay, San Vicente y las Granadinas, la titular de la SRE, Alicia Bárcena Ibarra, destaca la importancia de este foro de diálogo y concertación para favorecer la integración regional y fortalecer la cooperación en beneficio de los países. En ese sentido, enfatiza también la necesidad de seguir construyendo una región más próspera, sostenible e incluyente a través de la cooperación y la adopción de medidas encaminadas al beneficio de los 600 millones de personas que habitan en América Latina y el Caribe.

2 de marzo

México presenta la iniciativa de Declaración sobre Política Exterior Feminista para América Latina y el Caribe, que reafirma el compromiso de promover la participación y el liderazgo de las mujeres de la región. Al promover esta declaración, México reafirma su compromiso por avanzar hacia el empoderamiento e igualdad de las mujeres. Asimismo, se posicionan en la agenda internacional temas que se han impulsado en el ámbito local, como el reconocimiento de las mujeres en su diversidad y la paridad de género en todos los niveles de gobierno.

4 de marzo

Jennifer Feller Enríquez, directora general para Europa y G20 de la SRE, y Tamara Rastovac Siamašvili, viceministra para la Cooperación Bilateral del Ministerio de Asuntos Exteriores de Serbia, presiden la VII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas entre México y Serbia. En este sentido, se analiza la

relación bilateral y la situación de ambos países, también se dialogan iniciativas para potenciar intercambios económicos y turísticos, así como programas de cooperación en ámbitos como el científico, cultural o educativo.

8 de marzo

Alicia Bárcena Ibarra conmemora el Día Internacional de las Mujeres con un mensaje en el que reconoce la situación que han enfrentado históricamente las mujeres, así como los retos y desafíos que existen para alcanzar la igualdad en todos los ámbitos de la sociedad. Asimismo, destaca el papel de las mujeres diplomáticas en la construcción de relaciones exteriores sólidas y en las iniciativas que benefician a México y otros países.

11 de marzo

La titular de la SRE asiste a la Reunión de Alto Nivel sobre Haití, convocada por la Comunidad del Caribe en respuesta a la invitación del presidente *pro tempore*, Mohamed Irfaan Ali. En la reunión, celebrada en Kingston, Jamaica, la secretaria Bárcena Ibarra explica que ante la grave escalada de violencia que enfrenta el país caribeño, la verdadera solución solo puede provenir de su propio contexto, uno que incluya a todos los actores haitianos, con apoyo internacional que no involucre injerencias extranjeras.

Abril

1 de abril

La secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena Ibarra, y el director general del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, Adelfo Regino Montes, inauguran el Seminario Latinoamericano “Avances y desafíos en la implementación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”, con motivo de los 17 años de dicha declaratoria. Durante tres días de actividades, expertos de gobiernos y representantes de pueblos indígenas de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela, abordarán los avances y retos pendientes para implementar dicha declaración en cuatro mesas temáticas: pueblos indígenas como sujetos de derecho colectivo; libre determinación y sistemas normativos indígenas; tierras, territorios y recursos naturales, y patrimonio cultural.

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@politicas.unam.mx

6. Evaluación y dictamen

6.1 El dictamen emitido a través del método “doble ciego” es inapelable y anónimo.

6.2 Los trabajos serán evaluados por dos especialistas (dictaminadores) ajenos a la institución de procedencia del autor del artículo o nota.

6.3 Los especialistas emitirán un dictamen sobre la calidad científica del artículo o nota y la conveniencia de su publicación.

6.4 El dictamen puede ser de tres tipos: positivo, negativo o condicionado.

6.4.1 Que se publique el texto como se presenta.

6.4.2 Que se publique el texto después de realizar cambios sugeridos por el dictaminador.

- 6.4.3 Que no se publique el texto, debido a que incumple con los criterios mínimos
- 6.5 En caso de que los dos dictámenes resulten discrepantes, podrá solicitarse una tercera evaluación.
- 6.6 La decisión de los dictaminadores se notificará a los autores por correo electrónico.

7. Exclusividad de la revista

Los trabajos enviados a la *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* deberán ser inéditos y sus autores se comprometen a no someterlos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones.

8. Derechos y obligaciones de los autores

- 8.1 La *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* mantendrá el anonimato de la autoría de los artículos y notas y no los difundirá más allá de lo necesario para el proceso de dictaminación.
- 8.2 En caso de que existan inconformidad o dudas, los autores pueden manifestarlo mediante escrito a la directora y/o editora de la revista.
- 8.3 Los autores deberán asumir los siguientes compromisos:
 - 8.3.1 Lectura y aceptación de los criterios editoriales de la revista.
 - 8.3.2 No publicar su artículo en ninguna otra revista, libro o periódico, ya sea impreso o electrónico.
 - 8.3.3 Ceder los derechos de autor, de comunicación pública de su manuscrito para su difusión y explotación a través de *Internet*, portales y dispositivos inalámbricos que decida la directora de la revista, para ponerlos a disposición de los lectores para su consulta en línea, para impresión en papel y/o para que sean descargados y archivados.

9. Devolución de originales

- 9.1 La revista no se hace responsable de la devolución de originales.
- 9.2 La revista se reserva el derecho de devolver todo aquel trabajo que no cumpla con las especificaciones aquí señaladas.

Principios de ética y Declaración sobre negligencia¹

Responsabilidades o comportamiento del Comité Editorial

- La descripción de los procesos de revisión por pares es definido y dado a conocer por el Comité Editorial con el fin de que los autores conozcan cuáles son los criterios de evaluación. El Comité Editorial estará siempre dispuesto a justificar cualquier controversia en el proceso de evaluación.

Responsabilidades o comportamiento del Editor

- El editor se debe responsabilizar por todo lo publicado en la revista. Deberá esforzarse por satisfacer las necesidades de los lectores y autores; por mejorar constantemente la revista; por asegurar la calidad del material que publica; por impulsar los estándares académicos y científicos. Por otra parte, el editor deberá estar dispuesto a publicar correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario.
- La decisión del editor de aceptar o rechazar un trabajo para su publicación debe estar basada únicamente en la importancia del artículo, la originalidad, la claridad y la pertinencia que el trabajo represente para la revista.
- El editor se compromete a garantizar la confidencialidad del proceso de evaluación, no podrá revelar a los revisores la identidad de los autores. Tampoco podrá revelar la identidad de los revisores en ningún momento.
- El editor es responsable de decidir qué artículos pueden ser aceptados a la Revista y el Comité Editorial tomará la decisión final acerca de los artículos que se publicarán.
- El editor asume la responsabilidad de informar debidamente al autor la fase del proceso editorial en que se encuentra el texto enviado, así como de las resoluciones del dictamen.
- Un editor debe evaluar los manuscritos y su contenido intelectual sin distinción de raza, género, orientación sexual, creencias religiosas, origen étnico, nacionalidad, o la filosofía política de los autores.
- El editor y cualquier equipo editorial no divulgarán ninguna información sobre un manuscrito enviado a cualquier persona que no sea el autor correspondiente, revisores, revisores potenciales u otros asesores editoriales

¹Departamento 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 incluyan en el artículo, y que todos han visto y aprobado la versión final del documento y han acordado su presentación para su publicación.
- Todos los autores deben revelar en su manuscrito cualquier conflicto de fondo financiero u otro de interés que pudiera influir en los resultados o interpretación de su manuscrito. Todas las fuentes de apoyo financiero para el proyecto deben ser revelados.
- Cuando un autor descubre un error o inexactitud significativa en su obra publicada, es su obligación notificar de inmediato al Director de la revista o editorial y cooperar con el editor para retractarse o corregir el papel.

Responsabilidades de los revisores

- Los revisores se comprometen a notificar sobre cualquier conducta no ética por parte de los autores y señalar toda la información que pueda ser motivo para rechazar la publicación de los artículos. Además, deben comprometerse a mantener de manera confidencial la información relacionada con los artículos que evalúan.
- Para la revisión de los trabajos, los revisores deben contar con las directrices para realizar esta tarea. Dichas directrices deben ser proporcionadas por el editor y son las que deben de considerar para la evaluación.
- Todo revisor seleccionado debe de notificar en el menor tiempo posible al editor si está calificado para revisar la investigación de un manuscrito o si no está en la posibilidad de hacer la revisión.
- Cualquier manuscrito recibido para su revisión debe ser tratado como documento confidencial. No se debe mostrar o discutir con otros expertos, excepto con autorización del editor.
- Los revisores se deben conducir de manera objetiva. Toda crítica personal al autor es inapropiada. Los revisores deben expresar sus puntos de vista con claridad y con argumentos válidos.

- Toda información privilegiada o las ideas obtenidas a través de la revisión por pares debe ser confidencial y no se utilizará para obtener ventajas personales.
- Los revisores no deben evaluar los manuscritos en los que tienen conflictos de intereses.

Fuentes consultadas:

“Publication ethics and publication malpractice statement”, Faculty of Management. <http://www.management.utm.my/es/jurnal-kemanusiaan/122-others/654-publication-ethics-and-publication-malpractice-statement.html> fecha de consulta: 6 de marzo de 2014.

“Declaración de ética y negligencia profesional”, *Lengua y Habla*, Revista del Centro de Investigación y Atención Lingüística C.I.A.L., México, <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/lenguyhabla/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. 149, correspondiente a mayo-agosto 2024, editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, se terminó de imprimir el 28 de junio 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.

