

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 Rosío 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.