



Centro de  
Investigación  
Internacional

# NOTAS DE ANÁLISIS

VOLUMEN 2

El contenido del presente documento no refleja la postura oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores.



**RELACIONES EXTERIORES**  
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES



**INSTITUTO  
MATÍAS  
ROMERO**



# Notas de Análisis

Volumen 2



# Notas de Análisis

Volumen 2



Centro de  
Investigación  
Internacional



**RELACIONES EXTERIORES**  
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES



INSTITUTO  
MATÍAS  
ROMERO



**Secretario de Relaciones Exteriores**

Marcelo Ebrard Casaubon

**Subsecretario de Relaciones Exteriores**

Julián Ventura Valero

**Director General del Instituto Matías Romero**

Alejandro Alday

**Directora del Centro de Investigación Internacional**

María Paulina Rivera Chávez

**Directora de Producción Editorial**

María Constanza García Colomé



© Secretaría de Relaciones Exteriores, 2020  
Instituto Matías Romero  
Plaza Juárez 20, Centro Histórico,  
Alcaldía Cuauhtémoc,  
C. P. 06010, Ciudad de México

Se prohíbe la reproducción parcial o total, y por cualquier medio, sin la autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Impreso en México

# CONTENIDO

- 07** Presentación
- 09** Conceptualizando la política exterior feminista: apuntes para México
- 31** Covid-19: las consecuencias de una pandemia moderna
- 47** El Consejo de Seguridad: permanencia, (re)construcción y cambio
- 67** Diplomacia científica y tecnológica



# Presentación

El 2020 fue un año de contrastes para la política exterior de México. Por un lado, estuvo marcado por una crisis global —sanitaria, económica y social— que acentuó y aceleró diversas tendencias en el sistema internacional. Por otro lado, se lograron avances en temas prioritarios para la Secretaría de Relaciones Exteriores. Con el objetivo de ofrecer un breve análisis de carácter académico sobre algunos de los asuntos que marcaron la dinámica internacional en los últimos meses, y contribuir en el diseño de la política exterior mexicana, el Centro de Investigación Internacional (CII) del Instituto Matías Romero elaboró cuatro notas de análisis.

La primera, intitulada “Conceptualizando la política exterior feminista: apuntes para México”, presenta un estudio teórico y conceptual del feminismo. Su objetivo es contribuir en la comprensión y desarrollo la política exterior feminista de México presentada a principios de 2020. Mediante un análisis histórico del feminismo y un estudio de las acciones y experiencias de Suecia y Canadá, se proponen acciones generales sobre las que México desarrollará su propia política.

La segunda, “Covid-19: las consecuencias de una pandemia moderna”, se suma a los esfuerzos por explicar, a partir de un marco analítico —construido mediante tres enfoques

teóricos complementarios: la política internacional del realismo, las sociedades del riesgo de Ulrich Beck y las consecuencias del mundo globalizado de Bertrand Badie— los efectos que ha tenido la pandemia de covid-19 en el mundo, y las tensiones que se han visibilizado y acentuado con este acontecimiento que, sin duda, han cambiado el rumbo del mundo en diversos aspectos.

La tercera Nota de Análisis, “El Consejo de Seguridad: permanencia, (re)construcción y cambio”, propone analizar la vigencia de dicho órgano, tomando en cuenta que México será miembro no permanente del mismo durante el bienio 2021-2022. Esta nota parte de una idea central: el orden político de la posguerra se ha mantenido hasta hoy y las transformaciones políticas de las últimas décadas han ocurrido dentro del sistema y no en oposición a éste. Por ello, los cambios en el Consejo de Seguridad se han producido mediante la práctica de sus miembros y las interpretaciones que se han hecho sobre cuáles son las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, conceptos que han cambiado según el contexto internacional y las relaciones de poder.

La cuarta, “Diplomacia científica y tecnológica”, es resultado de un proyecto de colaboración entre el CII y SciTech DiploHub (Barcelona Science and Technology Diplomacy Hub), en la

que se examina la importancia de la diplomacia científica y se estudian las estrategias que han llevado a cabo algunos países. Esta nota es de particular relevancia en el contexto actual, en el que la colaboración científica ha sido fundamental para hacer frente a la pandemia.

Cabe destacar que este segundo volumen incluye todas las notas en inglés y español, con el objetivo de llegar a un público más amplio. Asimismo, como medida de inclusión, están disponibles en audio, a través de la plataforma de

Spotify del IMR. Todo lo anterior contribuye a abrir, aún más, los espacios de reflexión y análisis con la comunidad académica, diplomática y con todas las personas interesadas en temas de política internacional, diplomacia y política exterior. Esperamos que las investigaciones sean de utilidad para seguir construyendo una política exterior hacia el futuro.

*Centro de Investigación Internacional*



**06**

Nota de  
análisis

# CONCEPTUALIZANDO LA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA: APUNTES PARA MÉXICO

ABRIL 2020

# Conceptualizando la política exterior feminista: apuntes para México

El Gobierno de México se asume como un Gobierno feminista. Con base en esa convicción ha llevado a cabo una serie de acciones orientadas a alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en los ámbitos nacional e internacional, particularmente en este último, en los foros internacionales en los que participa. Uno de los ejes que guían la política multilateral de México es la igualdad de género y no discriminación, al considerar que para lograr el bienestar y el desarrollo de las sociedades no se debe dejar a nadie atrás. En este marco, durante el 74.º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2019, el secretario de Relaciones Exteriores Marcelo Ebrard Casaubon señaló que “México se asume como un país feminista y nuestra política exterior también lo será”.<sup>1</sup>

Con base en el anuncio realizado en las Naciones Unidas, durante la 31.ª Reunión de Embajadores y Cónsules celebrada en enero de 2020, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) presentó las bases y acciones de la política exterior feminista, convirtiéndose así —junto

con Suecia, Canadá, Francia<sup>2</sup> y Noruega<sup>3</sup>— en el quinto país en el mundo en adoptar una iniciativa similar y el primero de América Latina y el Caribe en poner en el centro de su acción

[1] SRE, “Mensaje del canciller Marcelo Ebrard Casaubon en el marco de la 74 Asamblea General de la ONU”, Nueva York, 28 de septiembre de 2019, Gobierno de México, versión estenográfica, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/497977/280919\\_Mensaje\\_del\\_canciller\\_Marcelo\\_Ebrard\\_Casaubon.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/497977/280919_Mensaje_del_canciller_Marcelo_Ebrard_Casaubon.pdf) (Consultado el 3 de abril de 2020).

[2] En el caso de Francia, en 2018, este país lanzó la *Estrategia Internacional de Francia en Igualdad de Género (2018-2022)*, la cual tiene como objetivo apoyar el empoderamiento de las mujeres en todo el mundo mediante la lucha contra la violencia sexual, la igualdad laboral y la educación de todas las niñas. Véase Dirección General de Asuntos Globales, Cultura, Educación y Desarrollo Internacional, *France’s International Strategy on Gender Equality (2018-2022)* (París: Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores, 2018), [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/meae\\_strategie\\_-\\_en\\_cle076525.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/meae_strategie_-_en_cle076525.pdf) (Consultado el 3 de abril de 2020).

[3] En septiembre de 2016, Noruega lanzó un nuevo plan de acción para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas. El Plan de Acción para los Derechos de las Mujeres y la Igualdad de Género en la Política Exterior y de Desarrollo 2016-2020 cuenta con cinco objetivos que buscan promover la igualdad de género en su política exterior y en su política de desarrollo, dichos objetivos son: 1) educación igualitaria, inclusiva y equitativa para todas las niñas y los niños; 2) participación paritaria de las mujeres en la vida política; 3) derechos económicos para las mujeres e igualdad de oportunidades para que las mujeres participen en el mercado laboral; 4) erradicación de la violencia y prácticas nocivas contra mujeres y niñas; y 5) salud y derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y niñas. Véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, *Freedom, Empowerment and Opportunities. Action Plan for Women’s Rights and Gender Equality in Foreign and Development Policy 2016-2020* (Oslo: Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, 2016), [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/fn/womens\\_rights.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/fn/womens_rights.pdf) (Consultado el 3 de abril de 2020).

internacional la igualdad de género y la promoción de una agenda feminista progresista.

La propuesta conceptual de la política exterior feminista del Gobierno de México contiene cinco líneas de acción que buscan, desde la política exterior, orientar las políticas gubernamentales para reducir y eliminar las diferencias estructurales, brechas y desigualdades de género con el fin de construir una sociedad más justa y próspera. Más adelante serán analizadas.

El objetivo de esta nota es esbozar un análisis teórico y conceptual sobre qué es una política exterior feminista, a fin de contribuir al desarrollo del planteamiento del Gobierno de México.<sup>4</sup> Para ello, se hace un recuento histórico del feminismo y se recuperan las principales acciones y experiencias de Suecia y Canadá, por ser los primeros países en poner en práctica esta iniciativa. Asimismo, se delinearán algunas acciones generales sobre las que México desarrollará dicha política, la cual está en ciernes y tiene un gran potencial para impulsar la igualdad de género.

El argumento principal es que, si bien México ha tenido avances importantes para alcanzar la igualdad de género aún es necesario realizar avances más tangibles para hacerlo realidad. En este sentido, para tener una política exterior feminista no sólo se debe reconocer

[4] Lo anterior partiendo de la afirmación que “el pensamiento feminista se nutre de planteamientos teóricos, que a la vez implican un posicionamiento político, porque el feminismo involucra herramientas de pensamiento tanto teóricas como prácticas para reinterpretar el mundo, para dar cuenta de los mecanismos con los que se reproduce la subordinación, para hacer una crítica de las desigualdades que existen, para desvelarlas, para desnaturalizarlas”. Anneris Chaparro, “Las generaciones de feministas: un mosaico”, *Letras Libres* (1 de marzo de 2020), <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/las-generaciones-feministas-un-mosaico> (Consultado el 3 de abril de 2020).

y reflexionar sobre el género como categoría, sino que también es necesario involucrar, nombrar y visibilizar otras vulnerabilidades presentes en muchas sociedades. De esa manera se podrá lograr un cambio profundo en la forma en la que se diseña y se instrumenta nuestra política exterior.

Asimismo, para que la política exterior feminista de México alcance su objetivo debe ser congruente el quehacer internacional y la agenda nacional de igualdad de género. Simultáneamente al activismo de México en foros multilaterales, es necesario reconocer y modificar la realidad de discriminación y violencia que enfrentan mujeres y niñas en el país.

Aunque México cuenta con el marco jurídico e institucional para hacer frente a retos como los feminicidios<sup>5</sup> y otras formas de violencia contra las mujeres,<sup>6</sup> una muestra tangible de su compromiso anunciado en las Naciones Unidas, la coordinación intergubernamental e interinstitucional será fundamental para la aplicación de la legislación vigente. Como ha sido el caso de otros Estados, y como se expondrá más

[5] De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el número de feminicidios en México pasó de 426 en 2015 a 906 en 2018. Presidencia de la República, *Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México* (2020), [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514075/EN-A2030Mx\\_VF.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/514075/EN-A2030Mx_VF.pdf) (Consultado el 3 de abril de 2020).

[6] Además de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, base del Sistema Nacional por la Seguridad de la Mujer, se cuentan con marcos estatales de prevención y atención a este fenómeno, el cual además ha sido replicado en algunos países de la región. Mayor información en Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, “Logros y acciones del Sistema Nacional”, Gobierno de México, 1 de noviembre de 2019, <https://www.gob.mx/conavim/es/articulos/logros-y-acciones-del-sistema-nacional-por-la-seguridad-de-la-mujer?idiom=es> (Consultado el 3 de abril de 2020).



adelante, una política exterior feminista puede ser uno de los catalizadores de las acciones al interior. Una sociedad basada en la igualdad no se limita únicamente a la igualdad de género, de ahí que aprovechar los avances que México ha logrado en la materia puede ser un buen punto de partida para superar otras desigualdades que caracterizan a la sociedad mexicana; por ello, la política exterior feminista de México debe de estar integrada a los esfuerzos nacionales más amplios como la instrumentación de la Agenda 2030.<sup>7</sup>

Asimismo, a diferencia de políticas exteriores feministas en otros países, la mexicana se

[7] De hecho, la visión de país para 2030 estipula que “México trabajará para garantizar en 2030 una vida libre de violencia para todas las mujeres y niñas, incluidas todas las formas de violencia en los ámbitos público y privado, así como la trata, la explotación sexual y otros tipos de explotación”. Presidencia de la República, *Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México*.

desarrolla en un contexto con retos importantes de seguridad pública que, como sucede con la migración, el cambio climático y otros fenómenos, afecta de manera especial y diferenciada a las mujeres y niñas. En el caso de la seguridad, su fragilidad puede traducirse en una mayor incidencia de los delitos cometidos en contra de ellas,<sup>8</sup> por lo que resulta indispensable que la Cancillería como la entidad que liderará la política exterior feminista, establezca una comunicación efectiva con las instancias encargadas de instrumentar la política nacional. Un eje de la

[8] Para mayor información estadística sobre violencia contra las mujeres, se sugiere revisar la información más reciente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Información sobre violencia contra las mujeres (Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1), febrero 2020”, Gobierno de México, 25 de marzo de 2020, <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019> (Consultado el 3 de abril de 2020).

política exterior feminista de México se aboca a este objetivo.

## El feminismo y su trayectoria histórica

El feminismo puede ser visto y analizado desde dos aristas: como un movimiento social y como una propuesta teórica. Ambas se complementan y tienen como común denominador la crítica de los valores y las dinámicas patriarcales sobre las cuales se estructuraron los Estados y las sociedades mundiales, ideas que tienen sus orígenes remotos en el siglo XVIII, cuando se produjeron las primeras opiniones favorables respecto a la integración social de la mujer,<sup>9</sup> consecuencia del debate ilustrado sobre términos como *igualdad, libertad y derechos*.

Más allá de las ideas que resultaron de esas reflexiones, el cambio en el pensamiento que trajo consigo la Ilustración no trastrocó la concepción binaria de hombre y mujer,<sup>10</sup> cuyo espacio asignado dentro de la sociedad en función de su sexo continuó marcando una división entre lo público y lo privado. Dicho de otra forma, a pesar de la reflexión sobre los derechos y las libertades, e independientemente de su situación social, el pensamiento ilustrado privó

a las mujeres de una esfera propia de ciudadanía y libertad.<sup>11</sup>

A mediados del siglo XIX, surgió la primera ola del movimiento feminista (1850-1920),<sup>12</sup> la cual demandó derechos a los sistemas de poder masculinos, la inclusión de las mujeres al aparato institucional y abrió paso al discurso de la igualdad en relación con el hombre.<sup>13</sup> Ésta fue la primera etapa de una serie de reformas que el movimiento feminista impulsó en la organización política de las mujeres y la vida laboral.<sup>14</sup> Ello permitió identificar los mecanismos de exclusión<sup>15</sup> que se cuestionarían a profundidad en las siguientes etapas del movimiento y los instrumentos de organización mediante los cuales se buscaría contrarrestar la omisión de las mujeres en el espacio público. El elemento

[9] Yetzy Villarroel Peña, “Los aportes de las teorías feministas a la comprensión de las relaciones internacionales” en *Politeia*, vol. 30, núm. 39 (julio-diciembre de 2007): 66.

[10] Pensar en una perspectiva “más allá del binario” involucra dos elementos importantes: reconsiderar cómo se ha conceptualizado la distinción entre masculino/femenino y hombre/mujer, y reflexionar si realmente la conceptualización del género es estrictamente social, y si la del sexo es estrictamente biológica. Véase Joy L. Johnson y Robin Repta, “Beyond the Binaries”, en *Designing and Conducting Gender, Sex, & Health Research*, eds. John L. Oliffe y Lorraine Greaves (Londres: Sage Publishing, 2012), 17, [https://www.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/40428\\_Chapter2.pdf](https://www.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/40428_Chapter2.pdf) (Consultado el 3 de abril de 2020).

[11] Cfr. Amelia Valcárcel, *La memoria colectiva y los retos del feminismo* (Santiago: ONU-Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, marzo de 2001), 8-9, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5877/S01030209.pdf?sequence=1> (Consultado el 3 de abril de 2020).

[12] En los estudios de teoría feminista se suele utilizar el concepto de *olas del feminismo* para describir distintas etapas. A pesar de su utilidad, es importante reconocer que estas categorías son una simplificación de la realidad, ya que cada ola tiene sus características particulares, pero hay elementos presentes en todas y, además de las rupturas, se pueden identificar ciertas continuidades.

[13] “Corrientes feministas. Entrevista con Andrea Franulic”, en Andrea Franulic Depix (diciembre de 2014), <https://andreafranulic.cl/videos/entrevista-corrientes-feministas-122014/> (Consultado el 3 de abril de 2020).

[14] Kate Millett argumenta que la educación fue el objetivo más apremiante en el inicio del movimiento, pues a lo largo de todo el siglo XIX, el acceso de las mujeres a este derecho se encontraba restringido a una formación mínima, un gentil barniz que no debía rebasar el umbral de la instrucción. Kate Millett, “El movimiento feminista”, en K. Millet, *Política sexual* (Madrid: Cátedra, 1995), 147-148.

[15] Mary Nash, *Mujeres en el mundo. Historia, retos y movimientos* (Madrid: Alianza, 2004), 70-71.



distintivo de esta primera ola fue el derecho al sufragio.

A pesar de la fuerza que tomó la cuestión del voto de las mujeres, el movimiento feminista sufrió un repliegue tras lograr la obtención del mismo. Una de las razones detrás de ello fue la reducción de toda una revolución social a un problema único. Es decir, el carácter capitalista que revistió al movimiento no prestó atención a las barreras de clase social y dejó de lado las necesidades de mujeres obreras, sujetas a más vulnerabilidades. Al estar desconectado de las realidades de otras mujeres, el movimiento sufragista fue incapaz de socavar la estructura patriarcal a un nivel lo suficientemente profundo como para promover la transformación de actitudes y estructuras sociales, instrucciones y de personalidad.<sup>16</sup>

[16] K. Millet, "El movimiento feminista", 166.

Ello dio pie al surgimiento a la segunda ola (1970-1990),<sup>17</sup> marcada por la lucha por los derechos sexuales y reproductivos, y el cuestionamiento a las estructuras patriarcales prevalentes. En esta ola se reconoció la importancia de las sufragistas y su lucha por los derechos político-electoral de las mujeres, pero estuvo marcada por el deseo de llevar a cabo una transformación profunda de la sociedad, que fuera más allá del voto y abarcara la vida cotidiana, las instituciones y la política. Entre otros derechos, se exigían el reconocimiento al valor económico del trabajo doméstico, la igualdad de salarios y oportunidades entre mujeres

[17] Si bien existen autoras que ubican esta segunda ola puede de manera más amplia de la década de los cincuenta a los ochenta. Melissa Fernández Chagoya, "Olas del feminismo: la perenne búsqueda de la igualdad", *Agnosia. Revista de Filosofía del Colegio de Filosofía y Letras*, [http://www.ucsj.edu.mx/agnosia/index.php/component/k2/item/414-olas-del-feminismo-la-perenne-busqueda-de-la-igualdad#\\_ftn1](http://www.ucsj.edu.mx/agnosia/index.php/component/k2/item/414-olas-del-feminismo-la-perenne-busqueda-de-la-igualdad#_ftn1) (Consultado el 3 de abril de 2020).

y hombres, y la despenalización del aborto.<sup>18</sup> Las feministas de esta segunda etapa afirmaban que un cambio en la legislación —el derecho a votar— no liberaba a las mujeres porque persistían estructuras de opresión de la mujer, un concepto marxista que abarcaba aspectos económicos que las colocan en desventaja frente a los hombres.<sup>19</sup> De esta etapa surge uno de los lemas más importantes del feminismo “lo privado es público”, cuyo argumento principal es que “el mundo privado, la vida cotidiana, la familia y el trabajo se articulan por medio de relaciones de poder que instalan múltiples desventajas y formas de discriminación hacia las mujeres”.<sup>20</sup>

La tercera ola del feminismo (1990 a la fecha) ha estado marcada por una crítica a las anteriores, ya que considera que las demandas políticas y económicas de éstas no tienen en cuenta la multiplicidad de identidades culturales, sexuales y de género. Esta tercera etapa busca deconstruir el género —el cual está dictado en términos binarios— y destacar las ventajas políticas de la pluralidad. En este momento surgen conceptos como la interseccionalidad, el cual busca visibilizar el problema de las exclusiones creadas a partir de la imbricación de las relaciones de poder que ocurren en contextos históricos y geopolíticos diversos, lo que permite

reconocer las distintas formas de opresión.<sup>21</sup> En otras palabras, se destaca la importancia de tomar en cuenta las vulnerabilidades creadas a partir de otras categorías como raza, clase, etnia, preferencia sexual, entre otras. Esta ola del feminismo se pronuncia en contra de conceptos universales que no consideran contextos particulares y se centra en las experiencias específicas de las mujeres.

### **La incorporación de las teorías de género, igualdad de género y feminismo en los estudios de política exterior**

Una vez analizados los orígenes y postulados de las distintas corrientes de la teoría feminista, es importante señalar que la teoría de género, la perspectiva de género y el feminismo son conceptos distintos, aunque relacionados. Dado que México cuenta con una política exterior con perspectiva de género, es fundamental entender su significado y vínculo con una política exterior feminista.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing, China, en 1995, alcanzó una definición explícita de la perspectiva de género, la cual implica que antes de tomar cualquier decisión, se deben analizar los efectos que ésta tendría sobre las mujeres y los hombres, respectivamente.<sup>22</sup> Al considerar

[18] Gabriela Cano, “El feminismo y sus olas”, *Letras Libres* (1 de noviembre de 2018), <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/el-feminismo-y-sus-olas> (Consultado el 3 de abril de 2020).

[19] G. Cano, “El feminismo y sus olas”.

[20] G. Cano, “Las generaciones de feministas: un mosaico”, *Letras Libres* (1 de marzo de 2020), <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/las-generaciones-feministas-un-mosaico> (Consultado el 3 de abril de 2020).

[21] El concepto *interseccionalidad* fue acuñado en 1989 por la abogada afroestadounidense Kimberle Crenshaw (véase Kimberle Crenshaw, “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics”, *University of Chicago Legal Forum* (1989): 139-167).

[22] Naciones Unidas, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres*, A/CONF.177/20/Rev.1 (Nueva York: ONU, 1996), 28, <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf> (Consultado el 3 de abril de 2020).



la forma en la que las políticas públicas y otras decisiones tienen un impacto en los hombres y en las mujeres, es posible avanzar en medidas positivas para la igualdad entre ambos.

Sin embargo, ello no significa que se atiendan las estructuras que posibilitan y normalizan las prácticas de exclusión. Como se analizará más adelante, la diferencia entre la perspectiva de género y una política feminista radica en cuestionar y atender las causas estructurales de estas desigualdades y, al utilizar al género como una de las categorías de análisis, entender al Estado de una forma distinta.

El estudio y construcción de las relaciones entre Estados se ha realizado históricamente desde una perspectiva tradicional, mediante una práctica basada en la figura del Estado mismo, que se enfoca específicamente en observar lo que existe más allá de las fronteras de éste. Esto se conoce como “análisis

convencional de la política exterior”, y su función epistemológica es explicar el proceso de toma de decisiones a través de un enfoque de solución de problemas.<sup>23</sup>

Este análisis presenta dos inconvenientes. El primero es que, a pesar de la naturaleza interdisciplinaria de las relaciones internacionales, se ha estudiado a la política exterior sin considerar la contribución que otras teorías como la feminista pueden aportar al análisis, ya que el enfoque tradicional interpreta al sujeto tomador de decisiones como máximo instrumentador de la racionalidad. La figura “sujeto” remite al segundo inconveniente, porque representa un sesgo que inadvertidamente instrumenta una perspectiva masculina y, por tanto, parcial e incapaz de reconocer cómo, en el terreno

[23] Collumba Achilleos-Sarll, “Reconceptualising Foreign Policy as Gendered, Sexualised and Racialised: Towards a Postcolonial Feminist Foreign Policy (Analysis)”, *Journal of International Women Studies* (2018): 37.

político, las identidades y discursos de género enmarcadas en una lógica de “binario” producen múltiples opresiones que inciden en el ejercicio de la política exterior.<sup>24</sup> Un estudio a partir de esa diferenciación binaria establece la preeminencia de un lente analítico, cuya percepción de los términos *género* y *sexo* no es neutral porque, al dar por sentada la validez universal de ese enfoque tradicional, define el comportamiento del Estado como masculino.<sup>25</sup>

Para disminuir el sesgo de esta interpretación de la realidad, un “análisis no convencional” ha incorporado paulatinamente al género como categoría social que aporta al estudio de la política exterior y, con esfuerzo aún mayor, ha buscado problematizar la imbricación<sup>26</sup> —es decir, el entrecruzamiento de las cuestiones de género con las cuestiones sociales y raciales— de distintas categorías en vez de

naturalizarlas,<sup>27</sup> contrario a lo que ha hecho la perspectiva convencional, que construye discursivamente al Estado y al sistema internacional mediante un enfoque de otredad, legitimando la existencia de una identidad homogénea al interior de las fronteras.

Desde luego, el género no es la única variable que puede incorporarse al análisis, ya que es necesario entenderlo como una categoría que opera a través de una interacción compleja con otras categorías sociales, lo que permite visibilizar las diferentes violencias que viven otras sociedades en sus distintos contextos históricos y geográficos. Más allá del enfoque “no convencional”, que ha mostrado un avance en la incorporación del género como categoría de análisis, ha surgido una perspectiva que, desde el feminismo poscolonial (véase *infra*), sugiere pensar críticamente en el estudio de esas categorías sociales, a fin de dismantlar la perspectiva feminista euro-estadounidense que construyó un concepto de hermandad muy específico, abocado a un solo discurso liberal y emancipatorio, reconociendo sólo una forma de opresión.

El análisis poscolonial reconceptualiza la política exterior a partir los siguientes elementos: recentrar la interseccionalidad, superar la segregación geográfica y reconfigurar el orden normativo.<sup>28</sup> En otras palabras, resalta la omisión de raza, género, sexualidad y otras categorías como elementos de análisis ignorados en el estudio de la política exterior a fin de reincorporarlos; busca combatir la visión homogénea de

[24] La división binaria de categorías masculinidad/feminidad, nacional/internacional, externo/interno entre otras, constituye esa violenta separación que legitima prácticas e interacciones sociales que perpetúan la visión parcial de la política exterior. En este caso, el binomio produce una interacción Estado-sistema internacional, que deviene en asumir que al interior del Estado existe una sociedad con una identidad sin problemas, un espacio ‘homogéneo’ al que se reservan los conflictos domésticos, mientras que lo externo se reserva a aquellos sujetos capaces de salvaguardar lo interno. Una dicotomía protegido/protector basada en la noción yo/ el otro. (Cfr. C. Achiellos-Sarll, “Reconceptualising Foreign Policy as Gendered, Sexualised and Racialised”, 38-39).

[25] Cfr. Kristen P. Williams, “Feminism in Foreign Policy”, en *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2017), 5.

[26] El argumento es que el feminismo no puede ahorrarse el integrar en su análisis y cuestionamiento de la dominación patriarcal las otras formas de dominación. Véase Zahara Alí, “Mujeres, feminismo e Islam: descolonizar, liberalizar y liberar el feminismo”, *Viento Sur* (14 de agosto de 2012): 3.

[27] C. Achiellos-Sarll, “Reconceptualising Foreign Policy as Gendered, Sexualised and Racialised”, 39.

[28] C. Achiellos-Sarll, “Reconceptualising Foreign Policy as Gendered, Sexualised and Racialised”, 40-45.





diferentes violencias y discriminación que mujeres y otras colectividades han experimentado—proporciona un análisis más amplio y profundo de los problemas globales. Por ello, da un paso más allá del enfoque de la caja negra del pensamiento tradicional de política exterior y su enfoque en la fuerza militar, la violencia y la dominación, al ofrecer un replanteamiento alternativo e interseccional de la seguridad desde el punto de vista de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad o históricamente discriminadas. Es un marco de política multidimensional que tiene como objetivo elevar las experiencias y la agencia de las mujeres y los grupos marginados para examinar las fuerzas destructivas del patriarcado, el capitalismo, el racismo y el militarismo.<sup>31</sup> Conforme a esta definición se observarán los primeros proyectos de política exterior feminista en el mundo.

[31] Center for Feminist Foreign Policy (CFFP): <https://centerforfeministforeignpolicy.org/feminist-foreign-policy>.

## La política exterior feminista en el mundo

Partiendo de los planteamientos previos, se tratarán los casos de Suecia y Canadá, por ser los primeros dos países en adoptar una política exterior feminista. En octubre de 2014, Suecia se convirtió en el primer país del mundo en asumir públicamente una política exterior feminista.<sup>32</sup> Para mostrar que la implementación de esta estrategia incidiría en los planos externo e interno, el Gobierno nombró un gabinete tendiente a la paridad de género en el poder ejecutivo y el legislativo —paritario en 2018, año en el que se ubicó entre los primeros cinco países con mayor igualdad de género en oportunidad y participación

[32] Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, *Handbook Sweden's Feminist Foreign Policy*, Government Offices of Sweden, 23 de agosto de 2018, 9, <https://www.government.se/reports/2018/08/handbook-swedens-feminist-foreign-policy/> (Consultado el 3 de abril de 2020).

económica, rendimiento educativo, empoderamiento de salud y político de forma consistente.<sup>33</sup>

Las acciones que se instrumentarían para dar seguimiento al logro de esos objetivos quedaron asentadas en el *Manual de política exterior feminista sueca*, un documento que contiene las estrategias que el país ha llevado a cabo para incrementar el número de mujeres en espacios donde su participación es visiblemente desigual respecto a los hombres. Este documento señala que la política exterior feminista conlleva la aplicación sistemática de la perspectiva de género en la política exterior, ya que la igualdad de género es un objetivo en sí, que además es esencial para alcanzar otras metas como la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible.<sup>34</sup> En consecuencia, su estrategia parte de tres ejes (o triple r): *rights* (derechos), *representation* (representación) y *resources* (recursos);<sup>35</sup> cada uno cuenta con líneas de acción en el ámbito interno, a fin de coadyuvar en la consecución de una meta específica: igualdad de género global.

Con base en los tres ejes y esa meta específica, el Gobierno sueco diseñó una estrategia que planea instrumentar a nivel internacional, a

fin de que hombres y mujeres tengan el mismo poder de incidir política, social y económicamente en su propio entorno. Esta estrategia de transición contiene seis objetivos que se acompañan de una serie de acciones a nivel internacional e interno:<sup>36</sup>

1. *Derechos humanos de todas las mujeres y las niñas*. Mediante el impulso a las declaraciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Matrimonio infantil, precoz y forzado y sobre protección contra la violencia y la discriminación basadas en orientación sexual e identidad de género.
2. *Mujeres y niñas libres de violencia mental, física y sexual*. A partir del impulso sueco para que el Consejo de Seguridad estableciera la violencia sexual y de género como un criterio de sanción internacional.
3. *Participación de mujeres y niñas en la prevención y resolución de conflictos, y el restablecimiento de la paz*.
4. *Participación política e influencia de mujeres y niñas en todas las áreas de la sociedad*.
5. *Derechos y empoderamiento económico de mujeres y niñas*. Este tema se trata desde dos aristas: por una parte, favorecer la participación de las mujeres en el mercado laboral y capacitar a las

[33] Foro Económico Mundial, *The Global Gender Gap Report 2018* (Ginebra: Foro Económico Mundial, 2018), 18, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2018.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2018.pdf) (Consultado el 4 de abril de 2020).

[34] Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, *Handbook Sweden's Feminist Foreign Policy*.

[35] El esquema de la triple r muestra que el principal objetivo del Gobierno sueco en cada eje es promover la representación y participación de las mujeres, particularmente en los procesos de paz; defender que los derechos de las mujeres son derechos humanos; y trabajar por una redistribución de recursos más sensible a la equidad de género, respectivamente. Karin Aggestam y Annika Bergman-Rosamond, "Swedish Feminist Foreign Policy in the Making: Ethics, Politics, and Gender", *Ethics & International Affairs* (2016): 325.

[36] Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, *Handbook Sweden's Feminist Foreign Policy*.



niñas y mujeres para que accedan a mejores puestos de trabajo; por otra, incorporar la perspectiva de género en los centros de trabajo y en los organismos internacionales.

6. *Salud y derechos reproductivos de mujeres y niñas.* El reconocimiento que la salud y los derechos sexuales y reproductivos son derechos humanos y reconocimiento que tienen las mujeres y niñas en decidir sobre su propio cuerpo.

Como puede verse en los seis objetivos, el hilo conductor de la política exterior feminista sueca está profundamente vinculado a la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas,<sup>37</sup> que reconoce la

[37] “La resolución S/RES/1325 sobre la mujer y la paz y la seguridad se aprobó en el Consejo de Seguridad el 31 de octubre de 2000. Con ella se reafirma el importante papel de la mujer en la prevención y resolución de conflictos, negociaciones de paz, consolidación de la paz, manteni-

importancia de la participación de las mujeres en los procesos de paz, e insta a los Gobiernos a asegurar su protección y la de personas menores de edad en conflictos armados.

Tres años después, en junio de 2017, Canadá inauguró la primera política feminista de asistencia internacional del mundo (FIAP, por sus siglas en inglés) con la premisa de que apoyar a la erradicación de la pobreza y la vulnerabilidad en el mundo incide positivamente en la seguridad y la prosperidad del propio país, a partir de la promoción de iniciativas que mejoren la protección y promoción de los derechos humanos de mujeres y niñas, aumenten su participación

miento de la paz, respuesta humanitaria y en la reconstrucción posterior al conflicto y subraya la importancia de su participación equitativa y plena participación en todos los esfuerzos para el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad. La resolución 1325 insta a todos los actores a aumentar la participación de las mujeres e incorporar las perspectivas de género en todos los esfuerzos de paz y seguridad de las Naciones Unidas”. Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género, “Landmark Resolution on Women, Peace and Security”, ONU, <https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/> (Consultado el 3 de abril de 2020).

en la toma de decisiones de forma igualitaria, particularmente cuando se trate de desarrollo sostenible y paz; y brinden un acceso y control más equitativos sobre los recursos que necesitan para garantizar su igualdad económica y social.<sup>38</sup>

Para ello, instrumenta un plan de seis líneas de acción:<sup>39</sup>

1. *Igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas.* A partir de la promoción de campañas de concientización sobre los tipos de violencia a las que las mujeres y niñas están sujetas.
2. *Dignidad humana.* A partir de lograr la erradicación del hambre y de asegurar la protección de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y niñas.
3. *Crecimiento que funciona para todos.* A partir del empoderamiento económico de las mujeres.
4. *Acción climática.* Alentando el liderazgo y la toma de decisiones de las mujeres en la mitigación del cambio climático.
5. *Gobernanza inclusiva.* A partir de incrementar la participación política de las mujeres.

[38] Ministerio de Asuntos Exteriores, *Canada's Feminist International Assistance Policy* (Ottawa: Global Affairs Canada, 2017), 8, <https://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/iap2-eng.pdf> (Consultado el 3 de abril de 2020).

[39] Ministerio de Asuntos Exteriores, *Canada's Feminist International Assistance Policy*, 13-64.

6. *Paz y seguridad.* Para involucrar a mujeres y niñas en procesos de construcción de paz, y asegurar la protección de sus derechos en el proceso.



Mediante esas líneas de acción, el Gobierno canadiense busca alcanzar las metas siguientes: erradicar la pobreza, aumentar la seguridad alimentaria, garantizar un futuro seguro para niñas, niños y jóvenes, estimular el crecimiento económico sostenible y promover la democracia, la consolidación de la paz, la estabilidad y la seguridad. Además de destinar el mayor porcentaje posible de su asistencia exterior a la igualdad de género de forma gradual.<sup>40</sup>

Las iniciativas de ambos gobiernos merecen reconocimiento. Sin embargo, también hay

[40] Ministerio de Asuntos Exteriores, *Canada's Feminist International Assistance Policy*.

que entender que las dos estrategias responden, en gran medida, a la corriente feminista liberal —presente en la primera y segunda ola—, cuya principal demanda es la igualdad de condiciones y acceso a oportunidades de las mujeres respecto a los hombres. Es un primer acercamiento oportuno, porque reconoce el problema de la desigualdad y realiza acciones afirmativas para contrarrestarlo.<sup>41</sup>

Sin embargo, el reto es todavía mayor, pues más allá de la paridad en los espacios públicos, aún es necesario reflexionar en torno a esa noción binaria que ya se analizó, a fin de avanzar hacia su desarticulación y hacia el replanteamiento de una política exterior que no solo reconozca y reflexione al género, sino que también involucre otras categorías que nombren las vulnerabilidades a las que muchas sociedades se encuentran sujetas en la actualidad. México puede partir de estos ejemplos y dar un paso aún más allá para que su política exterior feminista se distinga de otras a partir de su propia realidad como una nación en la que la igualdad de espacios y derechos en la vida pública se entrelaza como constante con la desigualdad, marginación y discriminación histórica en contra de diversos grupos en situación de vulnerabilidad.

[41] “La discriminación positiva o acción afirmativa es el término que se da a una acción que, a diferencia de la discriminación negativa (o simplemente discriminación), pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes”. Alma Arámbula Reyes *et al.*, *Acciones afirmativas* (México: Centro de Documentación y Análisis-Cámara de Diputados LX Legislatura, agosto de 2018), <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-12-08.pdf> (Consultado el 3 de abril de 2020).

## Consideraciones sobre la política exterior feminista para México

La SRE entiende la política exterior feminista como el “conjunto de principios que buscan, desde la política exterior, orientar las acciones gubernamentales para reducir y eliminar las diferencias estructurales, brechas y desigualdades de género con el fin de construir una sociedad más justa y próspera”.<sup>42</sup> Además, advierte que propone una alternativa distinta a las políticas exteriores feministas del mundo que sólo “priorizan la igualdad de género y los derechos humanos”.<sup>43</sup>

Partiendo de lo anterior, se puede vislumbrar que la política exterior feminista de México está orientada a atender causas estructurales y transformar las relaciones de poder, al tiempo de reconocer y proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas ya plasmados en instrumentos nacionales e internacionales. Dicha política, anunciada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2019 y presentada en enero de este año, es el primer esfuerzo de un país del Sur Global por implementar este tipo de enfoque en una política exterior. Ello representa un gran compromiso y, a la vez, puede representar un ejemplo para una región de profundas desigualdades.<sup>44</sup>

[42] SRE-Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, “Agenda de política exterior multilateral: la política exterior feminista del Gobierno de México”, 8 de enero de 2020, Martha Delgado-una política con causa, <http://martha.org.mx/una-politica-con-causa/agenda-de-politica-exterior-multilateral-transformadora/> (Consultado el 3 de abril de 2020).

[43] SRE-Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, “Agenda de política exterior multilateral: la política exterior feminista del Gobierno de México”.

[44] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2019*, LC/PUB.2019/22-P/Rev.1 (Santiago: United Nations,



Desde hace varios años, México ha incorporado la perspectiva de género en el Plan Nacional de Desarrollo (PND),<sup>45</sup> y ha buscado integrarla en todas sus acciones, incluso en la política exterior. Posiblemente un punto inicial de este recorrido fue la primera Conferencia Mundial de la Mujer hospedada por nuestro país en la Ciudad de México en 1975, en la cual se definieron las primeras directrices para el progreso de las mujeres desde el ámbito multilateral.<sup>46</sup> A partir de ese momento, y en con-

cordancia con el activismo desplegado<sup>47</sup> por México para lograr la adopción de la perspectiva de género dentro de la agenda de Desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas —y en particular desde la adopción de la Plataforma de Beijing en 1995, se respaldaron las acciones multilaterales de México con acciones al interior. Destaca, por ejemplo, la creación de la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) en 1998 dentro de la Secretaría de Gobernación, antecedente del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en 2001 y la paulatina creación de instituciones

2019), [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf) (Consultado el 3 de abril de 2020).

[45] El PND 2019-2024 incluye como uno de sus ejes transversales la igualdad de género, no discriminación e inclusión

[46] En dicha cumbre participaron representantes de 133 gobiernos. ONU-Mujeres México. Véase ONU Mujeres, “Conferencias mundiales sobre la mujer”, <http://unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women#mexico> (Consultado el 3 de abril de 2020).

[47] México ha presentado y liderado iniciativas en los principales foros del sistema universal de derechos humanos, incluyendo el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW; por sus siglas en inglés). En el Sistema Interamericano, México ha presidido el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) y es el único país que ha contribuido financieramente de manera consecutiva al MESECVI desde su creación en 2004.

propias a nivel estatal e incluso municipal.<sup>48</sup> Adicionalmente, las instituciones encargadas de combatir y erradicar la violencia contra las mujeres tiene su antecedente en la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia en Ciudad Juárez (2007) y posteriormente, en 2009, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM).<sup>49</sup>

Asimismo, desde 2006 y 2007 se establecieron dos de los pilares del marco jurídico nacional en materia de igualdad de género con la publicación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,<sup>50</sup> respectivamente, a lo que se sumaron otros logros legislativos importantes en materia penal, como la tipificación del feminicidio a nivel nacional en 2011, la reforma en materia político-electoral de 2014 que permitió que los partidos políticos garantizaran 50% de sus

candidaturas a mujeres y la reciente reforma constitucional de paridad género en la integración de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Cabe destacar que durante los procesos multilaterales de gestación de estas declaraciones e instrumentos, México desplegó un papel activo y propositivo que le ha ganado un lugar a nivel internacional en la búsqueda de la prevalencia de la perspectiva de género.<sup>51</sup>

De esta forma, y tras décadas construyendo sobre este andamiaje jurídico e institucional a nivel internacional, existe cierto consenso sobre la necesidad de que la perspectiva de género se garantice de manera transversal; es decir, incorporada en todas las áreas de Gobierno. No obstante, también es pertinente que, al momento de formular política exterior, se cuestione si ésta se plantea desde el feminismo, desde la teoría de género o desde la perspectiva de género.

Como se mencionó, las mujeres han logrado ocupar espacios de la mayor importancia en la toma de decisiones, si bien esto ha sido de forma parcial y muy dispar en cada país y región.<sup>52</sup> A pesar de estos avances, si no se

[48] En 2020, el 100% de los Estados incorporan la perspectiva de género en el marco normativo, en los instrumentos de planeación y programáticos. Instituto Nacional de las Mujeres, "Matriz de Indicadores de Resultados: Programa S010 Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género", Gobierno de México, 2020, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542809/MIR\\_S010\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542809/MIR_S010_2020.pdf) (Consultado el 3 de abril de 2020).

[49] "Decreto por el que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres", *Diario Oficial de la Federación* (1 de junio de 2009), [http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/312/1/images/normateca\\_1.pdf](http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/312/1/images/normateca_1.pdf) (Consultado el 3 de abril de 2020).

[50] Este instrumento normativo estableció por primera vez la coordinación institucional para prevenir, proteger y erradicar la violencia, además de contar con un presupuesto para asegurar su implementación. Proyecto SUMA SEG, "Los derechos humanos de las mujeres en México", Secretaría de Gobernación del Estado de Guanajuato, 2 de febrero de 2017, <http://genero.seg.guanajuato.gob.mx/2017/02/02/los-derechos-humanos-de-las-mujeres-en-mexico/> (Consultado del 3 de abril de 2020).

[51] Sin embargo, el reto es todavía mayor, pues más allá de la paridad en los espacios públicos, aún es necesario reflexionar en torno a esa noción binaria que ya se analizó, a fin de avanzar hacia su desarticulación y hacia el replanteamiento de una política exterior que no solo reconozca y reflexione al género, sino que también involucre otras categorías que nombren las vulnerabilidades a las que muchas sociedades se encuentran sujetas en la actualidad. México puede partir de estos ejemplos y dar un paso aún más allá para que su política exterior feminista se distinga de otras.

[52] Por ejemplo, de acuerdo con ONU Mujeres, con excepciones como México, en el mundo, en febrero de 2019, había 27 Estados donde las mujeres representaban menos del 10 % del total del parlamento en cámaras únicas o bajas, y sólo 11 mujeres eran Jefas de Estado y 12, jefas de Gobierno. ONU Mujeres, "Hechos y cifras: liderazgo y

atienden y se deconstruyen las estructuras de poder que normalizan prácticas de exclusión, las acciones afirmativas y políticas de representación, tendrán únicamente resultados parciales. Para poder romper con estas violencias estructurales y avanzar en su agenda feminista, México debe atender, entre otros, el desafío interno de la erradicación de la discriminación y violencias contra las mujeres y niñas. Asimismo, es necesario que México reconozca a las mujeres y niñas en su diversidad y en los aportes que realizan a las distintas áreas de la vida pública y privada del país. Tener una política exterior feminista implica atender las causas estructurales que van más allá de la categoría de género.

Partiendo de lo anterior, la política exterior feminista de México se está construyendo a partir de los siguientes pilares:

1. Política exterior con perspectiva de género y agenda feminista exterior *plus*. El objetivo es hacer transversal el enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género e interseccionalidad, en todas las áreas de la política exterior mexicana, como posicionamientos, resoluciones, acuerdos, candidaturas e integración de delegaciones. También se propone impulsar acciones concretas que tengan impacto de la agenda exterior de género, como el Foro Generación Igualdad, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW por sus siglas en inglés), la Agenda Mujer, Paz y Seguridad, el Programa de

participación política", <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures> (Consultado el 3 de abril de 2020).

Trabajo de Lima sobre Género y su Plan de Acción renovado en la reciente Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

2. Una SRE paritaria. Se proponen medidas institucionales y normativas para eliminar las diferencias estructurales y reducir las brechas de desigualdad en la Cancillería.
3. Una SRE libre de violencia y segura para todas. Este pilar busca eliminar toda expresión de violencia de género en la SRE, así como brindar atención adecuada a connacionales en servicios consulares.
4. La igualdad se ve. Este pilar tiene como propósito visibilizar las aportaciones de las mujeres al trabajo de la SRE y a la política exterior. Entre otras acciones, se contempla la paridad de género en los paneles, eventos y reuniones; promover una comunicación incluyente y no sexista; capacitar y sensibilizar al personal en temas de igualdad de género, entre otras.
5. La SRE es feminista interseccional. Todos los ejes de la política exterior de México tendrán como principio la política exterior feminista, por ejemplo: cooperación y asistencia con enfoque de derechos humanos e igualdad; promoción económica que empodere y visibilice a las mujeres; promoción cultural que reconozca las contribuciones de las mujeres a la cultura mexicana;

promoción turística con enfoque de género. Asimismo, contempla que, si bien los instrumentos internacionales en derechos humanos son obligatorios, también deben ser impulsados como orientadores de la política nacional para la promoción de la igualdad de género y del empoderamiento de las mujeres.

Como se mencionó, México ha desempeñado un papel determinante en los foros multilaterales para promover los más altos estándares para alcanzar la igualdad de género y la promoción de los derechos humanos de las mujeres y niñas como: salud y derechos sexuales y reproductivos; énfasis en la diversidad de mujeres; cuidados y trabajo de cuidados no remunerados; reconocimiento de múltiples formas de violencia de género; reconocimiento de los efectos diferenciados del cambio climático en las mujeres y niñas.

Sin embargo, además de seguir promoviendo el tema de género en foros internacionales es indispensable que la política exterior feminista se pueda instrumentar en el ámbito interno.<sup>53</sup> La congruencia entre lo que se defiende en el exterior y su instrumentación en el ámbito interno es una prioridad. Como ha sido

[53] México tiene una amplia trayectoria e interés en la instrumentación de mecanismos para eliminar gradualmente la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres a nivel internacional. También ha promovido la prevención de la violencia de género en conflictos armados, la participación de mujeres en procesos de paz (como en el caso de Colombia), la promoción y la protección de los derechos humanos de mujeres y niñas, la concientización de los efectos diferenciados que tiene el cambio climático para las mujeres, la importancia de incluir la perspectiva de género en todas las agendas globales de desarrollo, entre otras.

para el caso de la incorporación de los derechos humanos, es positivo que esta labor inicie en la Cancillería como ejecutora de la política exterior, y de ahí se traslade a la política interna, reconociendo los retos que un sistema federal presenta, como distintos niveles de desarrollo, patrones culturales y variables regionales que afectan la armonización legislativa local.

Aunque esta es labor de largo aliento, una manera en la que la política exterior feminista puede contribuir para asegurar mayor congruencia, es la labor de comunicación, directa o indirecta, con las instancias de los tres órdenes de Gobierno competentes para lograr la igualdad de género, a fin de reforzar el procesamiento y la comunicación al exterior de sus acciones. En este sentido, la instrumentación de los pilares: *Una SRE libre de violencia y segura para todas*, *Una SRE paritaria* y *La igualdad se ve*, será una señal clara de la Cancillería para las instituciones federales, estatales y municipales.

Como muestra de la necesidad de instrumentar los estándares internacionales al ámbito nacional, se han realizado consultas en todo el país para elaborar el Plan Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2019-2024 (PROIGUALDAD) y para el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2019-2024 (PIPA-SEVM), documentos rectores para alcanzar la igualdad de género y erradicar la violencia contra las mujeres y niñas. Además, la reforma política en paridad de género de 2019<sup>54</sup> contribuye a que

[54] Para referencia sobre los principales avances de la reforma, se sugiere consultar el blog del Instituto Nacional de las Mujeres. Véase “Paridad en todo: 50% mujeres y 50% hombres en la toma de decisiones”, Gobierno de México, <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/paridad-en-todo-50-mujeres-y-50-hombres-en-la-toma-de-decisiones> (Consultado el 3 de abril de 2020).

las mujeres accedan en igualdad de condiciones, a puestos de elección popular, así como garantizar la paridad en todos los poderes y niveles de Gobierno. En este rubro, destacan especialmente las reformas a siete leyes para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política en contra de las mujeres, que además establecen medidas de protección y reparación del daño.<sup>55</sup> Otras manifestaciones de este esfuerzo lo aportan la conformación del gabinete federal —cercano a la paridad— y la implementación de acciones afirmativas para alcanzar la igualdad en más ámbitos del Gobierno federal.

Es pertinente apuntar que “las políticas exteriores feministas son marcos vivos, concebidos para entablar un proceso continuo de aprendizaje y adaptación”.<sup>56</sup> Aunque se pueden tomar ejemplos de otras experiencias, cada una es distinta, pues depende de los objetivos e intereses de cada Estado que la instrumenta. Un marco general propone cinco componentes:

[55] Aprobadas el 12 de marzo de 2020 en el Senado de la República. El dictamen, que a la fecha de elaboración de esta nota se encuentra próximo a publicarse, reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Destaca que por primera vez se define la violencia política contra las mujeres en razón de género, como toda acción u omisión, incluida la tolerancia basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada que tenga por objeto o resultado, limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres.

[56] Lyric Thompson, *Política exterior feminista: un marco* (Washington: International Center for Research on Women, 2020), 3, [https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2020/03/FFPFramework\\_d7-translatn-SP-pages.pdf](https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2020/03/FFPFramework_d7-translatn-SP-pages.pdf) (Consultado el 3 de abril de 2020).

- 1) propósito, que permite garantizar la coherencia entre las políticas nacionales y exteriores;
- 2) definición, que permite entender en qué medida es distinta a una política exterior y utiliza un enfoque interseccional;
- 3) alcance, que identifique a los actores e instituciones involucradas;
- 4) resultados previstos y puntos de referencia, que indique de forma clara los objetivos y su temporalidad; y
- 5) planes para poner en práctica, que proponga acciones específicas, como paridad de género y capacitación del personal.<sup>57</sup>

Tras analizar la política exterior feminista de México, aún en desarrollo, se puede afirmar que toma en cuenta los cinco elementos mencionados. Partiendo de las acciones que ha llevado en foros multilaterales, y luego de la incorporación de la perspectiva de género en su política exterior desde hace ya varios años, las nuevas propuestas marcan el camino para que nuestro país cuente con una política exterior feminista propia cuyas acciones se reflejen positivamente en tanto en el ámbito interno como en el externo.

## Conclusión

La política exterior feminista, entendida como una serie de principios a favor de la igualdad de género y la no discriminación, así como de la transformación de las estructuras de poder, es una herramienta útil para visibilizar las experiencias de comunidades históricamente vulneradas y excluidas en el ejercicio tradicional de la política exterior. En tal sentido, permite observar las diferentes realidades desde el punto de vista de las sociedades en mayor situación de vulnerabilidad y transformar, mediante la desarticulación

[57] Lyric Thompson, *Política exterior feminista: un marco*.

de la concepción binaria de la realidad, a las distintas interacciones sociales.

Por ser el primer país del Sur Global en contar con una iniciativa de este tipo, y dado que la realidad política, económica y social mexicana es distinta al de los demás países que la han adoptado, la adopción de una política exterior feminista obliga al Gobierno de México a reconocer la complejidad de sus interacciones sociales y la diversidad de su sociedad. Ese reconocimiento abre además la posibilidad de analizar y transformar el entorno social mexicano desde una perspectiva de colectividad,

la cual necesariamente implica sostener un diálogo abierto y reconocer al género y a la identidad como conceptos en constante transformación.

## Imágenes

- © Portada: Sean Mackaoui, en *El Mundo*.
- © Mitch Blunt/Getty Images, en *AboutEspañol*, p. 5.
- © Christy, en *Flickr*, p. 9.
- © Melissa McFeeters para *Foreign Policy*, p. 10.
- © Adrian Wyld, *The Canadian Press*, p. 12.
- © Gobierno de Suecia, p. 12.





**07**

Nota de  
análisis

# COVID-19: LAS CONSECUENCIAS DE UNA PANDEMIA MODERNA

JUNIO 2020

# Covid-19: las consecuencias de una pandemia moderna

Durante los primeros meses de 2020, la propagación por el mundo del coronavirus SARS-CoV-2 y la enfermedad que ocasiona (la covid-19) desencadenó lo que podría ser un nuevo tiempo histórico.<sup>1</sup> A pesar de no ser la primera en la historia de la humanidad<sup>2</sup> —hoy recobran su popularidad la gripe española, el síndrome respiratorio agudo grave (SARS) y la influenza A (H1N1)—, la pandemia de covid-19 ha monopolizado los discursos gubernamentales, la información de los medios de comunicación, el diálogo en las redes sociales y las conversaciones cotidianas, ya que su magnitud y efectos no tienen precedente. Desde ahora sabemos con certeza que la covid-19 dejará sus consecuencias y legado particular en esta generación. Lo relevante es entender cómo llegamos a este punto precisamente en un momento de la historia con el mayor desarrollo

científico, tecnológico y de comunicación; cuáles fueron las causas que propiciaron la situación que actualmente enfrentamos y cuáles son las tendencias observables a la fecha. Para esto, es indispensable tener en cuenta varios actores sociales (el Estado, los grupos y las redes transnacionales, la sociedad civil y el individuo), diversas variables sistémicas (la modernidad, la política internacional, el capitalismo y la globalización) y distintos ámbitos sociales (la economía, la política y las interacciones de identidades).

Con esta nota de análisis, el Instituto Matías Romero (IMR) desea sumarse a los esfuerzos por explicar, a partir de un marco analítico, los efectos que ha tenido la pandemia de covid-19 en el mundo y las tensiones que se han visibilizado y acentuado con este acontecimiento. Advertimos la dificultad de tratar de explicar acontecimientos presentes; sin embargo, nuestra propuesta busca analizar tres aspectos de la experiencia social que se han visto afectados por la propagación de este virus, mediante tres enfoques teóricos distintos, pero, al mismo tiempo, complementarios —la política internacional del realismo, las sociedades del riesgo de Ulrich Beck y las consecuencias del mundo globalizado de Bertrand Badie. De esa forma esta nota se integra conforme a estos tres puntos de vista del estudio de los fenómenos sociales.

[1] El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que, por el número de casos de contagio y su presencia en prácticamente todos los países del mundo, el nuevo coronavirus se había convertido en una pandemia.

[2] El término *pandemia* se emplea cuando “una epidemia ocurre alrededor del mundo, o en una área muy amplia, cruzando fronteras internacionales y por lo general afectando a un gran número de personas”. Véase “Pandemic”, en John M. Last, Robert A. Spasoff y Susan Harris (eds.), *A Dictionary of Epidemiology*, 4a ed., Nueva York, Oxford University Press, 2001.

## Covid-19 y el estatus internacional

El acontecimiento mundial de la pandemia ha hecho evidente la competencia entre grandes potencias por demostrar poder y capacidades de coerción, de resistencia y también de cooperación. La imagen de fortaleza que intentan demostrar y reforzar los grandes poderes repercute en sus relaciones con rivales y aliados —mientras, ante los primeros, el estatus fortalece las capacidades de disuasión, frente a los segundos, aviva las percepciones de los beneficios que implican las alianzas. El sistema internacional del siglo XXI ha visto intensificada la contienda entre Estados Unidos y China, y la pandemia del nuevo coronavirus la ha hecho más evidente y abierta.

China, que ha aprovechado desde la década de 1990 su auge económico para presentarse como alternativa a la influencia estadounidense en la economía internacional y también en las estructuras políticas del mundo liberal, ha intentado aparecer ante el mundo en crisis como fuente de estabilidad política y económica, y como opción única de ayuda sanitaria. Con base en dos ejes, China ha buscado mostrar como menores ante el mundo los efectos que el nuevo coronavirus ha tenido en su sociedad y, con ayuda de grupos empresariales chinos,<sup>3</sup> ha puesto en marcha una campaña vistosa de ayuda humanitaria en Europa, Asia, África y

[3] Hangwei Li y Jacqueline Musiitwa, “Coronavirus Diplomacy: China’s Opportune Time to Aid Africa”, *The Africa Report*, 24 de abril de 2020, en <https://www.theafricareport.com/26750/coronavirus-diplomacy-chinas-opportune-time-to-aid-africa/> (consultado el 2 de junio de 2020); Celia Hatton, “Jack Ma: The Billionaire Trying to Stop Coronavirus (and Fix China’s Reputation)”, en *BBC News*, 26 de abril de 2020, en <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52325269> (consultado el 2 de junio de 2020).

América, mediante la cual ha vendido y ha donado cargamentos de material sanitario y de respiración asistida a los países que lo han solicitado; así ha sido anunciado por las agencias de información y los sitios de noticias del Gobierno chino —Xinhua, *The People’s Daily*, *China Daily*, *Global Times*. Algunos interpretan esto como un esfuerzo por “distraer la atención de acusaciones que identifican la opacidad inicial [de China] como responsable de las dificultades por la que pasa el resto del mundo, y en particular de la inminente catástrofe económica”<sup>4</sup> y también por mostrarse como un aliado o, al menos, un socio con el cual se desearía contar para enfrentar las dificultades sanitarias y económicas que se prevén en el futuro cercano.<sup>5</sup>

Por su parte, Estados Unidos, a pesar de las consecuencias destructivas que la pandemia ha tenido al interior en muchos sectores y en su población,<sup>6</sup> ha instrumentado campañas

[4] Louisa Lim, “China Is Trying to Rewrite the Present”, en *Foreign Policy*, 23 de marzo de 2020.

[5] En Italia, por ejemplo, se identificó que, a finales de marzo, se desplegó una campaña de propaganda en Twitter para difundir y promocionar la ayuda médica que había enviado el gobierno chino; 47821 cuentas de esa red social replicaron los *hashtags* #forzaCinaeItalia (fuerza China e Italia), inventado por la cuenta de la embajada de China en ese país, y #grazieCina (gracias, China), de las cuales 46.3% se llegaron a identificar como bots, esos perfiles publicaban entre 50 y 91 tuits diarios, sin descanso, todos a favor de las acciones chinas en territorio italiano. Alkemy Lab, *Data Intelligence: Comunicazione cinese in Italia*, *Formiche*, Roma, Formiche, marzo de 2020, en <https://formiche.net/files/2017/07/Social-Data-Intelligence-Comunicazione-cinese-ricerca-per-Formiche-1.pdf> (consultado el 2 de junio de 2020).

[6] Al cierre de edición de esta nota, en Estados Unidos han muerto 111194 personas y otras 20985000 han perdido su empleo, de acuerdo con cifras del Coronavirus Resource Center-Johns Hopkins University y el U.S. Bureau of Labor Statistics (9 de junio de 2020).

de ayuda humanitaria que, en contraste con la estrategia de China, no buscan fortalecer su estatus ni acercar a nuevos países a su esfera de influencia, sino mantener la imagen estadounidense de la potencia mundial, líder absoluto del mundo libre y democrático. El Departamento de Estado ha enviado apoyo médico a los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) equivalente a 18.3 millones de dólares<sup>7</sup> y, en la página de internet de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se ha anunciado la oferta a gobiernos, organizaciones multilaterales y grupos de la sociedad civil por 500 millones de dólares para ayuda en el combate de la covid-19.<sup>8</sup>

Sin embargo las políticas del Gobierno estadounidense se han visto opacadas por sus mismas acciones. Por un lado, a inicios de abril, Francia y Alemania, aliados tradicionales de Estados Unidos, denunciaron los esfuerzos de Washington por acaparar y desviar cargamentos de equipo médico,<sup>9</sup> por otro, al paso de las semanas, el anuncio del 8 de abril de 2020, sobre la disminución de sus contribuciones a la



Organización Mundial de la Salud,<sup>10</sup> ha llevado a que, el 29 de mayo, se informara la suspensión de relaciones de Estados Unidos con este organismo por considerarlo “sinocéntrico”.<sup>11</sup> Estos actos, ante la opinión pública, han acentuado diferencias del Gobierno estadounidense con

[7] U.S. Department of State, “U.S. Support for ASEAN in Fighting COVID-19”, 31 de marzo de 2020, en <https://www.state.gov/u-s-support-for-asean-in-fighting-covid-19/> (consultado el 2 de junio de 2020).

[8] USAID, “Novel Coronavirus (COVID-19)”, 1 de junio de 2020, en <https://www.usaid.gov/coronavirus> (consultado el 2 de junio de 2020).

[9] Ania Nussbaum y Patrick Donahue, “Germany and France Blame Americans for Playing Dirty over Masks”, en Bloomberg, 3 de abril de 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-03/germany-and-france-blame-americans-for-playing-dirty-over-masks> (consultado el 2 de junio de 2020); Kim Willser, Julian Borger y Oliver Holmes, “US Accused of ‘Modern Piracy’ after Diversion of Masks Meant for Europe”, *The Guardian*, 4 de abril de 2020.

[10] La fuente principal de financiamiento de la OMS es el gobierno de Estados Unidos (122.6 millones de dólares anuales), seguido por las contribuciones de China (28.6 millones de dólares anuales) y de Japón (20.5 millones de dólares anuales). El total de contribuciones gubernamentales y privadas de la OMS en 2020 alcanzará 246.8 millones de dólares. Niall McCarthy, “Which Countries Are the Biggest Financial Contributors to the World Health Organization?”, en *Forbes*, 8 de abril de 2020, <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2020/04/08/which-countries-are-the-biggest-financial-contributors-to-the-world-health-organization-infographic/#24c07253494c> (consultado el 2 de junio de 2020).

[11] The White House, “Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing”, 8 de abril de 2020, en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-22/> (consultado el 2 de junio de 2020); Jason Hoffman y Maegan Vazquez, “Trump Announces End of US Relationship with World Health Organization”, en CNN, 29 de mayo de 2020, <https://edition.cnn.com/2020/05/29/politics/donald-trump-world-health-organization/index.html> (consultado el 2 de junio de 2020).



China; de hecho, ya ha declarado que mediante un paquete de medidas hará que China acepte su responsabilidad por no haber prevenido la pandemia;<sup>12</sup> el Gobierno estadounidense también ha contemplado la posibilidad de imponerle más tarifas económicas a China.

Rusia, otro actor relevante, basa su estrategia de estatus internacional en presentarse, al mismo tiempo, como potencia del *statu quo* internacional y como contrapeso y fuente de resistencia frente al orden liberal de “Occidente”.<sup>13</sup> Por un lado, procura acercarse a las naciones del mundo liberal, como se expresa en sus documentos oficiales, Rusia ha buscado

proyectar frente a los países europeos y los aliados estadounidenses “una imagen ‘objetiva’ y ‘digna de confianza’”;<sup>14</sup> por otro, pretende fortalecer su imagen de opción alternativa a la influencia de Estados Unidos y la Unión Europea para mantener la cercanía de sus aliados en Europa del Este y Asia Central,<sup>15</sup> y también fortalecer los nexos con países en Asia y América que buscan distanciarse del peso del bloque

[12] The White House, “Remarks by President Trump, Vice President Pence, and Members of the Coronavirus Task Force in Press Briefing”, 27 de abril de 2020, en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-members-coronavirus-task-force-press-briefing-33/> (consultado el 2 de junio de 2020).

[13] Yulia Kiseleva, “Russia’s Soft Power Discourse: Identity, Status, and the Attraction of Power”, en *Politics*, vol. 35, núms. 3-4, noviembre de 2015, pp. 320-325

[14] Marina Ozerova, “Rossiya primenit na Ukraine myagkuyu silu. Konstantin Kosachev — o russkom yazyke, nasledstve SSSR i zhestkom sopernichestve”, en MKRU, 27 de mayo de 2014, en <http://www.mk.ru/politics/2014/05/27/rossiya-primenit-na-ukraine-myagkuyu-silu.html> (consultado el 2 de junio de 2020); y Vladimir Soloviev, “[K. Kosachev:] ‘Protiv Rossii Deistvuyut Osoznanno I Tselenapravlenno, No Na Eto Nelzya Obizhatsya’”, en *Kommersant*, 7 de abril de 2012, en <http://kommersant.ru/doc/1911330> (consultado el 2 de junio de 2020), citado en Y. Kiseleva, *op. cit.*, p. 322.

[15] Alexander Sergunin y Leonid Karabeshkin, “Understanding Russia’s Soft Power Strategy”, en *Politics*, vol. 35, núms. 3-4, noviembre de 2015, p. 349.



estadounidense.<sup>16</sup> Estos dos aspectos de la estrategia rusa se han reflejado en su táctica de cooperación al enviar ayuda humanitaria a Italia y Estados Unidos.<sup>17</sup> Moscú difunde en sus medios —Russia Today y Sputnik—, opiniones agradecidas de políticos italianos, fotografías y videos de la operación humanitaria,<sup>18</sup>

y cuestiona el papel que la Unión Europea ha desempeñado en la emergencia.<sup>19</sup> La ayuda rusa también llegó a Estados Unidos si bien limitada sólo a cargamentos médicos.<sup>20</sup> Conforme con la otra cara de su estrategia, Rusia también ha puesto en marcha campañas médicas de estatus con sus aliados en Asia y con quienes no

[16] Stephen Blank y Younkyoo Kim, “Russia and Latin America: The New Frontier for Geopolitics, Arms Sales and Energy”, en *Problems of Post-Communism*, vol. 62, núm. 3, 2015, pp. 159-166, y 398-402.

[17] Italia recibió en marzo cargamentos de instrumentos médicos que estuvieron acompañados del despliegue de personal y vehículos militares rusos en ciudades italianas. “Coronavirus, Mosca manda in Italia virologi e medici militari e attrezzature sanitarie”, *La Stampa*, 22 de marzo de 2020, <https://www.lastampa.it/esteri/2020/03/22/news/coronavirus-mosca-manda-in-italia-virologi-militari-e-attrezzature-1.38623730> (consultado el 2 de junio de 2020).

[18] Emanuele Rossi, “Dalla Russia con amore, Putin invia gli aiuti in Italia. Con un mistero...”, en *Formiche*, 22 de marzo

de 2020, <https://formiche.net/2020/03/russia-putin-aiuti-mistero/> (consultado el 2 de junio de 2020); “Russian Military Support ‘Much Needed’ in Italy’s ‘Critical’ Battle against COVID-19—Lombardy VP”, en RT, 28 de marzo de 2020, <https://www.rt.com/news/484299-italy-russian-medics-bergamo-coronavirus/> (consultado el 2 de junio de 2020).

[19] Danielle Ryan, “Russian Aid to Italy, Dubbed an ‘Influence Operation’ by the EU-Partnered Media Outfit, Is Indeed Shameful—for Europe”, en RT, 3 de abril de 2020, <https://www.rt.com/op-ed/484921-russian-aid-italy-influence/> (consultado el 2 de junio de 2020).

[20] Anton Troianovski, “Turning the Tables, Russia Sends Virus Aid to U.S.”, *The New York Times*, 2 de abril de 2020.

comparten los valores del mundo liderado por Estados Unidos.<sup>21</sup>

Las campañas de estatus implementadas tanto por China como por Rusia durante la pandemia de covid-19 han encontrado en la Unión Europea un grupo dividido, cuyos intereses heterogéneos y sistemas democráticos liberales han contribuido a evidenciar las consecuencias inesperadas y catastróficas, resultado del encuentro entre la expansión del coronavirus y las carencias en las formas de organización nacionales y regionales.

Aunque los organismos de la Unión han puesto en marcha medidas para ayuda humanitaria y económica —como el plan “Equipo Europa” que reparte 3000 millones de euros entre los países miembros<sup>22</sup> o la iniciativa “resCEU” de envío de cargamentos de material sanitario y equipos de personal médico a los países que más necesitan

la ayuda<sup>23</sup>—, los ideales de cooperación europea y supranacionalidad se han visto dañados por la escasez de instrumentos sanitarios y recursos económicos. El 18 de mayo, los líderes de Alemania y Francia presentaron una propuesta para solicitar un préstamo de 545 billones de euros para crear un fondo de recuperación para los países de la Unión Europea que han sufrido más por la pandemia. Este préstamo será pagado por todos los miembros de la Unión, en beneficio de los más pobres. El 27 de mayo, se anunció el programa de recuperación económica “Next Generation EU”, mediante el cual se invertirán 1.85 billones de euros para incentivar el empleo y el crecimiento.<sup>24</sup>

### Las sociedades modernas frente a los riesgos de la covid-19

La pandemia también ha acelerado las tendencias presentes en las sociedades modernas. Los peligros que traen consigo las interacciones sociales del siglo XXI, las distintas interpretaciones sobre

[21] Los países de la esfera de influencia rusa también han recibido ayuda humanitaria de Moscú. Armenia, Azerbayán, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Moldavia, Mongolia, Tayikistán y Uzbekistán han aceptado miles de pruebas de detección para covid-19 y toneladas de materiales médicos. Además, el Estado ruso ha enviado cargamentos de ayuda sanitaria a China, Corea del Norte, Irán y Venezuela. Véase “Where Has Russia Sent Coronavirus Aid around the World?”, *The Moscow Times*, 1 de abril de 2020, en <https://www.themoscowtimes.com/2020/04/01/where-has-russia-sent-coronavirus-aid-around-the-world-a69825> (consultado el 2 de junio de 2020).

[22] Comisión Europea, “Coronavirus: respuesta mundial de la UE para luchar contra la pandemia”, comunicado de prensa, Bruselas, 8 de abril de 2020, en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_604](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_604) (consultado el 2 de junio de 2020); Jutta Urpilainen, “Team Europe with Our Partners against the COVID-19”, 28 de marzo de 2020, en Unión Europea, en [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/urpilainen/announcements/commissioner-urpilainen-team-europe-our-partners-against-covid-19\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/urpilainen/announcements/commissioner-urpilainen-team-europe-our-partners-against-covid-19_en) (consultado el 2 de junio de 2020).

[23] Comisión Europea, “Resumen de la respuesta de la Comisión”, 15 de mayo de 2020, en [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/overview-commissions-response\\_es](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/overview-commissions-response_es) (consultado el 2 de junio de 2020); Comisión Europea, “Covid-19: La Comisión crea una primera reserva de emergencia de equipos médicos de ResceEU”, comunicado de prensa, Bruselas, 19 de marzo de 2020, en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_476](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_476) (consultado el 2 de junio de 2020).

[24] Steven Erlanger, “Merkel, Breaking German ‘Taboo,’ Backs Shaerd E.U. Debt to Tackle Virus”, *The New York Times*, 18 de mayo de 2020, en <https://www.nytimes.com/2020/05/18/world/europe/coronavirus-european-union-fund.html> (consultado el 2 de junio de 2020); Comisión Europea, “El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación”, comunicado de prensa, Bruselas, 27 de mayo de 2020, en [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_940) (consultado el 2 de junio de 2020).

los efectos de acontecimientos globales adversos para las poblaciones humanas, las contradicciones de los sistemas productivos y económicos del capitalismo, las desigualdades sociales y las consecuencias distintas que eventos disruptivos tienen en países diferentes y sectores de la sociedad, o incluso, su propia negación, se han vuelto no sólo más notorios con este fenómeno sanitario, sino que se han acentuado. Ulrich Beck propone una forma de entender esta red compleja de factores que moldean el mundo de la modernidad con la teoría de las *sociedades del riesgo*<sup>25</sup>, que son, en términos generales, formas sistemáticas de lidiar con peligros e inseguridades inducidos e introducidos por la modernización misma,<sup>26</sup> las cuales se caracterizan por la imposibilidad de atribuir los daños de las actividades modernas a factores externos a la sociedad (la naturaleza, voluntades divinas, etc.),<sup>27</sup> y, en consecuencia, la presencia de riesgos y su mitigación parecen depender de las decisiones que los individuos toman en el contexto de la modernidad.

De acuerdo con Beck, las características fundamentales de estos riesgos son su naturaleza global y sus causas “modernas”; los peligros son resultado de desarrollos económico-tecnológicos



y políticos,<sup>28</sup> lo que produce incertidumbre en la sociedad del riesgo, ya que las personas deben lidiar con las consecuencias no esperadas de sus acciones, tales como, por ejemplo, el aumento de la temperatura del planeta a causa de la industrialización y la producción en masa. A este escenario de riesgos múltiples y continuos se suma uno más: la actual pandemia, cuyas consecuencias han sido, como todo riesgo en las sociedades que identifica Beck, de alcance global.

Las propiedades principales del fenómeno moderno de las sociedades del riesgo identificadas por Beck están presentes en la pandemia de covid-19.<sup>29</sup> Un evento aislado en un

[25] Ulrich Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Londres, Sage Publications, 1992.

[26] *Ibid.*, p. 21. En general, la modernidad se puede entender desde distintos ámbitos: en el político, representa el cambio de un orden religioso a una organización formada por el estado-nación; en el económico representa el surgimiento del capitalismo y el proceso de industrialización; en el social es el reemplazo de lealtades “tradicionales” a lealtades modernas como la clase, género, etnia, etc. Otro elemento fundamental es el avance de la ciencia y la confianza en la “razón” humana para entender y controlar el mundo.

[27] *Ibid.*, p. 183.

[28] *Ibid.*, p. 32.

[29] Primero, estos grupos humanos entienden que los riesgos a los que se enfrentan producen daños irreversibles y se basan en interpretaciones, es decir, están abiertos a definiciones y construcciones sociales, lo que no significa que no “existan”, sino que se pueden entender de distintas formas. Segundo, a pesar de que los riesgos que se enfrentan son globales, sus efectos son distintos en cada sociedad. Tercero, los peligros que enfrentan estas poblaciones no se oponen a la lógica del capitalismo en el que se desenvuelven las sociedades del riesgo, sino que, mediante su propagación y comercialización la modifican. Cuarto, en estas interacciones sociales, cuestiones como la ciencia se politizan y, de esta forma, se abren espacios políticos. Quinto, aunque los peligros y daños que se busca mitigar (contaminación, nuevas enfermedades, destrucción del

mercado en una provincia de China tuvo efectos, aún desconocidos en su totalidad, en prácticamente todos los países en tan sólo un par de meses.<sup>30</sup> Teniendo esto en cuenta, cualquier país es vulnerable. Las imágenes de grandes protestas desde Chile hasta Hong Kong fueron reemplazadas por otras de calles sin personas en las grandes ciudades del mundo. La economía mundial entrará en recesión (disminuyendo hasta 3%) y alrededor de 170 países decrecerán económicamente.<sup>31</sup> Cientos de millones de personas permanecen aisladas en una cuarentena generalizada sin precedentes, con información sobre la covid-19 pero sin una vacuna y

medio ambiente) tienen consecuencias en el presente, su riesgo yace en los efectos que podrían tener en el futuro. Sexto, en virtud de las tendencias individualistas que resultan de la modernidad, a pesar de que los riesgos que enfrentan las sociedades identificadas por Beck son “universales” (como, por ejemplo, el cambio climático), el individuo norma su conducta para hacer frente a éstos (las personas reciclan, apagan la luz y utilizan el transporte público, por ejemplo, para contribuir a mitigar los peligros que se avecinan). Séptimo, los riesgos que estas poblaciones enfrentan adquieren carácter científico —se “cientifican”— los límites entre lo natural y lo social se desdibujan; así como la ciencia es una de las causas del riesgo, es también el medio para definirlo y la fuente de soluciones para enfrentarlo. Octavo, de esta forma, aunque la ciencia se vuelve cada vez más relevante y necesaria en las sociedades del riesgo, es a la vez insuficiente para la construcción de una “verdad” social.

[30] Según el Centers of Disease Control and Prevention (CDC), un brote puede llegar a viajar de un pueblo aledaño hasta las ciudades más grandes de todos los países del mundo en 36 horas. CDC, “Why It Matters: The Pandemic Threat”, 2020, en <https://www.cdc.gov/globalhealth/healthprotection/fieldupdates/winter-2017/why-it-matters.html> (consultado el 2 de junio de 2020).

[31] Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*, Washington, D.C., FMI, abril de 2020, en <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/World-Economic-Outlook-April-2020-The-Great-Lockdown-49306> (consultado el 2 de junio de 2020).

tratamiento contra ella; mientras siga presente en el mundo, los rebrotes parecen inevitables. Varios países han optado por cerrar sus fronteras y suspender viajes “no esenciales”. Paradójicamente, la movilidad de personas y mercancías asociada a la globalización ha sido el factor de propagación del virus.

También, su aparición es el resultado de los modos de producción y consumo de la sociedad moderna; el deterioro ambiental, la destrucción de los ecosistemas de las especies salvajes y la invasión de esos entornos biológicos silvestres por proyectos urbanos crean situaciones propicias para la mutación acelerada de virus, como fue el caso de la pandemia actual.<sup>32</sup> Además, este acontecimiento sanitario muestra la contradicción presente entre el individualismo y la comunidad en las sociedades modernas. En primer lugar, es un problema mundial que sólo podrá ser resuelto mediante acciones conjuntas. En segundo lugar, diversas medidas que se deben llevar a cabo para mitigar las consecuencias y los riesgos de la propagación de la covid-19 se basan en acciones que tienen que llevar a cabo los individuos —confinamiento voluntario, medidas de higiene y distanciamiento social. Asimismo, la pandemia de la covid-19 pone de manifiesto la relevancia de la ciencia, su insuficiencia y sus límites. Hoy, el discurso científico no es el dominante y, como se explicará, “varias verdades” disputan el entendimiento de esta enfermedad y de sus consecuencias biológicas y sociales.

Otra tendencia visible, que se incorpora al análisis de la pandemia de covid-19 mediante

[32] Ignacio Ramonet, “La pandemia y el sistema-mundo”, *La Jornada*, 25 de abril de 2020.



el enfoque analítico de sociedades del riesgo, es la crítica al sistema del capitalismo neoliberal, ya que destaca las tensiones entre un fenómeno global que tiene consecuencias distintas por la estructura jerárquica y desigual del mundo moderno y capitalista. El coronavirus ha expuesto de manera más profunda que otras crisis las desigualdades ya existentes.<sup>33</sup> Si bien es cierto que la covid-19 se ha expandido de manera simultánea en todos los países, indiferente a clases sociales, nacionalidades o culturas,<sup>34</sup> sería

erróneo pensar que tiene los mismos efectos para todas las personas.<sup>35</sup> Somos seres biológicos, pero también sociales. Y, en términos de Beck, a pesar de que los riesgos afectan a todas las sociedades, las consecuencias ocurren y se enfrentan de forma diferenciada. El virus por sí mismo no se expande de forma discriminatoria; sin embargo, los individuos están inmersos en relaciones de poder en las que se entrelazan factores sociales como la identidad nacional, el nacionalismo, el racismo, la xenofobia, las clases sociales o el capitalismo.<sup>36</sup> Durante las pandemias, las personas con menos recursos son más vulnerables por tres factores principales: mayor exposición al virus, mayor propensión a contraer enfermedades por sistemas inmunológicos debilitados y menor acceso a sistemas de salud.<sup>37</sup> Al mismo tiempo, en el caso actual, las estrategias de distanciamiento social y aislamiento voluntario no pueden seguirse por quienes, por su tipo de trabajo, tienen dificultades para respetarlo y

Francia e Italia, han estado en el epicentro de la crisis. Tomando como referencia el número de casos confirmados (al 8 de junio de 2020), los principales países afectados son: Estados Unidos (1962982), Brasil (707412), Rusia (484630), Reino Unido (288834) e India (270876). Las cifras se actualizan cada hora, se recomienda visitar <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

[33] Chema Vera, "COVID-19 Thrives on Inequality", en Project Syndicate, 13 de abril de 2020, en <https://www.project-syndicate.org/commentary/rich-countries-must-tackle-covid19-inequality-crisis-by-chema-vera-2020-04> (consultado el 2 de junio de 2020). Las diferencias entre las personas se forman a través de diversas categorías entrelazadas —raza, clase social, género, nacionalidad, entre otras— que influyen en la exposición al virus del covid-19, la propensión a desarrollar la enfermedad y el acceso a sistemas de salud, pero también tienen efectos visibles durante el tratamiento.

[34] De hecho, las economías más grandes del mundo, como Estados Unidos, China, Japón, Alemania, Reino Unido,

[35] Véase Max Fisher y Emma Bubola, "As Coronavirus Deepens Inequality, Inequality Worsens Its Spread", *The New York Times*, 15 de marzo de 2020, en <https://www.nytimes.com/2020/03/15/world/europe/coronavirus-inequality.html> (consultado el 2 de junio de 2020).

[36] Judith Butler, "El capitalismo tiene sus límites", en *Sopa de Wuhan, Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio* (ASPO), 2020, p. 62.

[37] Quinn, Sandra Crouse y Supriya Kumar. "Health Inequalities and Infectious Disease Epidemics: A Challenge for Global Health Security", en *Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science*, vol. 12, núm.5, septiembre-octubre de 2014, p. 264.



mantener un ingreso; factores como las características productivas, la formalidad y la estabilidad del empleo, los servicios y las características de las viviendas, y la infraestructura de las poblaciones exponen a sectores de la sociedad a los peligros del virus que se ha propagado por el mundo. También gente con condiciones médicas preexistentes como enfermedades cardíacas, obesidad y desnutrición, que se acentúan por la falta de acceso a servicios médicos y la dificultad de llevar una alimentación adecuada, es más vulnerable a los riesgos de la covid-19. Finalmente, la falta de acceso a servicios de salud y seguros de gastos médicos también contribuyen, como diría Beck, a la mitigación diferenciada por estrato social de los peligros presentes y futuros de esta pandemia. Incluso quienes no contraigan la enfermedad sufrirán los estragos de la desigualdad, pues difícilmente podrán mitigar las consecuencias económicas de un confinamiento masivo. Partiendo de esa realidad, las Naciones Unidas adoptaron la resolución (A/RES/74/274) —impulsada por México— en la que exhorta a los países a evitar la especulación y la acumulación indebida que puedan obstaculizar el acceso a los medicamentos esenciales, las vacunas, el equipo de protección personal y el equipo médico

para hacer frente a la covid-19.<sup>38</sup> En suma, la pandemia revela que un problema biológico se puede transformar en uno económico, político y social, y que la mitigación y el manejo de los riesgos se da de forma diferenciada.

### **El individuo frente a las paradojas de la covid-19**

En el tercer y último aspecto de la experiencia social que se presenta en esta nota, se analizan las consecuencias que la aceleración en las tendencias de la política internacional y las sociedades del riesgo, causada por la pandemia de covid-19, tiene sobre los individuos, que son actores en tensión por sus identidades contrapuestas y obediencias encontradas frente al Estado, las redes productivas transnacionales del capitalismo y los grupos de identidades sociales (*identity entrepreneurs*). Bertrand Badie sugiere pensar en los efectos que tiene la globalización sobre los individuos como en un triángulo, en el que cada vértice representa un tipo de actor distinto —Estado, redes transnacionales y actores con racionalidad identitaria— que, al contraponerse en intereses y acciones, ejerce presión sobre las personas.

La globalización desempeña un papel fundamental en este tipo de interacciones, ya que facilita la conectividad del mundo y también los flujos de información, y coloca al individuo en una situación de importancia sin precedentes, con posibilidades de agencia mayores en todos los ámbitos sociales. El Estado, a pesar de ser una figura vigente e históricamente importante en el ámbito internacional, se enfrenta

[38] Esta resolución puede consultarse en <https://undocs.org/es/A/RES/74/274>



actualmente a actores que presentan alternativas a su forma de organización e interacción con individuos y colectividades. Las redes transnacionales y los actores con racionalidad identitaria —que representan a empresas, organismos internacionales y organizaciones de carácter civil, respectivamente— constituyen dos tipos de organización colectiva que ofrecen al individuo dos opciones más para interactuar con otras personas y la experiencia social que lo rodea. Esto da lugar a las tensiones de las que se ha hablado, pues el comportamiento de cada aspecto de la globalización demanda acciones y lealtades por parte del individuo, quien se ve forzado a decidir de forma en ocasiones contradictoria por aspectos y demandas que se encuentran en oposición. En función del papel que decida desempeñar, cada persona se vuelve capaz de multiplicar sus identidades, pertenecer a una u otra colectividad y, así, influir en la configuración del entorno internacional.

Respecto a la primera fuerza, uno de los efectos visibles de la pandemia ha sido precisamente el reforzamiento del Estado. A pesar de la importancia de la gobernanza global y la cooperación internacional, cada país ha optado en primera instancia por responder de forma distinta, adoptando medidas que van desde suspensión de actividades laborales y escolares, cierre de fronteras, toque de queda, imposición de una cuarentena, hasta la vigilancia estricta de la población, con el objetivo de evitar el aumento de contagios. Recordemos que esta es una de las atribuciones del Estado para enfrentar circunstancias graves que puedan poner en riesgo a la población cuyos límites son la justificación, excepcionalidad y temporalidad de las medidas. Cabe destacar que estas tendencias no son nuevas; simplemente se han visibilizado y fortalecido.

A pesar de que la globalización y el neoliberalismo promueven la idea de la libre circulación de personas, bienes, servicios e ideas, desde

hace algunos años se ha observado un regreso a la idea de frontera física como condición del restablecimiento de la identidad nacional y la soberanía política.<sup>39</sup> Con la gestión de la covid-19 que están llevando a cabo los gobiernos, la frontera ya no sólo es territorial, sino que llega hasta el nivel del cuerpo individual; el control biopolítico se ejerce hasta los hogares —debido a las medidas de confinamiento domiciliario— y se logra gracias al uso de la tecnología. Debido a que el coronavirus se extiende rápidamente, y la mayoría de quienes lo portan no presentan síntomas, se ha optado por establecer dispositivos, mediante teléfonos móviles, que identifiquen qué personas han estado infectadas y dónde se localizan. Estas formas de vigilancia no son nuevas, pero la covid-19 “ha legitimado y extendido esas prácticas estatales de biovigilancia y control digital normalizándolas y haciéndolas necesarias”.<sup>40</sup> Algunos ejemplos del uso de estas medidas se encuentran en Corea del Sur, China y Singapur, países en donde la población, en lugar de oponerse a ellas por restrictivas y cuestionarlas, ha buscado protección en el Estado y sus medidas de control, y ha dejado al mercado y las estructuras del orden internacional en un plano subordinado.

Asimismo, el mensaje transmitido por los Estados sobre la pandemia de covid-19 permea de forma diferenciada entre los individuos que conforman las sociedades. La comunicación masiva e inmediata que ha resultado

del proceso de globalización facilita a los individuos acceder a información basta y diversa, aunque no siempre precisa ni verídica, en la cual basan parte de sus decisiones privadas y sociales. Durante la emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus, las personas se han visto inmersas en una situación de incertidumbre, propiciada por la propagación de información contradictoria y de noticias falsas por parte de Estados y otros grupos políticos y sociales;<sup>41</sup> de esta forma, al encontrarse con argumentos opuestos a las recomendaciones del consenso científico (que, por ejemplo, mencionan remedios caseros para combatir el virus y ponen en duda la existencia del agente patógeno o incluso hablan de la “inmunidad de rebaño”<sup>42</sup> como estrategia de prevención), parte de la responsabilidad de contención de la pandemia de covid-19 parece haber recaído en el individuo, cuyas acciones se habrían vuelto fundamentales no sólo para procurar su bienestar físico, sino incluso para proteger la salud de toda su comunidad.

[39] Paul B. Preciado, “Aprendiendo del virus”, *El País*, 28 de marzo de 2020, en [https://elpais.com/elpais/2020/03/27/opinion/1585316952\\_026489.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/27/opinion/1585316952_026489.html) (consultado el 2 de junio de 2020).

[40] *Idem.*

[41] Mucho antes del brote del virus, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) advirtió sobre el impacto que la transformación política, tecnológica, económica y social ha tenido en la forma en que intercambiamos información en los últimos años y especialmente de las consecuencias de algunas campañas de desinformación. Noticias ONU, “Noticias falsas y desinformación, otra pandemia del coronavirus”, en ONU, 16 de abril de 2020, en <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472922> (consultado el 2 de junio de 2020).

[42] Término utilizado para referir una masa crítica de infección en poblaciones de bajo riesgo, lo que en última instancia frustraría la transmisión del virus. Ian Bremmer, Cliff Kupchan y Scott Rosenstein, “Coronavirus and the Sweden Myth”, *The New York Times*, 4 de mayo de 2020, en <https://www.nytimes.com/2020/05/04/opinion/coronavirus-sweden-herd-immunity.html> (consultado el 2 de junio de 2020).



Las tácticas políticas que buscan dirigir las interpretaciones de este evento sanitario mundial y la información con la que grupos científicos intentan prevenir a la población mundial son dos factores que se encuentran, de forma discordante y apremiante, en la mente de las personas; paralelamente, las fuerzas que contienen en la emergencia causada por el coronavirus influyen en las tendencias de la política internacional y las estructuras sociales de la globalización, por lo que también, presionan y moldean los pensamientos y las acciones de los individuos del mundo globalizado.

Las redes económicas transnacionales también ejercen presión sobre los individuos, pues, durante la pandemia de covid-19, los ha urgido a contribuir para mantener el funcionamiento de las estructuras económicas, mediante acciones individuales que protejan el consumo

y la producción.<sup>43</sup> Sin embargo, ello sucede de forma diferenciada en las personas; las condiciones de desigualdad previamente mencionadas hacen que los miembros más vulnerables de las sociedades cedan ante los intereses de las redes transnacionales, exponiendo su salud y la de sus comunidades, pues la necesidad económica se impone frente al bienestar y las recomendaciones de la ciencia.

Siguiendo la descripción que Badie hace de las fuerzas de la globalización, durante la pandemia de covid-19 en 2020, los individuos también han sido sujetos de la presión que han ejercido “actores con racionalidad identitaria” diversos, como los movimientos obreros, que

[43] Esta premisa se vincula con los argumentos de Beck, en términos de que la presencia de riesgos y su mitigación dependen de las decisiones que los individuos toman.

claman la resistencia frente a los intereses económicos de las estructuras capitalistas, o los grupos libertarios, que en Estados Unidos se han manifestado en contra de las medidas sanitarias de distanciamiento establecidas en estados como California y Michigan.<sup>44</sup> Ante los mensajes discordantes y las tensiones de los actores principales de la globalización, las personas deben sopesar la fuerza de las presiones que reciben, decidir sus acciones y tratar de mitigar los riesgos a los que se exponen.

Por último, durante la pandemia se ha registrado un aumento sustancial de la ansiedad y la depresión; el consumo de drogas y alcohol parece haberse incrementado, y la soledad y la violencia doméstica se han desatado. El mundo sufre la pandemia de covid-19, mientras las personas enfrentan la plaga del virus y la peste de las enfermedades mentales y los trastornos psicológicos.<sup>45</sup> El coronavirus ha acelerado las tendencias críticas que el mundo globalizado ha desencadenado en la psique de los individuos; las tensiones que perciben y con las que se

enfrentan las personas no aparecieron cuando se propagó la enfermedad —ya agobiaban las mentes de los miembros de las sociedades modernas—, se incrementaron y se precipitaron.

## Consideraciones finales

Tras prolongar más tiempo de lo previsto sus periodos de cuarentena, desde los primeros días de mayo diversos países anunciaron el inicio del levantamiento de restricciones, instrumentando los primeros intentos de retomar las actividades cotidianas, mediante la aplicación de políticas basadas en un creciente —aunque perfectible— entendimiento de la enfermedad. Ello da lugar a un proceso de recalibración social que, mediante pruebas de ensayo y error,<sup>46</sup> buscará hallar el balance entre el bienestar de la población y las consecuencias que la pandemia desencadenó, pues continuar con el confinamiento y la suspensión de actividades agudizaría más la tensa situación económica que muchos países atraviesan.<sup>47</sup>

La desescalada está ocurriendo de forma diferenciada y sin certezas. El conocimiento que hasta ahora se tiene de la enfermedad no permite saber si su comportamiento provocará o no una nueva crisis en los servicios médicos de los países

[44] Alexei Koseff y Trisha Thadani, “CHP Arrests Protesters in Sacramento Who Defy Shelter-in-Place Order to Demand California Reopen”, *San Francisco Chronicle*, 1 de mayo de 2020, <https://www.sfchronicle.com/politics/article/Protesters-in-Sacramento-and-San-Francisco-de-fy-15240894.php> (consultado el 2 de junio de 2020); Ivan Pereira, “Protesters, Some Armed, Spill into Michigan Capitol Building Demanding End to Stay-at-Home Order”, *ABC News*, 30 de abril de 2020, en <https://abcnews.go.com/US/michigan-rally-shelter-place-order-spills-capitol-building/story?id=70432928> (consultado el 2 de junio de 2020).

[45] Sandro Galea, Raina M. Merchant y Nicole Lurie, “The Mental Health Consequences of COVID-19 and Physical Distancing, The Need for Prevention and Early Intervention”, en *Journal of the American Medical Association*, 10 de abril de 2020, <https://doi.org/10.1001/jamainternmed.2020.1562> (consultado el 2 de junio de 2020).

[46] Max Fisher, “Reopenings Mark a New Phase: Global ‘Trial-and-Error’ Played Out in Lives”, *The New York Times*, 7 de mayo de 2020, en <https://www.nytimes.com/2020/05/07/world/europe/coronavirus-reopening-costs.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article> (consultado el 2 de junio de 2020).

[47] Jason Horowitz, “Hope and Worry Mingle as Countries Relax Coronavirus Lockdowns”, *The New York Times*, 4 de mayo de 2020, en <https://www.nytimes.com/2020/05/04/world/europe/coronavirus-restrictions.html> (consultado el 2 de junio de 2020).

que favorecen el regreso a la “nueva normalidad”. Al no existir medidas de prevención más efectivas que el aislamiento y el distanciamiento físico, se necesitan urgentemente vacunas eficaces para reducir la enorme tasa de mortalidad y morbilidad asociada con la infección por SARS-CoV-2. Hay más de cien vacunas candidatas en desarrollo en todo el mundo; al menos ocho han comenzado o pronto comenzarán ensayos clínicos.<sup>48</sup>

Un ensayo de fase 1 realizado en Wuhan, China evaluó la seguridad, la tolerabilidad y la inmunogenicidad de una vacuna contra la covid-19 vectorizada con adenovirus recombinante tipo 5 (Ad5). El ensayo se llevó a cabo en 108 participantes —adultos sanos de entre 18 y 60 años— distribuidos en tres grupos según la intensidad de la dosis para recibir una inyección intramuscular de vacuna. No se observaron reacciones adversas graves dentro de los 28 días posteriores a la vacunación, por lo que la vacuna se consideró tolerable.<sup>49</sup> Si bien estos resultados plantan un escenario prometedor y sugieren ampliar las investigaciones del principio activo Ad5-nCoV, los responsables del estudio aconsejan interpretar los hallazgos con cautela.<sup>50</sup>

[48] Feng-Cai Zhu, Yu-Hua Li, Xu-Hua Guan *et al.*, “Safety, Tolerability, and Immunogenicity of a Recombinant Adenovirus Type-5 Vectored COVID-19 Vaccine: A Dose-escalation, Open-label, Non-randomised, First-in-human Trial”, *The Lancet*, 22 de mayo de 2020, en [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31208-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31208-3) (consultado el 2 de junio de 2020).

[49] *Idem*. La vacuna contra la covid-19 vectorizada Ad5 fue desarrollada por el Instituto de Biotecnología de Beijing (Beijing, China) y CanSino Biologics (Tianjin, China).

[50] “Coronavirus Vaccine Human Tests Show Initial Promise”, en DW, 22 de mayo de 2020, en <https://www.dw.com/en/coronavirus-vaccine-human-tests-show-initial-promise/a-53539067> (consultado el 2 de junio de 2020).

Esta nota de análisis mostró —mediante un marco analítico construido a partir de la política internacional del realismo, las sociedades del riesgo de Ulrich Beck y las consecuencias del mundo globalizado de Bertrand Badie— que la pandemia de covid-19 ha tenido efectos económicos, políticos y sociales en todo el mundo. Éstos son resultado de tensiones y tendencias que, si bien no se crearon a partir de este acontecimiento, sí se han visibilizado, acentuado y, sobre todo, acelerado. Es prematuro determinar cuáles serán todos los efectos de la pandemia de covid-19, así como su profundidad; sin embargo, es posible vaticinar que será un punto de inflexión que, además de todos los retos que trae consigo, puede ofrecer escenarios que no se habían considerado hasta el momento.

En su siguiente nota de análisis sobre la covid-19, el Centro de Investigación Internacional ofrecerá un análisis sobre cómo esos escenarios se moldean en las relaciones internacionales en busca de distintos efectos y resultados, sociales, económicos y políticos.

## Imágenes

© Portada: denisismagilov-Adobe Stock, en Ariana News-Facebook.

© USAID-Cheryl Ravelo para Reuters, p. 4.

© Twitter-Virgilio Pasotti, p. 5.

© Aaron Asis para Untapped News, p. 6.

© CNN-Twitter, p. 10.

© Esteban Biba-EFE en El País, p. 11.

© Breaking News Today, p. 12.

© The People Speak en Flickr, p. 14.



08

Nota de  
análisis

# EL CONSEJO DE SEGURIDAD: PERMANENCIA, (RE)CONSTRUCCIÓN Y CAMBIO

JUNIO 2020

# El Consejo de Seguridad: permanencia, (re)construcción y cambio<sup>1</sup>

El Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas es una de las instituciones más relevantes del sistema multilateral internacional. Al ser responsable de mantener la paz y la seguridad internacionales, así como de determinar la existencia de cualquier amenaza a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión,<sup>2</sup> el Consejo de Seguridad ha contribuido a la interpretación del uso de la fuerza y del principio de no intervención y legítima defensa; también ha ayudado a la solución pacífica de controversias y la creación de un entramado de normas y organismos (como tribunales, comités de sanciones, entre otros) que hasta la fecha regulan las relaciones entre países.

Su legitimidad y actuación han sido distintas a lo largo de los años. Por lo general, se identifican tres grandes periodos en las interacciones dentro de este órgano de la

ONU. Durante la Guerra Fría se hablaba de un *impasse* en el funcionamiento del Consejo, particularmente por el enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética (URSS), ambos miembros permanentes del Consejo con la prerrogativa de vetar las resoluciones.<sup>3</sup> A inicios de la década de 1990, se habló de una época de activismo en el Consejo<sup>4</sup> atribuida principalmente a la desintegración de la URSS y al “momento unipolar” de Estados Unidos.<sup>5</sup> En años recientes, con la llamada *crisis del multilateralismo*, el Consejo de Seguridad ha sido seriamente cuestionado por no

[1] Ésta es la primera de una serie de notas de análisis que se publicarán sobre el Consejo de Seguridad. El objetivo es analizar su relevancia a 75 años de su creación y examinar los cambios por los cuales ha pasado a lo largo del tiempo. Esto se vuelve más relevante por la decisión de someter la candidatura de México como miembro no permanente del Consejo para el bienio 2021-2022.

[2] Carta de la Organización de las Naciones Unidas, artículos 24 y 39.

[3] De 1946 a 1990 se aprobaron 683 resoluciones; si se comparan con las 1822 que se aprobaron de 1991 a la fecha, se puede hablar de una falta de activismo por parte del Consejo durante las décadas de Guerra Fría. Además, conflictos como la crisis de los misiles (1962), la Guerra de Viet Nam (1955-1975), la revolución en Nicaragua (1979-1990) y la guerra civil en El Salvador (1980-1992) fueron resueltos al margen de la ONU. Lo anterior se atribuye al veto ejercido por los miembros permanentes debido al enfrentamiento entre el bloque occidental, liderado por Estados Unidos, y el bloque oriental, liderado por la Unión Soviética.

[4] Entre marzo de 1991 y octubre de 1993 fueron aprobadas 185 resoluciones en comparación a las 685 aprobadas durante los 44 años previos.

[5] Se recomienda leer Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment”, en *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 1, 1990-1991, pp. 23-33.



haber respondido de manera efectiva a crisis internacionales.<sup>6</sup>

Un análisis detallado permite ver que los cambios en el Consejo de Seguridad no sólo han sido el resultado de transformaciones estructurales o de cuestionamientos del orden internacional, sino que se han producido mediante la práctica de sus miembros y las interpretaciones que se han hecho sobre cuáles son las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. La idea central de esta nota es que el orden político de la posguerra se ha mantenido hasta hoy y las transformaciones políticas de las últimas décadas han ocurrido dentro del sistema y no en oposición a éste.<sup>7</sup> También se argumenta que la paz y la seguridad no han tenido un significado inamovible, sino que han sido

[6] International Crisis Group, “Council of Despair? The Fragmentation of U.N. Diplomacy”, Special Briefing/Global 1, 30 de abril de 2019, en <https://www.crisisgroup.org/global/b001-council-despair-fragmentation-un-diplomacy> (fecha de consulta: 10 de junio de 2020).

[7] Sobre cambios en el sistema internacional, se recomienda leer Mette Eilstrup-Sangiovanni y Stephanie C. Hofmann, “Of the Contemporary Global Order, Crisis, and Change”, en *Journal of European Public Policy*, vol. 27, núm. 7, 2019, pp. 1077-1089, en <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1678665> (fecha de consulta: 10 de junio de 2020).



conceptos que han cambiado según el contexto internacional y las relaciones de poder.

### Permanencia del orden internacional

El Consejo de Seguridad es uno de los principales órganos de la ONU. Está compuesto por 15 miembros: cinco de ellos permanentes (P5) y diez electos por un periodo de dos años (E10). Entre sus principales funciones destacan mantener la paz y la seguridad internacionales, de conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, determinar si hay amenazas a la paz o actos de agresión, recomendar medidas para procurar la seguridad internacional, instar a los miembros a que apliquen sanciones<sup>8</sup> y otras medidas que no impliquen el

[8] Según el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de la ONU a que apliquen dichas medidas. Una de ellas son las sanciones, que han adoptado formas diversas en función de los objetivos que perseguidos: sanciones económicas y comerciales, embargos de armas, prohibiciones de viajar y restricciones financieras o de determinados productos, entre otras. Véase Consejo de Seguridad, “Sanciones”, en ONU, en <https://www.un.org/securitycouncil/es/sanctions/information> (fecha de consulta: 10 de junio de 2020).

uso de la fuerza con el fin de impedir o detener la agresión, autorizar, organizar y supervisar acciones militares contra agresores del orden internacional, y también recomendar el ingreso de nuevos miembros. Las decisiones del Consejo de Seguridad son vinculantes para todos los miembros de las Naciones Unidas.<sup>9</sup> Dada la naturaleza de la Carta de las Naciones Unidas de tratado internacional, cuando es ratificado por sus Estados Parte, todos tienen la obligación de cumplir con lo establecido en el artículo 25: “Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad”.

El orden internacional que dio origen al Consejo se basa en un arreglo multilateral con preeminencia de las grandes potencias<sup>10</sup> que refleja la distribución multipolar de poder.<sup>11</sup> A pesar de las transformaciones políticas y económicas por las que ha pasado el mundo —guerras entre Estados durante la Guerra Fría, rivalidades entre grandes potencias, la globalización, avances tecnológicos, el papel cada

vez más relevante de actores que van más allá del Estado (sociedad civil, empresas transnacionales, entre otros)— este equilibrio se ha mantenido desde el final de la Segunda Guerra Mundial.<sup>12</sup> Las potencias que diseñaron el sistema representado por las Naciones Unidas (particularmente Estados Unidos, Reino Unido y Rusia, y en menor medida China y Francia) siguen siendo los Estados más poderosos del sistema internacional a pesar de las diferencias entre ellos.<sup>13</sup>

Según un estudio de The Henry Jackson Society que evalúa las capacidades políticas,

[9] Para un análisis más detallado del tema, véase David Malone, “Security Council”, en Sam Daws y Thomas G. Weiss (eds.), *The Oxford Handbook on the United Nations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 118-120.

[10] Las grandes potencias, dice Nuno Monteiro, son Estados que tienen capacidades suficientes para defenderse en condiciones de paridad frente a las agresiones del Estado más fuerte del sistema internacional y que, además, pueden llevar a cabo de forma autónoma y prolongada operaciones político-militares en al menos alguna región del mundo distinta a la propia, en magnitud similar a la del país más poderoso del sistema (*Theory of Unipolar Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 2014, p. 41).

[11] En 1949, el teórico Hans Morgenthau definió al Consejo de Seguridad como “el Gobierno internacional de los grandes poderes” (*Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York, Knopf, 1949, p. 381).

[12] Cuando la distribución de poder en el sistema internacional se concentra de forma similar entre tres o más Estados y ninguno de ellos es capaz por sí mismo de prevalecer sobre otro poder preeminente, el sistema internacional se clasifica como multipolar (Christopher Layne, “The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States’ Unipolar Moment”, en *International Security*, vol. 31, núm. 2, otoño de 2006, p. 21).

[13] Como consecuencia de la importancia que tuvo para el mundo occidental la rivalidad entre la Unión Soviética y Estados Unidos durante la Guerra Fría, los análisis del sistema internacional generalmente han presentado la idea de que el mundo de la posguerra estaba dividido en dos polos de poder (el soviético y el estadounidense) (véase, por ejemplo, Kenneth N. Waltz, “The Stability of a Bipolar World”, en *Daedalus*, vol. 93, núm. 3, verano de 1964), pp. 881-909); sin embargo, como dice Norman A. Graebner, el argumento del mundo bipolar de la segunda mitad del siglo XX se trató de un esfuerzo de funcionarios estadounidenses para justificar las acciones llevadas a cabo por ese Gobierno en esos años, se presentó la política exterior de Estados Unidos como respuesta a una confrontación sin límites entre solamente dos potencias, pero “todas las tendencias fundamentales en el acontecer internacional se oponen al concepto de bipolaridad [en el mundo de la posguerra]”. Graebner argumenta que, de haber ocurrido, la época bipolar habría comenzado al final de la Segunda Guerra Mundial, se habría erosionado desde 1950 y habría terminado en 1960, cuando los países de Europa y Asia abiertamente desafiaban las estrategias de soviéticos y estadounidenses (véase “Multipolarity in World Politics: The Challenge”, *The Virginia Quarterly Review*, vol. 64, núm. 3, verano de 1988).

diplomáticas y económicas de los países del Grupo de los Veinte (G20) para moldear las interacciones en el sistema internacional, Estados Unidos, China, Francia, Reino Unido y Rusia no sólo siguen siendo figuras centrales en la distribución de poder interestatal, sino que se mantienen como polos de poder mundial.<sup>14</sup> Aún más, no sólo el sistema internacional ha mantenido una estructura multipolar desde 1945, sino que incluso los polos de poder interestatal parecen haber aumentado en número en las últimas décadas (India y Pakistán han desarrollado armas nucleares que alcanzan la paridad con las potencias de la posguerra y han incrementado sus capacidades económicas y políticas para incidir de forma independiente en la política internacional).<sup>15</sup>

Finalmente, pese a las rivalidades y enfrentamientos, las potencias han mantenido el acuerdo de conservar el sistema. Por un lado, ninguno de los grandes poderes ha buscado establecer estructuras contrarias al Sistema de las Naciones Unidas ni ha propuesto alternativas al proyecto de 1945. Países como India, Paquistán, Japón y Alemania, en lugar de haber intentado derrocar el sistema establecido en 1945,

han buscado mayores espacios, participación y capacidades dentro del orden instituido después de la Segunda Guerra Mundial. Japón y Alemania —ambos derrotados en esta guerra— participan de forma recurrente en el Consejo de Seguridad (el primero ha estado once veces y el segundo, uno de los miembros actuales, siete); además, forman parte, con Brasil (que ha participado diez veces) e India (con siete participaciones) del G4. Este grupo ha desplegado toda su capacidad de influencia y enormes esfuerzos diplomáticos en busca de los apoyos suficientes para lograr una reforma que derive en que sus integrantes adquieran el estatus de miembro permanente del Consejo.

Por otro lado, las posibles fuerzas revisionistas que han aparecido desde la instauración del orden internacional actual no han tenido la capacidad ni la intención de modificar o presentar alternativas a las estructuras políticas de la posguerra. Como sucedió con el lugar permanente de China en el Consejo de Seguridad,

[14] En este índice, Estados Unidos aparece como el país más poderoso del mundo, contra el cual se comparan los otros Estados (en una escala de 0-100 puntos, en la que Estados Unidos representa el 100%). En segundo lugar está Reino Unido (57.1%), seguido de China (56.9%), Francia (52.6%) y, sin incluir en el análisis el factor de la capacidad nuclear, Rusia (37.9%). Véase James Rogers (comp.), *Audit of Geopolitical Capability: An Assessment of Twenty Major Powers*, Londres, The Henry Jackson Society/Global Britain Programme, 2019.

[15] The International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN), "The World's Nuclear Weapons", en ICAN, en [https://www.icanw.org/nuclear\\_arsenals](https://www.icanw.org/nuclear_arsenals) (fecha de consulta: 10 de junio de 2020).





asignado en un principio a la República de China y después transferido a la República Popular China,<sup>16</sup> cuando los cambios en la política internacional han podido resultar en desafíos a las estructuras pactadas por los vencedores de la guerra, las potencias dominantes han buscado encauzar las fuentes de conflicto y han flexibilizado las normas, para poder incorporar al sistema probables fuentes de inestabilidad política y evitar, de esta forma, que se modifiquen la estructura primordial y los desequilibrios fundamentales del orden que representa la ONU. Desde mediados del siglo XX, los cambios en el sistema internacional no han ocurrido en

oposición al sistema establecido en 1945, sino dentro de éste.

### **Consejo de Seguridad: estructura y práctica**

Al igual que el orden internacional que le dio origen, la estructura del Consejo de Seguridad ha cambiado poco. Por un lado, el reglamento del Consejo ha mantenido su carácter provisional desde su creación, es decir, nunca se han adoptado formalmente. Por otro, desde que iniciaron en 1992, las discusiones sobre la reforma de este órgano en la Asamblea General no han alcanzado un resultado concreto, ya que ninguna propuesta ha logrado contar con el acuerdo político más amplio de los Estados Miembros, particularmente en la ampliación de la membresía del Consejo. Lo anterior debido a las posiciones divididas de algunos grupos de países —entre los que destacan el Movimiento Unidos por el Consenso (del que México forma parte),

[16] Véase Courtney J. Fung, *China and Intervention at the U.N. Security Council: Reconciling Status*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 15-16; Nabarun Roy, "In the Shadow of Great Power Politics: Why Nehru Supported PRC's Admission to the Security Council", en *The International History Review*, vol. 40, núm. 2, pp. 376-396.

el G4 (compuesto por Alemania, Brasil, India y Japón), el Grupo Africano y el Grupo Accountability Coherence and Transparency (ACT). De hecho, la única reforma en el Consejo de Seguridad ocurrió en 1965, cuando, como respuesta a los procesos de descolonización que tuvieron como consecuencia el aumento de la membresía de la ONU, se optó por ampliar de un total de 11 (cinco permanentes y seis no permanentes) a 15 miembros (cinco permanentes y diez no permanentes).<sup>17</sup>

Esto no significa que el Consejo de Seguridad haya permanecido igual desde 1945; más bien, las transformaciones por las cuales ha pasado han sido el resultado de la práctica de sus miembros. Los cambios más importantes en este órgano de las Naciones Unidas han tenido lugar a partir de la década de 1990. Sin embargo, es importante destacar que, aunque en los años del enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética la mayoría de los conflictos se resolvieron al margen del Consejo de Seguridad (como fue el caso de la Guerra de Vietnam y la crisis de los misiles en Cuba), durante el periodo de la Guerra Fría también se dieron desarrollos importantes. Por ejemplo, en 1950, al inicio de la Guerra de Corea,<sup>18</sup> el Consejo de Seguridad aprobó las resoluciones 82, 83, 84 y 85 con cuatro votos favorables por parte de los P5 e interpretó que la abstención de un miembro permanente no se consideraba como un veto hacia la propuesta (la Unión Soviética se ausentó de

[17] Lo anterior modificó el patrón de votación, pues desde ese momento las decisiones del Consejo se deben aprobar por nueve votos en lugar de siete.

[18] La República de Corea era apoyada por Estados Unidos y la República Popular Democrática de Corea era apoyada por la República Popular China y la Unión Soviética.

las sesiones); aunque esto no implicó cambios en la Carta de las Naciones Unidas, a partir de ese momento, se convirtió en una práctica del Consejo de Seguridad.<sup>19</sup>

La crisis del Canal de Suez, en 1956, fue otro de los conflictos que no se pudieron resolver en el Consejo de Seguridad, pero que marcaron un punto de inflexión.<sup>20</sup> Por un lado, ante la imposibilidad de adoptar una resolución por el conflicto de intereses de los P5 (en particular Reino Unido y Francia, y en menor medida Estados Unidos y la Unión Soviética), el secretario general de la ONU y la Asamblea General optaron por involucrarse directamente en el asunto. Por otro, como respuesta a esta crisis, se creó la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU), considerada la primera operación de mantenimiento de la paz de la ONU.<sup>21</sup> En la actualidad, las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) son una de las herramientas principales con las que actualmente cuenta el

[19] En una opinión consultiva, el vicepresidente de la Corte Internacional de Justicia en 1970, llegó a la conclusión de que la consistencia y la uniformidad de esta práctica a lo largo del tiempo no dejaban duda sobre su validez. Véase *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion*, ICJ Reports 1971, p. 10, párrafo 22, en <https://www.icj-cij.org/files/case-related/53/053-19710621-ADV-01-00-EN.pdf> (fecha de consulta: 10 de junio de 2020).

[20] Mejor conocida como la Guerra del Sinaí, consistió en una alianza militar formada por Reino Unido, Francia e Israel contra Egipto.

[21] W. M. Roger Louis, "The Suez Crisis and the British Dilemma at the United Nations", en Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh y Dominik Zaum (eds.), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 296. Durante el periodo de la Guerra Fría se crearon 18 OMP.



Consejo de Seguridad.<sup>22</sup> También, estas operaciones —en un inicio diseñadas para atender conflictos interestatales y cuyas sus tareas consistían en supervisar acuerdos de cese al fuego, retiro de tropas y vigilancia de fronteras— se han modificado de forma considerable con el paso de los años.<sup>23</sup> Actualmente, las 13 OMP desplegadas en el mundo, la mayoría con mandatos multidimensionales, no buscan solucionar conflictos entre Estados, sino ayudar a crear condiciones que permitan atender las causas que originaron los conflictos y transitar hacia escenarios de consolidación de la paz, con tareas como el apoyo humanitario, la verificación de procesos electorales y la colaboración en procesos políticos incluyentes y la promoción del respeto de los derechos humanos, el Estado de

derecho, el desarrollo sostenible, entre otras.<sup>24</sup> En algunas ocasiones incluso se les ha conferido plenos poderes en los países en los que están desplegadas.<sup>25</sup>

Otro cambio en la práctica en el Consejo ha sido la decisión de Francia de no vetar resoluciones en caso de crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad; de hecho, Francia y Reino Unido no han vetado una sola resolución en el Consejo desde 1989. Esto indica que, por la importancia que se ha dado en las últimas décadas a la protección de los derechos humanos y como resultado de experiencias como los genocidios en Rwanda (1994) y Bosnia (1995), el costo político de vetar ciertas resoluciones ha aumentado para los P5, sin haber pasado esto por una reforma a la Carta.

[22] Actualmente hay trece operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por el Consejo de Seguridad. Los tres pilares de estas operaciones son imparcialidad, consentimiento y no uso de la fuerza.

[23] “Peace and Security”, en Naciones Unidas, en <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/peace-and-security/> (fecha de consulta: 10 de junio de 2020).

[24] Para un recuento de las distintas etapas de las OMP, véase United Nations Peacekeeping, “Our Story”, en Naciones Unidas, en <https://peacekeeping.un.org/en/our-history> (fecha de consulta: 10 de junio de 2020).

[25] Juan Manuel Gómez Robledo, *La práctica del Consejo de Seguridad después de la Guerra Fría y la interpretación de la Carta de las Naciones Unidas*, México, Tirant lo Blanch, 2018, p. 50.



Los cambios más notables que han ocurrido por la práctica de los miembros del Consejo de Seguridad han sido, por un lado, los temas que se han discutido en este órgano de las Naciones Unidas y, por otro, la interpretación amplia que sus miembros han hecho de sus atribuciones de determinación de las amenazas para la paz y la seguridad internacionales. En primer lugar, a diferencia de las decisiones del Consejo durante la Guerra Fría, en las últimas décadas, la mayoría de las resoluciones se han referido a conflictos internos, no a rivalidades entre Estados; además, se han incluido temas de derechos humanos, Estado de derecho y protección de civiles en conflictos armados. Se ha dado un gran impulso a la participación de la mujer en todas las etapas del conflicto y a la protección de los niños. La atención de la comunidad internacional se ha concentrado más en el individuo y menos en el Estado; las amenazas a la paz y a la seguridad se han vinculado más con el terrorismo, el crimen transnacional organizado, el cambio climático y las crisis sanitarias, que con guerras entre

Estados. En segundo lugar, a partir de conceptos como el de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, el Consejo ha reinterpretado el alcance del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y sus capacidades de actuar más allá de la política internacional.<sup>26</sup> Durante varias décadas, “la noción de amenaza a la paz se refería a un acto de agresión o un quebrantamiento de la paz, generalmente en el contexto de un conflicto entre Estados”.<sup>27</sup> Con el paso de los años, el Consejo de Seguridad ha centrado sus esfuerzos en conflictos intraestatales, redefiniendo la interpretación de soberanía, como se puede ver en la forma en que el Consejo ha respondido a distintos conflictos en las últimas décadas.

[26] *Ibid.*, p. 47.

[27] *Ibid.*, p. 76.

## (Re)interpretando las amenazas a la paz y la seguridad internacionales

La invasión de Iraq a Kuwait en 1991 se considera como un momento clave para el Consejo de Seguridad, pues implicó el fin del *impasse* que perduró en este órgano de las Naciones Unidas durante la Guerra Fría. Tan sólo horas después del comienzo de la invasión, el Consejo condenó las acciones y ordenó el retiro de sus tropas iraquíes. Cuatro días después, mediante la resolución 661, impuso sanciones a Iraq y creó un comité para instrumentarlas.<sup>28</sup> Una vez que las sanciones no surtieron el efecto esperado, el Consejo autorizó el uso de la fuerza mediante la resolución 678. Otro componente fundamental fue el elemento “humanitario”. Durante varias décadas, la intervención en otro Estado, aun por razones humanitarias, era altamente cuestionada por el Consejo de Seguridad.<sup>29</sup> Sin embargo, en abril de 1991, el Consejo aprobó la resolución 688, en la cual se condenaba la represión de Saddam Hussein a la población kurda en el norte de Iraq, que había provocado que miles de refugiados fueran a Turquía.

Entre enero de 1992 y noviembre de 1994, el Consejo adoptó 17 resoluciones sobre la crisis en Somalia. La intervención en ese país, liderada por Estados Unidos mediante la Fuerza de Tarea Unificada (UNITAF), fue la primera en la que el

Consejo autorizó acciones militares —mediante la resolución 794— sin el consentimiento del Gobierno, apelando a razones humanitarias. Sin embargo, el Consejo de Seguridad afirmó que con esto no se buscaba sentar un precedente para futuras intervenciones. Lo anterior se hizo evidente tan sólo meses después, cuando se dio una de las mayores crisis en el Consejo de Seguridad por su falta de acción ante el genocidio de Rwanda (1994). Debido a una falta de comunicación entre el Secretariado, el representante del secretario general en el terreno, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Consejo de Seguridad, y por la oposición entre intereses de países particulares —baste recordar que Rwanda ocupaba un asiento no permanente en ese momento—, el Consejo de Seguridad optó por considerar el conflicto en Rwanda como una guerra civil, no un genocidio. En abril de 1994, el Consejo optó por retirar la mayoría de las tropas de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda (UNAMIR), pues consideraban que no podrían tener éxito en una guerra civil y la ONU quedaría desprestigiada.

Las consecuencias del genocidio, en el que murieron alrededor de 800 000 civiles,<sup>30</sup> dejaron un legado relevante en el tema de las intervenciones humanitarias. A fin de prevenir “otro Rwanda”, el secretario general de la ONU promovió repensar el concepto de *soberanía*. En 1999, durante la inauguración del 54 periodo de

[28] Para un análisis detallado de las acciones del Consejo de Seguridad en el caso de Iraq, véase Poorvi Chitalkar y David M. Malone, *The U.N. Security Council and Iraq*, Tokio, United Nations University (UNU) (UNU Working Paper Series 1), noviembre de 2013.

[29] Jennifer Welsh, “The Security Council and Humanitarian Intervention”, en V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh y D. Zaum (eds.), *op. cit.*, p. 537.

[30] Consejo de Seguridad, “Apéndice. Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda”, S/1999/1257, 15 de diciembre de 1999, p. 3, en <https://undocs.org/es/S/1999/1257> (fecha de consulta: 10 de junio de 2020).

sesiones de la Asamblea General, Kofi Annan declaró que “actualmente es general el reconocimiento de que el Estado está al servicio de su pueblo y no a la inversa”.<sup>31</sup> A partir de la doctrina de la “responsabilidad para proteger” (R2P),<sup>32</sup> se esgrimieron argumentos sobre la responsabilidad del Estado y de la comunidad internacional. En términos generales, la R2P propone una responsabilidad en dos niveles: 1) el Estado tiene la responsabilidad primordial de proteger a su población de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica; y 2) la comunidad internacional tiene la responsabilidad de apoyar los esfuerzos del Estado encaminados a ese objetivo y, cuando el Estado es incapaz o no tiene la voluntad de ejercer dicha responsabilidad, o es el perpetrador de atrocidades en masa, tiene la responsabilidad de actuar.<sup>33</sup> Asimismo, tiene tres pilares: 1) responsabilidad de proteger que incumbe al Estado; 2) asistencia internacional y formación de capacidad, y



3) respuesta oportuna y decisiva.<sup>34</sup> A pesar de que el genocidio y los crímenes de guerra, lesa humanidad y limpieza étnica están prohibidos por el derecho internacional, la R2P representa un compromiso político universal para prevenirlos y actuar cuando ya estén ocurriendo. Cabe destacar que la doctrina R2P no crea nuevas obligaciones; sin embargo, proporciona un marco que cambia el debate del derecho de la comunidad internacional a intervenir a la responsabilidad del Estado y la comunidad internacional a proteger a su población y ayudar a las víctimas. Se acepta que la soberanía no es absoluta, sino que está condicionada; no se trata de control sino de responsabilidad.

La R2P, adoptada formalmente por la ONU en 2005, ha sido mencionada en numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad.<sup>35</sup>

[31] Citado en J. M. Gómez-Robledo V., “Universalidad de los derechos humanos y asistencia humanitaria: la evolución inexorable del principio de no intervención”, en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Relaciones internacionales*, México, El Colegio de México (Los Grandes Problemas de México, vol. XI), p. 134.

[32] El concepto de *soberanía como responsabilidad* fue acuñado por Francis Deng en 1996 y adoptado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (ICISS, por sus siglas en inglés), la cual publicó en 2001 el informe *La responsabilidad de proteger*, que sentó las bases del documento adoptado en 2005 por la ONU. Para un análisis detallado, véase Gareth Evans, “The Evolution of the Responsibility to Protect: From Concept and Principle to Actionable Norm”, en Ramesh Thakur y William Maley (eds.), *Theorising the Responsibility to Protect*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 16-37.

[33] Asamblea General, “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, p. 33, en <https://undocs.org/es/A/RES/60/1> (fecha de consulta: 11 de junio de 2020).

[34] Asamblea General, “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, A/63/677, 12 de enero de 2009, en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/a/63/677> (fecha de consulta: 11 de junio de 2020).

[35] “What is R2P?”, en Global Centre for the Responsibility to Protect, en <https://www.globalr2p.org/what-is-r2p/> (fecha de consulta: 11 de junio de 2020).

Un caso emblemático fue el de Libia, en 2011, por la interpretación amplia que se hizo de la doctrina y sus consecuencias. Tras la represión por parte de Muammar Gadafi a las protestas pacíficas en las ciudades de Bengasi y Trípoli, en las que murieron cientos de civiles, se hizo evidente que el Gobierno cometería atrocidades en masa.<sup>36</sup> Ante esta situación, el Consejo adoptó la resolución 1970, en la que reafirmó la responsabilidad de Libia de proteger a su población, y estableció medidas coercitivas como un embargo de armas, restricciones de viaje y someter el caso a la Corte Penal Internacional. Como el régimen de Gadafi no cumplió con estas medidas, el Consejo adoptó la resolución 1973, en la que estableció una zona de exclusión aérea y autorizó tomar todas las medidas necesarias para proteger a los civiles. La amplia interpretación que la fuerza militar dio a “todas las medidas necesarias” ayudó a que el grupo “rebelde” tomara el control y asesinara a Gadafi. Esto abrió un debate sobre si la R2P podía utilizarse para provocar un cambio de Gobierno. También demostró que, si bien la doctrina insta a los Estados a tomar acción colectiva de forma oportuna y decisiva, no indica cómo hacerlo.<sup>37</sup> Si bien la R2P no se ha

utilizado en casos como los de Siria (2011), aún permea en el Consejo de Seguridad la idea de que para alcanzar la paz y la seguridad internacionales es necesario proteger los derechos del individuo. Conceptos como *seguridad humana* —anterior a R2P— y *paz sostenible* son algunos ejemplos de ello.<sup>38</sup>

Uno de los cuestionamientos por los que ha pasado el Consejo de Seguridad, en parte como consecuencia de algunos casos ya mencionados, ha sido si es exclusivamente un órgano político con facultades ejecutivas o si tiene facultades legislativas y cuasijudiciales.<sup>39</sup> En 1992, al establecer mediante la resolución

[36] Simon Adams, “Libya”, en Alex Bellamy and Tim Dunne (eds.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 769.

[37] Véase A. Bellamy y T. Dunne, “Responsibility to Protect” on Trial—or Assad?”, en *Ethics and International Affairs*, junio de 2012, en <https://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2012/responsibility-to-protect-on-trial-or-assad-3/> (fecha de consulta: 10 de junio de 2020). Si bien el informe del ICISS identificó seis principios para una intervención militar —autoridad adecuada, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y resultados esperados favorables— éstos no fueron incluidos en el documento de 2005 de la ONU.

[38] En 1994, la ONU acuñó el concepto de *seguridad humana*, a través del informe elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En términos generales, se define la seguridad humana como la “libertad frente a la necesidad y al miedo”, es decir, la satisfacción del desarrollo humano. Véase Oscar A. Gómez y Der Gasper, *Human Security. A Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams*, Nueva York, PNUD, 2013, disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/human\\_security\\_guidance\\_note\\_r-nhdrs.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/human_security_guidance_note_r-nhdrs.pdf) (fecha de consulta: 11 de junio de 2020). El concepto de *paz sostenible*, acuñado en la resolución 2282 en 2016, señala “la importancia de que se adopte un enfoque amplio para sostener la paz, en particular previniendo los conflictos y [atendiendo] sus causas profundas, fortaleciendo el Estado de derecho en los planos internacional y nacional, y promoviendo el crecimiento económico sostenido y sostenible, la erradicación de la pobreza, el desarrollo social, el desarrollo sostenible, la reconciliación nacional y la unidad, por medios como el diálogo inclusivo y la mediación, el acceso a la justicia y la justicia de transición, la rendición de cuentas, la buena gobernanza, la democracia, las instituciones que rindan cuentas, la igualdad de género y el respeto y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Véase Consejo de Seguridad, “Resolución 2282”, S/RES/2282, 27 de abril de 2016, p. 2, en [https://undocs.org/sp/S/RES/2282\(2016\)](https://undocs.org/sp/S/RES/2282(2016)) (fecha de consulta: 11 de junio de 2020).

[39] J. M. Gómez Robledo, *La práctica del Consejo de Seguridad...*, p. 27.

808 un tribunal internacional para juzgar a los responsables de las violaciones del derecho internacional humanitario en los territorios de la ex Yugoslavia desde 1991, el Consejo cruzó un umbral al vincular de forma directa la violación del derecho internacional humanitario con la amenaza a la paz.<sup>40</sup> Posteriormente, el 8 de noviembre de 1994, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 955, con la cual se creó el Tribunal Penal Internacional para Rwanda. El propósito fue juzgar a los presuntos responsables de graves violaciones del derecho internacional humanitario. En estas resoluciones, el Consejo fundamentó su facultad para crear los tribunales en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>41</sup>

Tras los ataques perpetrados por Al Qaeda el 11 de septiembre de 2001 (9/11), el Consejo de Seguridad cruzó otro umbral; mediante la resolución 1373 impuso una serie de obligaciones a la totalidad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre terrorismo, aunque éstos no fueran parte de las convenciones internacionales.<sup>42</sup> Además, fue la primera vez que el Consejo hizo referencia a la legítima defensa para referirse a los actos cometidos por un actor no estatal. El tema de terrorismo después del 9/11 sin duda fue un parteaguas en el Consejo de Seguridad, ya que además de

modificar la forma de actuar del Consejo, redefinió la forma en la que se entienden la paz y la seguridad internacionales.

### **(Re)interpretando la paz y la seguridad internacionales**

La *paz* y la *seguridad* son conceptos socialmente construidos, por lo que no hay una definición inamovible; definirlos depende del contexto, los valores y las relaciones de poder entre diversos actores.<sup>43</sup> Esto permite explicar por qué las amenazas a la paz y la seguridad han sido interpretadas de forma distinta por el Consejo a lo largo de los años.

La teoría de securitización parte de la premisa que la seguridad se conceptualiza y se practica políticamente de forma distinta en lugares y momentos distintos.<sup>44</sup> Siempre hay un “agente securitizador”, que tiene poder social e institucional para enunciar cuándo algo debe ser securitizado, un contexto específico y una audiencia que acepta o rechaza el discurso, dependiendo de los valores dominantes del momento.<sup>45</sup> Esta teoría ayuda a compren-

[40] *Ibid.*, p. 114.

[41] Con base en el artículo 39 de la Carta, el Consejo puede determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

[42] J. M. Gómez Robledo, *La práctica del Consejo de Seguridad...*, p. 83.

[43] Dagmar Rychnovská, “Securitization and the Power of Threat Framing”, en *Perspectives*, vol. 22, núm. 2, 2014, p. 9.

[44] Nils Bubandt, “Vernacular Security: The Politics of Feeling Safe in Global, National and Local Worlds”, en *Security Dialogue*, vol. 36, núm. 3, septiembre de 2005, p. 291.

[45] Thierry Balzacq, “The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context”, en *European Journal of International Relations*, vol. 11, núm. 1, junio de 2005, pp. 171-201. Para fines de este trabajo, el agente securitizador es el Consejo de Seguridad y la audiencia son los miembros de la ONU, así como otros actores no estatales. El discurso está en las resoluciones, mensajes durante reuniones y debates, comunicados presidenciales, entre otras herramientas del Consejo.



der que los asuntos de seguridad no existen de manera aislada, sino que deben ser articulados como problemas por los agentes securitizados y encontrar eco en la audiencia a quien va dirigido el mensaje. También permite entender que no cualquier tema puede ser objeto de consideraciones de seguridad ni cualquier país puede llevar al Consejo de Seguridad un tema prioritario de su política exterior.

La declaración del terrorismo como amenaza global fue un punto de inflexión en el Consejo de Seguridad debido a que le permitió utilizar medidas excepcionales que fueron más allá de sus “competencias tradicionales” y redefinió la forma de entender la seguridad. Mediante la resolución 1368, el Consejo de Seguridad condenó “inequívocamente en los términos más enérgicos los horribles ataques terroristas que tuvieron lugar el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington, D.C. y Pennsylvania”, y consideró que “esos actos, al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza para la paz y la seguridad

internacionales”.<sup>[46]</sup> Mediante la resolución 1373, como ya se mencionó, el Consejo impuso medidas a los miembros de la ONU que van más allá de las obligaciones que decidieron contraer. Además, se creó el Comité contra el Terrorismo (Counter-Terrorism Committee), con el mandato de instrumentar dicha resolución.<sup>[47]</sup> En este caso, el Consejo de Seguridad, bajo el liderazgo de Estados Unidos, fue el agente securitizador y el resto de los miembros de la ONU fueron la audiencia que aceptó dicho discurso, pues iba acorde a los intereses y valores en ese momento.

El tema de terrorismo ya había sido discutido en el Consejo de Seguridad antes del 2001. Sin embargo, hasta ese momento, era considerado de forma *ad hoc* y se entendía como un

[46] Resolución S/RES/1368, 12 de septiembre de 2001, p. 1.

[47] Consejo de Seguridad, “The United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee”, en Naciones Unidas, en <https://www.un.org/sc/ctc/> (fecha de consulta: 11 de junio de 2020).

problema nacional de algunos Estados, no una amenaza para toda la comunidad internacional.<sup>48</sup> A partir de las resoluciones mencionadas, se modificó la forma de entender a la seguridad internacional, y se amplió el margen de las políticas y acciones que eran apropiadas y aceptadas en la lucha contra el terrorismo.<sup>49</sup> Las guerras ya no se libraban solamente entre Estados, sino entre actores no estatales y la comunidad internacional. Como se mencionó, fue la primera vez que el Consejo de Seguridad invocaba el artículo 51 de la Carta, relativo a la legítima defensa contra un actor no estatal (resoluciones 1368 y 1373).

Los ataques del 9/11 se vieron desde una lógica de “nosotros contra ellos”, y se consideró a los terroristas como personas no civilizadas que atentaban contra la paz, el orden y la democracia.<sup>50</sup> Aunque el ataque fue perpetrado contra un país específico (Estados Unidos), la necesidad de una respuesta internacional al terrorismo se explicó por la naturaleza transnacional del terrorismo y el peligro que representaba para el orden internacional. Al declarar una “guerra contra el terrorismo”, se hablaba de una amenaza que iba en contra de los valores defendidos por la ONU. De hecho, el combate al terrorismo es uno de los

temas en los que por lo general hay consenso en el Consejo de Seguridad.<sup>51</sup>

El tema de cambio climático es otro ejemplo de cómo se ha modificado el concepto de seguridad. Sin bien se discute en otros foros, desde 2007 el Consejo de Seguridad ha debatido el riesgo que puede representar el cambio climático para la paz y la seguridad internacionales.<sup>52</sup> El argumento actual es que el calentamiento global “intensifica la competencia por recursos como la tierra, los alimentos y el agua, exacerbando las tensiones socioeconómicas y, cada vez con mayor frecuencia, provocando desplazamientos masivos. El clima es un multiplicador de riesgos que empeora los desafíos ya existentes. Las sequías en África y América Latina alimentan directamente los disturbios políticos y la violencia”.<sup>53</sup> El discurso se ha centrado en cómo el cambio climático puede ser una de las causas estructurales de conflictos, por lo que requiere de medidas urgentes.<sup>54</sup>

Ambos casos son reflejo de una tendencia importante. Al declarar “una guerra contra el terrorismo” o debatir el tema del cambio climático, permea la idea de que la paz no es la mera

[48] Eric Rosand y Allistar Millard, “Strengthening International Law and Global Implementation”, en David Cortright y George Lopez (eds.), *Uniting Against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat*, Cambridge, MIT Press, 2007, p. 51, y Hilde Haaland y Steve Yetiv, “The U.N. Security Council’s Response to Terrorism: Before and After September 11, 2001”, en *Political Science Quarterly*, vol. 122, núm. 3, otoño de 2007, p. 411.

[49] Jane Boulden, “The Security Council and Terrorism”, en V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh y D. Zaum (eds.), *op. cit.*, p. 620.

[50] D. Rychnovská, *op. cit.*, p. 25.

[51] J. Boulden, *op. cit.*, p. 608.

[52] Véase el acta de la sesión 6587 (S/PV.6587, 20 de julio de 2011), particularmente las intervenciones de Cuba, Dinamarca, Bolivia e Italia, en <https://undocs.org/es/S/PV.6587> (fecha de consulta: 11 de junio de 2020).

[53] “La crisis climática: una carrera que podemos ganar”, en Naciones Unidas, en <https://www.un.org/es/un75/climate-crisis-race-we-can-win> (fecha de consulta: 11 de junio de 2020).

[54] Salla Kalliojärvi, *Struggle for Security: A Discourse Theoretical Approach to the Construction of Security Against Climate Change in the United Nations Security Council*, tesis de maestría, Kalliojärvi, Salla, Universidad de Lapland, 2017, p. 39.

ausencia de un conflicto entre Estados. Como el individuo se ha posicionado en el centro de la seguridad, la paz se ha entendido de forma más amplia; se habla de la paz sostenible, la cual pone el acento en el desarrollo y en las causas estructurales de la violencia.<sup>55</sup> Con el paso de los años, temas como el Estado de derecho, la protección de civiles, el género, el terrorismo, los derechos humanos, las armas pequeñas y ligeras, el cambio climático, las pandemias, entre otros, han entrado en la agenda del Consejo. Ello porque se habla de la necesidad de atender las causas estructurales de la violencia —conceptos como *seguridad humana* y *paz sostenible* son algunos ejemplos de ello. Cada vez ha permeado más la idea de que la paz y la seguridad dependen del desarrollo, la protección de los derechos humanos, la igualdad e incluso el cuidado del medio ambiente.<sup>56</sup>

### **Consideraciones finales: el Consejo de Seguridad hoy**

En las secciones anteriores se argumentó que el sistema internacional que le dio origen al Consejo de Seguridad, basado en un sistema multipolar con predominio de las grandes potencias, permanece hasta hoy. Sin embargo, con el paso de los años, el Consejo de Seguridad se ha modificado de forma considerable. Al hacer una interpretación amplia de sus facultades,

particularmente de la determinación de una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, y reconociendo que los dos últimos no son conceptos inamovibles sino socialmente construidos, se han dado cambios a través de la práctica.

Como se mencionó al inicio, desde hace algunos años —en el marco de la “crisis del multilateralismo”— el Consejo ha sido ampliamente cuestionado.<sup>57</sup> Entre otros casos, destaca la situación en Siria, ya que ha cobrado cientos de miles de vidas desde 2011. En esta crisis se han vivido varios escenarios desde el inicio del conflicto: el intento por desconocer al régimen de Al-Asad, el acceso humanitario en las zonas de conflicto, el tráfico de armas a los grupos rebeldes y, más recientemente, la presencia del Estado Islámico (también DAESH o ISIS), y el papel de Rusia y Turquía en Siria y la presencia de Estados Unidos (desde Iraq en 2003) para apoyar a las milicias kurdas en el combate contra dicho grupo.

El conflicto en Siria no ha podido ser resuelto en el Consejo de Seguridad, debido a los vetos de Rusia y China. De hecho, en los últimos años, la tendencia de vetar resoluciones ha ido en aumento. Para ponerlo en perspectiva, de 1990 al 2011, se ejercieron 23 vetos (15 por Estados Unidos, 6 de Rusia y 5 de China), mientras que de 2011 a la fecha se han vetado 22 proyectos de resolución (tres de Estados Unidos, 19 por Rusia y 9 por China; todas las resoluciones que ha vetado China ha sido de manera conjunta con Rusia).<sup>58</sup> En 2019, tres proyectos de resolución fueron

[55] Véase Johan Galtung, “Peace, Positive and Negative”, en D. J. Christie (ed.), *The Encyclopedia of Peace Psychology*, en Wiley Online Library, 13 de noviembre de 2011.

[56] Se recomienda consultar la resolución 2282 de 2016 del Consejo de Seguridad en la que se reconoce que “el desarrollo, la paz y la seguridad, y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente” (p. 1).

[57] International Crisis Group, *op. cit.*

[58] Biblioteca Daj Hammarxjold, “Security Council-Veto List”, en Naciones Unidas, en <https://research.un.org/en/docs/sc/quick> (fecha de consulta: 11 de junio de 2020).



vetados por Rusia y China, dos de ellos sobre la situación en Siria (S/2019/756 y S/2019/961), redactadas por Alemania, Bélgica y Kuwait. Cabe destacar que, desde 2013, los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad son los *penholders* (es decir, quienes redactan) de las resoluciones sobre la situación humanitaria en Siria, dada la división entre Estados Unidos, Reino Unido y Francia, por un lado, y Rusia y China por el otro. Las resoluciones que sí se han aprobado sobre el tema hacen referencia a cuestiones humanitarias y a la lucha contra el terrorismo.

Lo anterior pone de relieve dos cosas principalmente. Por un lado, persisten las pugnas de poder al interior del Consejo de Seguridad, ya que la estructura se ha mantenido. Por esta razón, si bien se han dado cambios relevantes, los temas en los que los intereses de los P5 están directamente involucrados no han podido ser resueltos en el Consejo. Además, casos anteriores —como el de

Libia, ya analizado— han servido como marco de referencia para justificar ciertas acciones (tales como la inacción). Por otro lado, temas como el terrorismo y asuntos humanitarios siguen en el centro de la agenda. También cabe destacar que el Consejo no actúa de forma coherente. Es decir, el hecho de haber tomado medidas específicas en ciertas situaciones no significa que lo hará en otras similares.

Sin embargo, cómo se ha podido observar, el Consejo se ha caracterizado por ser un órgano que ha sabido adaptarse a las circunstancias del momento. Como consecuencia de la pandemia de la covid-19, el Consejo de Seguridad está negociando —a propuesta de Francia y Túnez— una resolución en la que enfatizan la urgente necesidad de una mayor coordinación entre todos los países y demanda un cese de todas las hostilidades en el mundo por lo menos durante 30 días debido a la crisis provocada por la pandemia.

Además, en las últimas semanas se han dado desarrollos interesantes en los métodos de trabajo, teniendo en cuenta que Nueva York —donde se encuentra la sede de la ONU— ha sido uno de los epicentros de la pandemia. Aunque al inicio algunos miembros estaban reticentes, después de cuatro presidencias del Consejo (China, República Dominicana, Estonia y Francia) se han establecido mecanismos más flexibles, aprovechando el uso de las tecnologías digitales. Ante la imposibilidad de reunirse físicamente, los miembros, con el apoyo del Secretariado, han sostenido reuniones mediante teleconferencias (la primera fue el 24 de marzo de 2020). El 7 de mayo se presentaron una serie de lineamientos, en los que se establecieron dos formatos (videoconferencias abiertas y cerradas), con base en las reglas provisionales de procedimiento del Consejo de Seguridad (representación de todos los miembros del Consejo, adopción de la agenda de trabajo, participación a otros miembros de la ONU en videoconferencias abiertas, etc.). Además, salvo las reuniones cerradas, la presidencia del Consejo anuncia al público el programa diario a través de las redes sociales y las sesiones se transmiten a través del sitio (*webcast*) oficial de la ONU. La votación de las resoluciones se hace por escrito, en un periodo de 24 horas, y tienen el mismo estatus jurídico que aquellas que se adoptan en la sede de la ONU.

El análisis del Consejo de Seguridad a lo largo de su historia permite ver que, sin importar las etapas que se analicen, siempre se han dado tensiones y contradicciones. Ello debido a que el Consejo está compuesto por Estados con intereses particulares y actúa en contextos específicos. Su amplio margen de acción depende de sus facultades, así como del hecho de que conceptos como amenaza, paz y seguridad no son

inamovibles y se (re)interpretan constantemente en función de las dinámicas de poder en el escenario internacional. La importancia del Consejo radica en su poder como agente securitizador.

Actualmente se pueden observar algunas tendencias en el Consejo; por ejemplo, 1) una división entre el grupo occidental (Estados Unidos, Francia y Reino Unido) y China y Rusia en temas específicos, como el caso de Venezuela y Siria; 2) discrepancias entre Estados Unidos y sus dos aliados europeos, Francia y Reino Unido, en casos como el de Libia, la situación en el Sahel y Corea del Norte; 3) mayor asertividad de Rusia y China, así como tensiones entre China y los países occidentales del Consejo en temas como el conflicto en Cachemira y las atrocidades militares del Gobierno de Myanmar, y 4) tensiones entre los miembros permanentes y los miembros no permanentes, lo cual le ha permitido a los segundos tener un mayor activismo en temas específicos de la agenda —particularmente los relativos al Estado de derecho, derecho internacional humanitario, derechos humanos, mujeres, paz y seguridad, niños en conflictos armados, entre otros— y poner sobre la mesa propuestas de reforma con el objetivo de lograr mayor transparencia, rendición de cuentas y representatividad.<sup>59</sup> Aunque

[59] El grupo Movimiento Unidos por el Consenso —conocido como el *Coffee Club*— del que México forma parte, así como el Grupo de la Responsabilidad, Coherencia y Transparencia (ACT por sus siglas en inglés) son los más activos en estos temas. El primero propone aumentar el número de asientos en el Consejo de Seguridad (a 25), con base en la representación regional y propone la creación de la categoría de miembros semipermanentes sin poder de veto y con posibilidad de reelección. El segundo propone mejorar los métodos de trabajo del Consejo mediante códigos de conducta, mayor transparencia y rendición de cuentas. Para mayor información, véase “Background on Security Council Reform”, en Global Policy

ya se mencionó que el Consejo no ha sido reformado, sí se han dado cambios con la práctica.

Además de la restricción voluntaria del uso del veto (véase *supra*, p. 8), otro ejemplo importante son los debates bajo la “fórmula Arria”, las cuales se han llevado a cabo desde 1992. A pesar de que no está prevista en la Carta de las Naciones Unidas ni en el reglamento del Consejo, con el paso de los años, esta forma de llevar a cabo las reuniones se ha convertido en una herramienta común en el Consejo de Seguridad y que abona a la transparencia en este órgano. El objetivo es establecer un diálogo directo con los representantes principales de Gobiernos de países involucrados en el tema que se discute, organizaciones internacionales y regionales, actores no estatales, entre otros. Bajo estas fórmulas se han debatido temas que ahora son parte importante de la agenda, como “mujeres, paz y seguridad”, “agua, paz y seguridad”, entre otros.

También es importante destacar que, si bien hay temas contenciosos en la agenda como Siria, Libia, Palestina-Israel, Venezuela, Cachemira, Malí, entre otros, lo anterior no significa que el Consejo de Seguridad esté paralizado. Tan sólo en 2019 se aprobaron 52 resoluciones y, en lo que va del año, se han aprobado 11 resoluciones en el Consejo de Seguridad. Todas, de alguna manera, hacen referencia a los temas ya mencionados (protección de civiles, derechos humanos, paz sostenible, mujeres, paz y seguridad, Estado de derecho, terrorismo, entre otros). Además, y como parte de sus órganos subsidiarios actualmente tiene 14 comités que

supervisan el cumplimiento de las sanciones, con el objetivo de prestar apoyo a la solución política de conflictos, la no proliferación de las armas nucleares y la lucha contra el terrorismo, y seis grupos de trabajo sobre temas diversos.<sup>60</sup>

En suma, el Consejo de Seguridad es un órgano que, a pesar de la permanencia de su estructura y del sistema internacional que le dio origen, está en constante transformación. El significado de las amenazas a la paz y la seguridad han cambiado dependiendo del contexto internacional y las relaciones de poder. Por ello, los temas que se han discutido, a pesar de tener las mismas facultades desde hace 75 años, no son los mismos. El Consejo de Seguridad es un órgano político —que también ha asumido funciones legislativas y cuasijudiciales—, lo cual permite entender las tensiones y contradicciones, pero también su relevancia actual en un orden internacional que, a grandes rasgos, permanece.

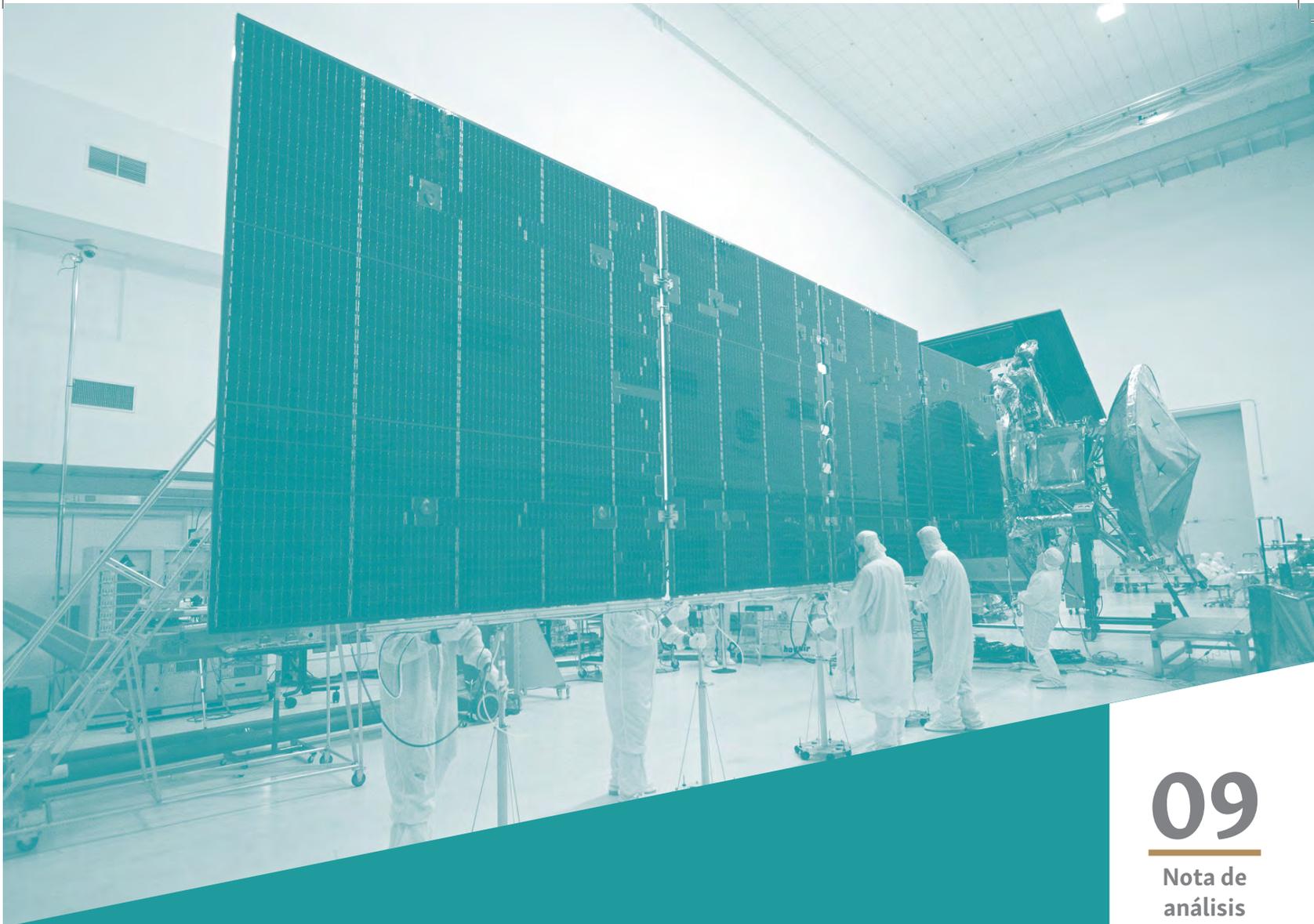
## Imágenes

- © Portada: UN Photo/Mark Garten
- © Wikipedia (izquierda) e India Tomorrow, p. 3
- © UN Photo/Lundquist, p. 5
- © UN Photo/Yukio Nagata, p. 6
- © UN/JG, p. 8
- © UN/UNMISS/JC Mcilwaine, p. 9
- © Twitter-Marja Claver, p. 11
- © Wikimedia Commons, p. 14
- © UN Photo/Evan Schneider, p. 17

Forum, en <https://www.globalpolicy.org/security-council/security-council-reform/49885.html?itemid=1321> (fecha de consulta: 11 de junio de 2020).

[60] Consejo de Seguridad, “Sanctions and Other Committees”, en Naciones Unidas, en <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/sanctions-and-other-committees> (fecha de consulta: 11 de junio de 2020).





09

Nota de  
análisis

# DIPLOMACIA CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA

SEPTIEMBRE 2020

# Diplomacia científica y tecnológica

Dr. Alexis Roig, director ejecutivo (CEO) de SciTech DiploHub,  
the Barcelona Science and Technology Diplomacy Hub,  
y el Centro de Investigación Internacional del Instituto Matías Romero

## Introducción

La ciencia se ha convertido en un instrumento estratégico para la diplomacia y los asuntos internacionales. Este nuevo papel es el resultado de una redefinición de los retos mundiales como el cambio climático, la seguridad alimentaria y del agua, la salud global y la digitalización. Los valores científicos como la racionalidad, la transparencia y la universalidad contribuyen a mejorar la gobernanza global —teniendo en cuenta el número y la diversidad de actores en el sistema internacional— y a generar confianza entre naciones y sociedades.

El poder suave (*soft power*) de la ciencia promueve la participación y el libre intercambio de ideas, contribuyendo así al progreso, la innovación y la paz.<sup>[1]</sup> Al mismo tiempo, a medida que la prosperidad y el éxito económico de un país son cada vez más dependientes de la capacidad para atraer talento y capital, mayor relevancia adquieren las estrategias para usar sus activos científicos y tecnológicos de manera más

efectiva para asegurar ventajas competitivas en el nuevo orden global.<sup>[2]</sup>

En este contexto, adquiere fuerza el concepto de diplomacia científica, entendida como el conjunto de actividades llevadas a cabo para promover la colaboración bilateral y multilateral, a través del conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación. La reciente crisis de la pandemia de la covid-19 demuestra el inmenso potencial de la ciencia y la diplomacia científica a largo plazo,<sup>[3]</sup> así como la importancia de integrar la investigación científica y la gestión y la evaluación de datos, desde las diversas disciplinas del conocimiento, en el centro de la toma de decisiones a nivel internacional, orientando las estrategias de mitigación, respuesta y recuperación. La comunidad científica, en colaboración con los responsables de diseñar e instrumentar las políticas públicas, se ha involucrado en la gestión, la organización y la comunicación del conocimiento científico durante esta crisis de

[1] Alexis Roig, *Towards a City-Led Science Diplomacy: The Rise of Cities in a Multilateral World and Their Role in a Science-Driven Global Governance*, Ginebra, United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), 2018.

[2] Tim Flink y Ulrich Schreiterer, "Science Diplomacy at the Intersection of S&T Policies and Foreign Affairs: Toward a Typology of National Approaches", en *Science and Public Policy*, vol. 37, núm. 9, noviembre de 2010, pp. 665-677.

[3] A. Roig, "Science Diplomacy Against the Pandemic", en INGSA, 30 de marzo de 2020, en <https://www.ingsa.org/covidtag/covid-19-commentary/scitech-webinar-1/> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

salud global. Sin embargo, es necesario ir un paso más allá y definir buenas prácticas internacionales, poner en marcha programas de investigación e intercambio coordinados, y articular mecanismos de gobernanza multinivel.

El objetivo de esta nota de análisis, un proyecto de colaboración entre el Centro de Investigación Internacional del Instituto Matías Romero y SciTech DiploHub (Barcelona Science and Technology Diplomacy Hub), es analizar la importancia de la diplomacia científica y estudiar las estrategias que han llevado a cabo algunos países con el objetivo de compartir mejores prácticas y proponer algunas ideas para desarrollar una diplomacia científica. El argumento principal es que la diplomacia científica permite avanzar en el desarrollo de soluciones a retos compartidos, la resolución de conflictos, la movilidad de talento investigador y el refuerzo de las capacidades científicas, tecnológicas e industriales, así como la formulación de políticas públicas basadas en la evidencia.

### Fundamentos y dimensiones de la diplomacia científica

La diplomacia científica se puede definir como el uso de colaboraciones científicas, tecnológicas y académicas entre países, regiones y sociedades para resolver problemas comunes y construir relaciones internacionales sólidas y constructivas.<sup>4</sup> La diplomacia científica se plan-



tea necesariamente como un trabajo colaborativo de múltiples agentes (gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados) y permite articular una estrategia para posicionar el conocimiento científico y las nuevas tecnologías como herramientas geopolíticas.<sup>5</sup> En términos generales, la acción de la diplomacia científica y tecnológica se basa en tres pilares fundamentales: *ciencia en la diplomacia*, *ciencia para la diplomacia* y *diplomacia para la ciencia*.<sup>6</sup>

[4] Nina V. Fedoroff, "Advocate for Science Diplomacy", entrevista de Claudia Dreifus, *The New York Times*, 18 de agosto de 2008, en <https://www.nytimes.com/2008/08/19/science/19conv.html> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020); N. V. Fedoroff, "Science Diplomacy in the 21st Century", en *Cell*, vol. 136, núm. 1, enero de 2009, pp. 9-11, en <https://doi.org/10.1016/j.cell.2008.12.030> (fecha de consulta: 18 de

agosto de 2020); Peter D. Gluckman, Vaughan C. Turekian, Robin W. Grimes y Teruo Kishi, "Science Diplomacy: A Pragmatic Perspective from the Inside", en *Science & Diplomacy*, vol. 6, núm. 4, diciembre de 2017, en <http://www.sciencediplomacy.org/article/2018/pragmatic-perspective> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020); Kristin M. Lord y V. C. Turekian, "Time for a New Era of Science Diplomacy", en *Science*, vol. 315, núm. 5813, 9 de febrero de 2007, pp. 769-770.

[5] P. D. Gluckman, V. C. Turekian, R. W. Grimes y T. Kishi, *op. cit.*; K. M. Lord y V. C. Turekian, *op. cit.*

[6] American Association for the Advancement of Science (AAAS) y The Royal Society, *New Frontiers in Science Diplomacy: Navigating the Changing Balance of Power*, Londres, The Royal Society (RS Policy document 01/10), 2010, p. 15.



La ciencia en la diplomacia destaca el papel de la ciencia para proporcionar datos veraces y evidencia científica que sirva de sustento para la formulación y desarrollo de políticas exteriores. Probablemente el ejemplo más célebre es el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) establecido en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para aportar conocimiento científico sobre el cambio climático y sus consecuencias ambientales y socioeconómicas.<sup>7</sup>

La ciencia para la diplomacia se basa en la aplicación de la ciencia como herramienta de poder blando para reforzar la cooperación internacional y establecer nuevos canales de comunicación entre países, regiones y sociedades. Dos ejemplos paradigmáticos son la Organización Europea para la Investigación Nuclear (CERN),

[7] Otros ejemplos más recientes incluyen la aplicación de la evidencia científica durante la etapa de prenegociaciones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP); las declaraciones sobre la acidificación de los océanos y la deforestación del Panel Interacadémico de Asuntos Internacionales (IAP), que representa a más de un centenar de academias nacionales de ciencias de todo el mundo; la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas; o el Acuerdo de París.

establecida después de la Segunda Guerra Mundial;<sup>8</sup> y el proyecto Synchrotron-light for Experimental Science and Applications in the Middle East (SESAME).<sup>9</sup>

La diplomacia para la ciencia involucra los esfuerzos gubernamentales en su política exterior para potenciar el desarrollo de la ciencia y la innovación a través de acuerdos de transferencia de conocimiento y tecnología, la movilidad de investigadores internacionales y la financiación

[8] La CERN es una organización de investigación europea que opera el laboratorio de física de partículas más grande del mundo. La organización tiene 22 Estados miembros y está oficialmente observado por las Naciones Unidas.

[9] El Grupo de Científicos Chinos sobre Control Armamentístico (CSGAC, por sus siglas en inglés) y el Comité de Seguridad Internacional y Control Armamentístico de la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos (CISAC, por sus siglas en inglés) colaboraron en el primer glosario chino-inglés de términos de seguridad nuclear “para eliminar las barreras al progreso en los intercambios y la cooperación diplomática, u otras actividades donde la comprensión inequívoca es esencial”. *National Research Council, English-Chinese, Chinese-English Nuclear Security Glossary*, Washington, D. C. The National Academies Press, 2008, p. x, en <https://doi.org/10.17226/12186> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020). En el Ártico, un proyecto colaborativo dirigido por el Servicio Geológico de Canadá y que involucra a investigadores de Dinamarca, Noruega, Suecia, Rusia y Estados Unidos, publicó el primer atlas integral de geología del Ártico, que tiene implicaciones para las reclamaciones de soberanía y los contenciosos territoriales.



de proyectos transnacionales, entre otros. A modo de ejemplo, en España, en 2015, se creó un grupo asesor con representantes de los sectores interesados en la diplomacia científica por parte de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación del Ministerio de Economía y Competitividad.

Hay numerosos trabajos que han reconocido las relaciones históricas entre los avances científicos, su aplicación a través del desarrollo tecnológico y la política internacional.<sup>10</sup> De hecho, desde la segunda mitad del siglo XX, la ciencia ha estado en el centro de la literatura sobre relaciones internacionales.<sup>11</sup> Sin embargo, fue sólo después de la

Segunda Guerra Mundial y el uso devastador de la bomba atómica que los científicos se volvieron cada vez más proactivos en los esfuerzos para reducir los conflictos internacionales.<sup>12</sup>

Algunas organizaciones que han sido fundamentales en la historia de la diplomacia científica incluyen la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que en 1957 estableció un programa científico y la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos (NAS, por sus siglas en inglés) y la Academia de Ciencias de la Unión Soviética, que durante la década de 1980 dirigieron comités paralelos de Seguridad Internacional y Control de Armas. La comunicación continua entre los científicos de estos comités sentó las bases para un eventual diálogo entre los presidentes Reagan y Gorbachov.<sup>13</sup>

de información científica. Poco después, de 1942 a 1946, Joseph Needham fue nombrado jefe de la Misión Científica Británica en China, desde donde promovió un “Servicio Internacional de Cooperación Científica”, que finalmente condujo a la incorporación de las ciencias naturales dentro del mandato de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

[10] Carolin Kaltofen, Madeline Carr y Michele Acuto (eds.), *Technologies of International Relations: Continuity and Change*, Londres, Palgrave, 2018; Maximilian Mayer y M. Acuto, “The Global Governance of Large Technical Systems”, en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 43, núm. 2, 2015, pp. 660-683.

[11] John Cawood, “The Magnetic Crusade: Science and Politics in Early Victorian Britain”, en *Isis*, vol. 70, núm. 4, diciembre de 1979, pp. 493-518. El primer representante científico acreditado de Reino Unido en el extranjero, sir Charles Galton Darwin, nieto de Charles Darwin, fue nombrado director de la Oficina Científica Central en Washington en 1941. Su función era colaborar con los organismos de investigación estadounidenses y facilitar el intercambio

[12] El 9 de julio de 1955, Bertrand Russell y Albert Einstein publicaron un manifiesto pidiendo a los científicos de todas las tendencias políticas que abordasen la amenaza que representaba el advenimiento de las armas nucleares. Unos días después, el filántropo Cyrus S. Eaton ofreció patrocinar una conferencia sobre este mismo tema en Pugwash, Nueva Escocia. Gracias a los esfuerzos de un grupo más amplio de científicos, incluido sir Joseph Rotblat, el único físico que abandonó el Proyecto Manhattan por motivos de conciencia, esta reunión finalmente tuvo lugar en julio de 1957, en la primera Conferencia de Pugwash sobre Ciencia y Asuntos Mundiales. En la actualidad, los foros de Pugwash siguen siendo un pilar clave en los debates internacionales sobre pacificación, no proliferación nuclear y seguridad, reconocidos con el Premio Nobel de la Paz en 1995.

[13] Dennis Normile, “NSF Celebrates 50 Years of U.S.-Japan Collaborations”, en *sciencemag.org*, 7 de octubre de 2010, en <http://www.sciencemag.org/news/2010/10/nsf-celebrates-50-years-us-japan-collaborations> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

## La diplomacia científica en el nuevo escenario global

Si bien la diplomacia científica no es una disciplina reciente, en los últimos años —particularmente a partir de la década de 1990— hemos sido testigos de un auge en el interés hacia ésta. Hay que destacar el desarrollo de la Red de Asesores de Ciencia y Tecnología de los Ministerios de Relaciones Exteriores (FMSTAN, por sus siglas en inglés) y el Centro de Diplomacia Científica de la Asociación Estadounidense para el Avance de la Ciencia (AAAS, por sus siglas en inglés); la articulación de redes en torno al asesoramiento científico, como la Red Internacional de Asesores Científicos del Gobierno (INGSA, por sus siglas en inglés); el programa de diplomacia científica de la Universidad de Tufts, así como los proyectos de investigación académica financiados por la Comisión Europea como European Leadership in Cultural, Science and Innovation Diplomacy (EL-CSID), Inventing a shared Science Diplomacy for Europe (InsSciDE) y Using Science for/in Diplomacy for Addressing Global Challenges (S4D4C). Por otro lado, los principales cuerpos diplomáticos ya cuentan con redes relativamente bien estructuradas de asesores y consejeros científicos en sus embajadas y consulados en el extranjero, las cuales trabajan en el avance de sus redes en ciencia, tecnología, innovación y educación superior.

En la actualidad, la labor diplomática está experimentando profundas transformaciones, marcadas por la digitalización, el cambio tecnológico acelerado, la multiplicidad de actores y el surgimiento de la diplomacia no estatal, de la mano de regiones subnacionales, ciudades, organismos multilaterales, empresas tecnológicas,

entre otros.<sup>14</sup> La globalización económica y la creciente competencia internacional en los mercados de bienes y servicios siguen ampliando el campo de juego de las relaciones internacionales. En paralelo, la cooperación internacional en ciencia y tecnología también está aumentando de manera ascendente (impulsada por los investigadores) y descendente (impulsada por las políticas públicas y la financiación de organismos internacionales),<sup>15</sup> lo que conduce a un proceso de globalización de la investigación científica.<sup>16</sup>

Asimismo, las actividades de investigación y desarrollo (I+D) han adquirido relevancia como punto de entrada para la adquisición de poder suave, definido como la capacidad de atraer simpatía, talentos, capital y apoyo político para mejorar tanto la influencia de los actores geopolíticos como su posición internacional.<sup>17</sup> Por tanto, podemos describir la diplomacia científica como una forma de “diplomacia de influencia”, como un instrumento de cooptación por el

[14] Rebecca Adler-Nissen, “Towards a Practice Turn in EU Studies: The Everyday of European Integration”, en *JCMS Journal of Common Market Studies*, vol. 54, núm. 1, 2016, pp. 87-103.

[15] AAAS y The Royal Society, *op. cit.*, p. 9.

[16] Caroline Wagner y Loett Leydesdorff, “Network Structure, Self-organization, and the Growth of International Collaboration in Science”, en *Research Policy*, vol. 34, núm. 10, diciembre de 2005, pp. 1608-1618.

[17] Joseph S. Nye, Jr, “Soft power”, en *Foreign Policy*, núm. 80, otoño de 1990, pp. 153-171; Eugene B. Skolnikoff, *The Elusive Transformation: Science, Technology, and the Evolution of International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1993; Caroline S. Wagner, “The Elusive Partnership: Science and Foreign Policy”, en *Science and Public Policy*, vol. 29, núm. 6, diciembre de 2002, pp. 409-417, en <https://doi.org/10.3152/147154302781780741> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

cual los países pueden compartir y transmitir valores y reproducir sus propios modelos culturales.<sup>18</sup> De este modo, los países movilizan recursos como la reputación, el prestigio, el atractivo cultural, las habilidades de comunicación y, por último, su conocimiento científico y capital tecnológico.<sup>19</sup>

Por otro lado, la política exterior está siendo moldeada cada vez más por los desafíos vinculados a la sostenibilidad global y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.<sup>20</sup> La ciencia y la tecnología serán fundamentales para atender estos desafíos y, dentro de este contexto, la diplomacia científica permitirá garantizar que los responsables de la formulación de políticas públicas incorporen el asesoramiento científico de calidad.

Los desafíos actuales requieren un cambio de paradigma en la gobernanza global mediante la creación de nuevas vías de intercambio y foros que apoyen la interacción entre el gobierno y los actores de la sociedad civil, incluida la



comunidad científica. La comunidad científica debe asesorar a los formuladores de políticas con información actualizada sobre la dinámica de los sistemas naturales y socioeconómicos de la Tierra. Los científicos también deben identificar dónde existen incertidumbres o dónde la evidencia científica es insuficiente.

La diplomacia científica amplía la racionalidad de la política exterior para incluir una teoría de la "acción colectiva", que entiende la acción diplomática como una forma de responder a los desafíos internacionales y los problemas globales. La diplomacia científica también se ha asociado cada vez más con la creación de capacidades científicas en los países menos desarrollados (educación, investigación, empresa e industria), lo que, a su vez, permitiría a sus gobiernos participar en la acción colectiva de la diplomacia científica, especialmente en áreas de protección ambiental y salud global.<sup>21</sup>

[18] Pierre-Bruno Ruffini, *Science and Diplomacy: A New Relationship of International Relations*, Londres, Springer, 2017.

[19] Andrew F. Cooper, Jorge Heine y Ramesh Thakur, "Introduction: The Challenges of 21st-Century Diplomacy", en A. F. Cooper, J. Heine y R. Thakur (ed.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 1-31.

[20] John Beddington, "Food, Energy, Water and the Climate: A Perfect Storm of Global Events?", en Sustainable Development UK Annual Conference, Londres, 19 de marzo de 2009, en <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121206120858/http://www.bis.gov.uk/assets/go-science/docs/p/perfect-storm-paper.pdf> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020); y Bernice Lee, "Managing the Interlocking Climate and Resource Challenges," en *International Affairs*, vol. 85, núm. 6, noviembre de 2009, pp. 1101-1116 en <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2009.00851.x> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

[21] P. D. Gluckman, V. C. Turekian, R. W. Grimes y T. Kishi, *op. cit.*

## Tendencias, casos de éxito y buenas prácticas

Después de analizar la importancia, el desarrollo y la utilidad de la diplomacia científica, el objetivo de esta sección es analizar ejemplos concretos y ofrecer algunas líneas de acción para desarrollar una diplomacia científica. Algunos elementos que pueden facilitar el desarrollo de una estrategia nacional, regional o local de diplomacia científica son, por un lado, la existencia de un ecosistema de ciencia, tecnología y educación superior con activos de competitividad a nivel internacional y por otro, una apuesta desde las instituciones para contribuir decididamente a los grandes retos globales a través del conocimiento y la innovación.

### Casos de éxito en diplomacia científica

Países líderes en I+D —como Estados Unidos, Reino Unido, Japón o Nueva Zelandia— han creado la figura del asesor científico en sus respectivos ministerios de Asuntos Exteriores. Asimismo, la Unión Europea está impulsando una estrategia de diplomacia científica en el marco de su apuesta por integrar su sistema de investigación en el ámbito de la cooperación internacional.

La cooperación científica y tecnológica internacional se ha convertido en un eje prioritario de la política exterior de Estados Unidos. El Departamento de Estado cuenta con un asesor científico del secretario de Estado. Además, el AAAS desarrolla un programa de becas para formación de científicos en materia de política científica y tecnológica en la administración estadounidense. La estrategia de diplomacia científica de Estados Unidos se centra en



fomentar la participación generalizada de las organizaciones del sector público y privado en cuestiones de carácter científico y tecnológico.<sup>22</sup>

Alemania, por su parte, ha invertido grandes esfuerzos en cooperación internacional en educación y ciencia a través de su Ministerio de Asuntos Exteriores. Desde 2009, el Gobierno ha construido “casas de ciencia” alrededor del mundo, destinadas a dar a conocer la innovación

[22] Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT), *Informe sobre diplomacia científica, tecnológica y de innovación*, Madrid, Gobierno de España, 2016, p. 10, en [http://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Investigacion/FICHEROS/Informe\\_Diplomacia-Cientifica.pdf](http://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Investigacion/FICHEROS/Informe_Diplomacia-Cientifica.pdf) (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).



y ciencia alemanas. Además, el Ministerio de Educación y Ciencia alemán dispone desde 2008 de una sección propia dedicada a la internacionalización de la ciencia.<sup>[23]</sup>

Reino Unido cuenta con diversas líneas de acción en el marco de su estrategia de diplomacia científica entre las que destacan: la Science and Innovation Network, una red de 90 profesionales en 28 países y 47 ciudades del mundo, cofinanciada por el Department for Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS) y la Foreign and Commonwealth Office (FCO), que fomenta la colaboración entre Reino Unido y la comunidad científica y de innovación de otros países; la Newton Fund, un fondo de becas, proyectos y ayudas para la transferencia del conocimiento,

[23] *Ibid.*, p. 11



para colaboraciones científicas con 15 países en vías de desarrollo, y finalmente el Global Challenges Research Fund, un fondo de 1500 millones de libras para colaboraciones científicas internacionales a utilizar en la cooperación al desarrollo.<sup>[24]</sup>

Otro caso destacado es el de Dinamarca. El Ministerio de Relaciones Exteriores coordina tres organismos que realizan acciones orientadas a la diplomacia científica: el Consejo de Comercio Exterior de Dinamarca, que coordina las actividades del Innovation Centre Denmark (ICDK) e Invest in Denmark; la Oficina del Embajador Tecnológico de Dinamarca, y la Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA).<sup>[25]</sup> El Gobierno de Dinamarca tiene centros de innovación (ICDK) en Shanghái, Silicon Valley, Boston, Múnich, São Paulo, Nueva Delhi, Seúl y Tel Aviv. El objetivo es ayudar a las instituciones y empresas de investigación danesas a acceder

[24] *Ibid.*, p. 10.

[25] Ministry of Industry, Business and Financial Affairs, *Strategy for Denmark's Digital Growth*, Copenhagen, Gobierno de Dinamarca, 2018, en [https://eng.em.dk/media/10566/digital-growth-strategy-report\\_uk\\_web-2.pdf](https://eng.em.dk/media/10566/digital-growth-strategy-report_uk_web-2.pdf) (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

a conocimiento de otros países, redes, tecnología, capital y oportunidades de mercado.<sup>26</sup> Uno de los casos de éxito presentado por el Consejo de Comercio Exterior de Dinamarca es el proyecto "Ciudades que cambian la diabetes" de la farmacéutica Novo Nordisk, que contó con la Ciudad de México como la primera ciudad del proyecto en 2014. Para 2018, se incluyeron en el proyecto cinco ciudades chinas y más de 100 asociaciones internacionales.<sup>27</sup>

Por otro lado, el Gobierno danés, en el marco de su Estrategia de Política Exterior y de Seguridad 2017-2018, reformuló el modelo tradicional de representación diplomática, con el lanzamiento del Tech Ambassador, Casper Klyngne, el primer "embajador digital" del mundo. Este cargo diplomático tiene la función de representar los intereses daneses ante los gigantes tecnológicos de Silicon Valley, como Facebook o Google. De acuerdo con el Ministerio de Asuntos exteriores de Dinamarca el concepto de *techplomacy* constituye un reconocimiento del papel fundamental que la tecnología y la digitalización tienen y tendrán cada vez más en el futuro de nuestras sociedades. Es importante destacar que la estrategia de *techplomacy* danesa se encuentra estrechamente vinculada con las políticas nacionales de innovación del país escandinavo: "Listo para aprovechar el futuro", "El

crecimiento digital danés" y "La Estrategia de inteligencia artificial", entre otros.<sup>28</sup>

El desarrollo de tecnologías como la inteligencia artificial (AI), internet de las cosas (IoT) y la ciberseguridad, redibuja las políticas públicas y la gobernanza global, y obliga a los gobiernos a estudiar cómo dichas innovaciones darán forma a las sociedades del futuro. Con este objetivo, se establecen instrumentos de diplomacia formal para dialogar y colaborar con la industria de las tecnologías de la información (TIC), trabajando para construir alianzas estratégicas con empresas tecnológicas y universidades, entre otros actores relevantes.<sup>29</sup> Recientemente, países como Francia, Alemania o Australia han seguido la estela de Dinamarca y nombrado a sus propios "embajadores digitales".

### Diplomacia científica en América Latina

La diplomacia científica en América Latina lleva un largo recorrido. En el caso de México, analizado más adelante, tiene su origen en 1874, con el grupo de científicos enviados a Yokohama, Japón, para registrar el paso del planeta Venus por el disco solar. Después de su extenso análisis sobre la economía y cultura japonesas, el ingeniero Francisco Díaz Covarrubias, que lideraba el proyecto, recomendó que México se acercara a Japón para la implementación de relaciones diplomáticas formales, hecho que se concretó

[26] Los IC DK gestionados entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Educación Superior y Ciencia se establecieron como parte de las misiones diplomáticas danesas, en embajadas y consulados, en los países seleccionados.

[27] The Trade Council, "The Trade Council og Novo Nordisk Kaemper Sammen for at Knaekke Diabetes", 1 de marzo de 2018, en <https://thetradecouncil.dk/cases/the-trade-council-og-novo-nordisk-kaemper-sammen-for-at-knaekke-diabetes> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

[28] Volker Stanzel (ed.), *New Realities in Foreign Affairs: Diplomacy in the 21st Century*, Berlín, German Institute for International and Security Affairs (SWP Research Paper, 11), noviembre de 2018, en [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2018RP11\\_sze.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2018RP11_sze.pdf) (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

[29] C. Kaltofen, M. Carr y M. Acuto (eds.), *op. cit*

años después con el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre ambas naciones.<sup>30</sup>

Otro ejemplo destacado es el de la diplomacia científica cubana. La Academia de Ciencias de la isla caribeña ha estado potenciando la colaboración científica internacional desde el siglo XIX. Pero es a partir de 1959 cuando el papel de la ciencia en la política exterior cubana tomó un mayor peso en la política exterior cubana.<sup>31</sup>

Recientemente, otros países de América Latina han optado por articular políticas de diplomacia científica. Una de las prácticas de mayor éxito se centra en la formación de los profesionales de las relaciones internacionales.<sup>32</sup> El caso de Chile es paradigmático, ya que su academia diplomática incorpora la diplomacia científica en la formación de sus funcionarios,<sup>33</sup> además de contar con extensas publicaciones

sobre el tema. Esto tiene implicaciones a largo plazo sobre la estrategia diplomática del país. Asimismo, esta apuesta está sustentada por una estrategia transversal e interdepartamental, en la que tanto el Ministerio de Ciencias, el Ministerio de Asuntos exteriores y la presidencia actúan conscientemente y al unísono en relación con la diplomacia científica.<sup>34</sup> Los efectos se han visto reflejados en acuerdos de colaboración bilaterales con España, en atracción de eventos internacionales como la conferencia “Nuestro Océano/Our Ocean” en Valparaíso en 2015, el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) en 2019, o la COP25,<sup>35</sup> y en la atracción de grandes proyectos de investigación internacional en astronomía como el Atacama Large Millimeter Array (ALMA), el Telescopio Magallanes Gigante (GMT) o el Telescopio Extremadamente Grande (ELT). La concienciación en la importancia de la ciencia y tecnología para el desarrollo también ha tenido efectos en las políticas locales, por ejemplo, en el desarrollo de la región de Magallanes.<sup>36</sup>

Como Chile, Argentina pone el acento en la formación de los profesionales en diplomacia científica, pero en este caso se centra en la formación interdisciplinaria de los científicos a

[30] José Vergara Laguna, “El descubrimiento de México por los japoneses. Una mirada a través de sus textos geográficos”, en *Trace*, núm. 63, junio de 2013, pp. 35-49.

[31] Julie M. Feinsilver, “La diplomacia médica cubana: cuando la izquierda lo ha hecho bien”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 6, núm. 4, octubre-diciembre de 2006, pp. 81-94.; Sergio Jorge-Pastrana, Marga Gual-Soler y Tom C. Wang, “Promoting Scientific Cooperation in Times of Diplomatic Challenges: Sustained Partnership between the Cuban Academy of Sciences and the American Association for the Advancement of Science”, en *MEDICC Review*, vol. 20, núm. 2, abril de 2018, pp. 23-26.

[32] V. C. Turekian y Tom C. Wang, “Educating for Science Diplomacy”, en *Science & Diplomacy*, vol. 3, núm. 1, marzo de 2014, pp., en <http://www.sciencediplomacy.org/editorial/2014/educating-for-science-diplomacy> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

[33] “Diplomacia del I+D+I Investigación Desarrollo, Innovación: Las opciones de APEC”, en *Diplomacia*, núm. 140, abril de 2019, en [https://issuu.com/apuntesinternacionales/docs/diplomacia\\_140\\_v2-240419](https://issuu.com/apuntesinternacionales/docs/diplomacia_140_v2-240419) (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

[34] P. D. Gluckman, V. C. Turekian, R. W. Grimes y T. Kishi, *op. cit.*

[35] La COP25 se celebró en Madrid a raíz de la crisis política y social chilena de 2019, marcada por protestas y disturbios en todo el país.

[36] Ximena Riquelme (coord.), *Región de Magallanes y Antártica Chilena: diagnóstico de las capacidades y oportunidades de desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación*, Santiago, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, 2010, en <https://www.conicyt.cl/wp-content/blogs.dir/21/files/2013/06/Magallanes.pdf> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).



través de dos instituciones: el Instituto Internacional para la Innovación Interdisciplinaria (I4) y el Centro Latinoamericano para la Formación Interdisciplinaria (CELF). Estas instituciones han conseguido importantes acuerdos regionales e internacionales con Alemania e Italia. Cabe destacar también los programas argentinos de repatriación de capital científico, así como múltiples actividades diplomáticas que han desencadenado acuerdos bilaterales con la Unión Europea y Estados Unidos.

Brasil cuenta con un Programa de Diplomacia de la Innovación (PDI) implementado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En el marco de su Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2016-2022, complementa sus capacidades nacionales en ciencia y tecnología a través de actividades y proyectos

de cooperación internacional. Algunos ejemplos son la Semana de Innovación Brasil-Suecia; el Encuentro de la Diáspora Brasileña en ciencia, tecnología e innovación, en Washington; la misión de parques tecnológicos brasileños a Rusia; el evento Think Brazil en Londres, o la feria BrasilTech en París, Berlín, Miami y Lisboa.

Panamá, por su parte, redactó las líneas de su estrategia de diplomacia científica en 2019. El documento destaca por su concreción y precisión en los objetivos y claridad en las recomendaciones. Bolivia dio pasos recientemente para promover la diplomacia científica a través de la figura del embajador científico, reproduciendo así el modelo de éxito de países líderes en I+D. Colombia apuesta por la internacionalización de la investigación e innovación en instituciones de educación superior.<sup>37</sup>

Además de las iniciativas nacionales, la diplomacia científica en Latinoamérica ha tomado un peso importante en el proceso de integración regional en los últimos años. El Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) es la institución regional que lleva un mayor recorrido. En los 680 proyectos financiados por el CYTED, 28 800 científicos han participado en más de 8400 grupos de investigación de todos los países iberoamericanos.<sup>38</sup>

[37] Gonzalo Ordóñez, María Piedad Villaveces y Juan Pablo Isaza, "Diplomacia científica", en *Innovación y Ciencia*, vol. xxvi, núm. 2, 2019, en [https://innovacionyciencia.com/articulos\\_cientificos/diplomacia-cientifica](https://innovacionyciencia.com/articulos_cientificos/diplomacia-cientifica) (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

[38] M. Gual-Soler, "El papel de las redes científicas intergubernamentales en las relaciones regionales y la integración de América Latina," en *Science & Diplomacy*, vol. 3, núm. 4, diciembre de 2014, en <http://www.sciencediplomacy.org/article/2015/el-papel-de-las-redescientificas-intergubernamentales-en-las-relaciones-regionales-y> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

Otra institución relevante es el Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global (IAI), que financia proyectos colaborativos de investigación a través de un proceso competitivo de revisión por pares y destaca por su carácter internacional, transversal e interdisciplinario. El IAI promueve proyectos científicos que atiendan temáticas sociales, enfocados a las comunidades y ecosistemas más vulnerables del continente.

La integración regional en ciencia y tecnología también se ha incorporado en Mercosur, Unasur y la Secretaría General Iberoamericana. Asimismo, hemos sido testigos de nuevas colaboraciones internacionales subregionales en ciencia y tecnología (sobre todo en Centroamérica), y el nacimiento de nuevos actores regionales privados. Se han desarrollado también numerosas propuestas de integración regional en ámbitos estratégicos para el continente, donde destaca la ya recurrente propuesta de creación de la Agencia Espacial Latinoamericana.<sup>39</sup> México planteó un programa de trabajo durante su Presidencia Pro Témprore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) centrado en la diplomacia científica. Se propusieron 14 proyectos, entre los cuales se encuentra la cooperación espacial y aeronáutica, la gestión integral de riesgos por desastres, ciencia y tecnología para las sociedades, la gestión sustentable de los recursos oceánicos y el monitoreo sobre la resistencia a los antimicrobianos, entre otros.<sup>40</sup>

[39] Véase el abstract de la ponencia “Agencia Espacial Latinoamericana, posible modelo de integración regional” de Raúl Eduardo Gutiérrez Gómez en G. Ordóñez, M. P. Villaveces y J. P. Isaza, *op. cit.*

[40] Presidencia Pro Témprore (PPT) de México en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)

## Diplomacia científica de ciudad: el caso de Barcelona

### Las ciudades, nuevos actores en la escena diplomática internacional

Los Estados no son los únicos que han llevado a cabo labores de diplomacia científica. El número de actores en la acción diplomática y su capacidad de actuación en la esfera internacional está aumentando de forma sustancial. Empresas multinacionales, organismos internacionales, ONG, regiones y ciudades reclaman su espacio en la arena internacional.<sup>41</sup> En particular, las ciudades están transformando la escena internacional y sobrepasando los límites de la idea tradicional del estado-nación. Las ciudades que aspiran a ser globales han entendido que su valor reside en la capacidad de apalancar capital humano, tecnológico y financiero; articular redes de influencia y crear poder simbólico a través de activos intangibles como la ciencia, la cultura y el conocimiento.<sup>42</sup>

Rogier van der Pluijm define la diplomacia de ciudad como “el conjunto de instituciones y procesos mediante los cuales las ciudades se relacionan con otros actores en el escenario internacional con el objetivo de representarse a sí mismas

2020, “Plan de Trabajo 2020”, en <https://ppt-celac.org/plan-de-trabajo> (fecha de consulta 20 de mayo de 2020).

[41] Noé Cornago, *Plural Diplomacies: Normative Predicaments and Functional Imperatives*, Leiden, Martinus Nijhoff, (Diplomatic Studies, 8), 2013.

[42] M. Acuto, Mika Morissette y Agis Tsouros, “City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities”, en *Global Policy*, vol. 8, núm. 1, febrero de 2017, pp. 14-22.



y a sus intereses”.<sup>43</sup> Así pues, las ciudades se erigen como actores principales en el desarrollo de la acción diplomática. Su actividad encaja con las definiciones clásicas de diplomacia pública,<sup>44</sup> aun sin ser titulares efectivas de esta competencia internacional. Las ciudades cuentan con una agenda más amplia de intereses y mayor flexibilidad en el diseño y la ejecución de campañas de comunicación. El valor de sus acciones encaja con la gestión de intangibles y la reputación.<sup>45</sup>

En el marco de la acción diplomática, destaca el desarrollo de redes de ciudades como C40, Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI, por sus siglas en inglés), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG, por sus siglas en inglés), red de Regiones por el Desarrollo Sostenible (nrg4SD) o la WHO European Healthy Cities Network. Estas redes tienen como objetivo la transformación sostenible de los entornos urbanos mediante iniciativas de regulación multinivel y la promoción de políticas públicas

orientadas a la protección de la biodiversidad, el desarrollo sostenible, la salud global y la lucha contra el cambio climático.

Asimismo, las ciudades se han convertido en los epicentros de la innovación científica y tecnológica. Están aprovechando la dinámica de la aglomeración urbana para atraer gran parte de la riqueza y los recursos de la economía global.<sup>46</sup> Las ventajas competitivas en una economía global a menudo son fuertemente locales, debido a la concentración de talento, habilidades y conocimientos altamente especializados. La proximidad geográfica, cultural e institucional conduce una mayor productividad e innovación a través de la generación de “externalidades de red”.<sup>47</sup>

La ONU ha documentado cómo el número de ciudades en el mundo con poblaciones mayores a un millón aumentó de 75 en 1950 a 447 en

[43] Rogier van der Pluijm, *City Diplomacy. The Expanding Role of Cities in International Politics*, La Haya, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael” (Clingendael Diplomacy Papers, 10), abril de 2007, p. 11

[44] Nicholas J. Cull, “Diplomacia pública: consideraciones teóricas”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 85, noviembre de 2008-febrero 2009, pp. 31-54 en <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n85/cull.pdf> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020); J. S. Nye, Jr., *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003; Philip Seib, *Real-Time Diplomacy: Politics and Power in the Social Media Era*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2012.

[45] Benjamin R. Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Nueva Haven, Yale University Press, 2013; Richard Schragger, *City Power: Urban Governance in a Global Age*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

[46] David B. Audretsch y Maryann P. Feldman, “R&D Spillovers and the Geography of Innovation and Production”, en *The American Economic Review*, vol. 86, núm. 3, junio de 1996, pp. 630-640; Naomi Hausman, *University Innovation, Local Economic Growth, and Entrepreneurship*, Washington, D. C., U.S. Census Bureau Center for Economic Studies, (Paper No. CES-WP-12-10), junio de 2012; Enrico Moretti, “Workers Education, Spillovers and Productivity: Evidence from Plant-Level Production Functions”, en *The American Economic Review*, vol. 94, núm. 3, junio de 2004, pp. 656-690; Edward L. Glaeser y Albert Saiz, *The Rise of the Skilled City*, Cambridge, Harvard University (Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper, 2025), 2004.

[47] Ronald L. Moomaw, “Spatial Productivity Variations in Manufacturing: A Critical Survey of Cross-Sectional Analyses”, en *International Regional Science Review*, vol. 8, núm. 1, 1983, pp. 1-22.; Stuart S. Rosenthal y William C. Strange, “Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies”, en J. Vernon Henderson y Jacques-François Thisse (eds.), *Handbook of Urban and Regional Economics*, vol. 4. Cities and Geography, Amsterdam, Elsevier, 2004, pp. 2119-2171.

2011, mientras que durante el mismo periodo el tamaño promedio de las cien ciudades más grandes del mundo aumentó de 2 a 7.6 millones de personas. La London School of Economics estima, por ejemplo, que 65 nuevos habitantes se mudan a Shanghái y 56 a Lagos cada hora. En 2025, las 600 grandes economías urbanas producirán 65% del crecimiento económico mundial. En 2050 casi 70% del planeta será urbano.

Así pues, está emergiendo una nueva dinámica internacional alrededor de las ciudades y sus mercados. Nuevos retos como el cambio climático, la salud global, las migraciones, la gestión del agua y la seguridad alimentaria, junto con el rápido desarrollo de tecnologías como la inteligencia artificial, la robótica o la edición genética, requieren una mayor interacción entre las comunidades científicas de todo el mundo. En este nuevo contexto, las ciudades deben ser laboratorios para solucionar aquellos retos que responden a una lógica global, pero se manifiestan a nivel local.<sup>48</sup>

### **Barcelona: la primera ciudad del mundo con una estrategia de diplomacia científica**

A raíz del papel emergente de la ciencia y la tecnología en el ámbito internacional, por un lado, y el surgimiento de las ciudades como actores geopolíticos, por el otro, el ecosistema del conocimiento e innovación de Barcelona decidió movilizar sus conocimientos y capital científico a favor de una estrategia global y convertirse en

la primera ciudad del mundo en implementar una estrategia de diplomacia científica.

Por ello, se creó SciTech DiploHub, Barcelona Science and Technology Diplomacy Hub, la organización sin ánimo de lucro y de colaboración público-privada responsable de desplegar la estrategia de diplomacia científica de Barcelona y representar su ecosistema del conocimiento e innovación en el mundo. La organización cuenta con el apoyo de los principales centros de investigación, universidades, ONG, *startups*, corporaciones e instituciones públicas de la ciudad y se posiciona como la principal interfaz entre el ecosistema del conocimiento y la innovación de la ciudad, los formuladores de políticas públicas y las organizaciones internacionales.<sup>49</sup>

En el marco de su estrategia de diplomacia científica, Barcelona conecta las misiones diplomáticas y el ecosistema de innovación de la ciudad para desarrollar proyectos conjuntos a través de su Diplomatic Circle. Se trata de una plataforma de vinculación de los cuerpos diplomáticos y organizaciones internacionales que prestan servicio en Barcelona con el sector científico y tecnológico de la ciudad, a través de una serie de visitas periódicas a los principales centros de investigación, infraestructuras científicas, universidades y empresas tecnológicas, con el objetivo de favorecer el intercambio de ideas y potenciar la cooperación internacional.

En los últimos años se ha prestado más atención al papel de la educación superior y la movilidad del talento en la diplomacia pública.

[48] A. Roig, "A Science Diplomacy for Barcelona: Global Cities Take the Lead", en American Association for the Advancement of Science, en *Medium*, 30 de noviembre de 2018, en <https://medium.com/sciencediplomacy/a-science-diplomacy-for-barcelona-global-cities-take-the-lead-c41a4a2a9493> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

[49] "The Barcelona Manifesto for a City-Led Science and Technology Diplomacy", en SciTech DiploHub, en <http://www.scitechdiplohub.org/manifesto/> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).



Algunos académicos han destacado la influencia del capital humano y las redes de talento global como elementos de “poder suave”, contribuyendo al liderazgo político, cultural y social.<sup>50</sup> En este sentido, Barcelona impulsa la diáspora global de científicos y tecnólogos formados en dicha ciudad, la red Barcelona Alumni. Esta comunidad global reúne a más de mil

científicos, expertos en tecnología, investigadores y emprendedores del sector de la innovación formados en Barcelona y actualmente residiendo en el extranjero, en más de treinta países. Los *alumni* desempeñan un papel clave como comunicadores interculturales, embajadores del ecosistema de conocimiento y promotores de la educación superior, la inversión y el comercio de la ciudad, aumentando así el reconocimiento internacional y la visibilidad del ecosistema de Barcelona. Finalmente, la red Barcelona Alumni permite una mejor comprensión de las tendencias internacionales y los mercados estratégicos, de forma que el ecosistema de Barcelona pueda anticipar prioridades, programas de investigación y políticas públicas.

Como brazo diplomático del ecosistema científico de la ciudad, SciTech DiploHub representa a la ciudad de Barcelona en numerosos foros y organismos internacionales, como es el caso del Foro Mundial de la Ciencia (World Science Forum), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Alianza por la Salud Planetaria (Planetary Health Alliance) y la Red de Soluciones de las Naciones Unidas para un Desarrollo Sostenible (SDSN), entre otros.

Durante la pandemia de la covid-19, SciTech DiploHub ha liderado varias iniciativas internacionales para situar Barcelona al frente de

[50] Yin Cheong Cheng, Alan Cheung, Timothy W.W. Yeun, “Development of a Regional Education Hub: The Case of Hong Kong”, en *International Journal of Educational Management*, vol. 25, núm. 5, junio de 2011, pp. 474-493; Ka Ho Mok, “The Rise of Transnational Higher Education in Asia: Student Mobility and Studying Experiences in Singapore and Malaysia”, en *Higher Education Policy*, vol. 25, núm. 2, mayo de 2012, pp. 225-241; Robin Shields y Rebecca M. Edwards, “Student Mobility and Emerging Hubs in Global Higher Education”, en Laura M. Portnoi, Val D. Rust y Sylvia S. Bagley (eds.), *Higher Education, Policy, and the Global Competition Phenomenon*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 235-248.

la lucha global contra el SARS-CoV-2, mediante su participación en INGSA del Consejo Internacional de la Ciencia (ISC, por sus siglas en inglés), así como en grupos de trabajo sobre salud global con instituciones como la Universidad de Harvard, el Instituto de Estudios Internacionales de Ginebra, la AAAS o el Instituto de Salud Global de Barcelona.

SciTech DiploHub también trabaja en programas de formación y capacitación en diplomacia científica dirigidos a cuerpos diplomáticos, profesionales de los ministerios de Ciencia, Educación y Relaciones Exteriores, y responsables de la internacionalización de universidades y centros de investigación. Finalmente, ofrece asesoramiento en políticas públicas a gobiernos locales y colabora con organizaciones internacionales, trabajando como un *think tank* donde el conocimiento científico se pone al servicio de las políticas basadas en la evidencia.

### **Diplomacia científica en México. Prioridades y proyectos a futuro**

Como se ha mencionado, la diplomacia científica cuenta con un largo recorrido en México. Actualmente, la crisis climática y medioambiental, la ciberseguridad y el cambio tecnológico, entre otros fenómenos, están teniendo efectos económicos, políticos, sociales y culturales a escala global. Por esta razón, la labor diplomática no puede estar al margen de estos desafíos que tienen a la ciencia como uno de sus mayores aliados. En términos generales, el Gobierno de México busca promover el intercambio de académicos y científicos, el fortalecimiento de proyectos de investigación con otros países e involucrar a expertos en ciencia e innovación en la formulación de políticas públicas. Por el tipo y magnitud

de los retos mencionados, también es fundamental involucrarlos en la política exterior.

La Cancillería mexicana ha buscado integrar la participación del capital humano capacitado en ciencia, tecnología e innovación en la planeación y la ejecución de su política exterior a través de la creación de redes de cooperación. Para ello, cuenta con dos instituciones principales para articular la diplomacia científica: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)<sup>51</sup> y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid)<sup>52</sup> de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Ambas instituciones colaboran para llevar a cabo las distintas actividades de cooperación internacional técnica y científica; además de su respectivo presupuesto, se cuenta con el fondo sectorial SRE-Conacyt también para el financiamiento de dichas actividades, así como con otros esquemas que son resultado de la propia cooperación internacional (como los fondos binacionales de cooperación internacional).

Además, la SRE recientemente estableció el Consejo Técnico del Conocimiento y la Innovación como órgano consultivo que busca impulsar el desarrollo tecnológico, el

[51] “El Conacyt tendrá por objeto ser la entidad asesora del Ejecutivo Federal y especializada para articular las políticas públicas del Gobierno Federal y promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, la innovación, el desarrollo y la modernización tecnológica del país”. Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (última reforma de 28 de abril de 2014) en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2014, art. 2.

[52] La Amexcid es un órgano desconcentrado de la SRE que se encarga de diseñar, planear y ejecutar las políticas de México en materia de cooperación internacional para el desarrollo.



conocimiento científico y la innovación como un ejercicio de la política exterior, a través de su cuerpo diplomático.<sup>53</sup> Otro de los esfuerzos del Gobierno de México por promover el desarrollo científico, tecnológico y de innovación fue la creación de la Oficina de Información Científica y Tecnológica para el Congreso de la Unión (INCYTU) en 2015, cuyo objetivo es crear políticas públicas basadas en la evidencia científica, operada por el Foro Consultivo, Científico y Tecnológico (FCCyT).

A través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, la Cancillería desarrolló la Red Global

Mx, la cual identifica y organiza a la diáspora altamente calificada para crear actividades de cooperación y proyectos específicos que fomenten el desarrollo social, económico, científico, tecnológico y de innovación en México.<sup>54</sup> Además, la educación superior mexicana, mediante la Amexcid, tiene desplegado un amplio sistema de becas de intercambio académico desde el nivel de licenciatura hasta posgrado e incluye, en algunos casos, cursos de corto y mediano plazo. Uno de los programas en que debe destacarse como diplomacia científica en potencia es el Programa de Becas Conacyt-OEA-Amexcid, que se implementa bajo el programa de Alianzas para la Educación y la Capacitación. Las becas cubren programas de posgrado presenciales en México en áreas de ingeniería, ciencias y salud, para estudiantes ciudadanos de los Estados miembros de la OEA.

[53] El IMR, en coordinación con el Conacyt, está llevando actividades de capacitación para el Servicio Exterior Mexicano (SEM). Con el Colegio de Notarios se hizo la revisión de la unidad "Fe Pública" del curso en línea "Capacitación integral en servicios consulares". Asimismo, se está considerando llevar a cabo cursos de capacitación en coordinación con la Academia Mexicana de Ciencias y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Adicionalmente, se está considerando llevar a cabo cursos de capacitación con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) dirigidos a diplomáticos mexicanos.

[54] La red está integrada por personas interesadas en impulsar el desarrollo de México en la economía del conocimiento; cuenta con 70 capítulos, de acuerdo con la región del mundo, y 15 Nodos México que hacen posible la articulación de las iniciativas.



Mediante el Conacyt, México ha buscado ampliar sus vínculos de cooperación científica internacional y ha suscrito instrumentos jurídicos con Alemania, Austria, Canadá, Estados Unidos, España, Francia, Reino Unido, entre otros, vinculando a investigadores y científicos en los primeros años de su carrera con instituciones de prestigio para que redunde en desarrollo y bienestar para el país.<sup>55</sup> Del mismo modo, cuenta con el Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología del Conacyt (FONCICYT) para atender las actividades de la agenda internacional que le permitan crear y fortalecer las relaciones de nuestro país con sus principales socios en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación.

En los foros multilaterales, el Gobierno mexicano ha señalado la importancia de la innovación y el desarrollo científico-tecnológico, a fin de incrementar la resiliencia al cambio climático y a los desastres naturales, así como a reducir

su impacto en la economía de cada país;<sup>56</sup> sobre todo, ha propuesto analizar el impacto del cambio tecnológico acelerado en el desarrollo sostenible. Desde 2017, lidera un movimiento internacional para promover la ciencia, la tecnología y la innovación en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, mediante la resolución 72/242 “Impacto del cambio tecnológico rápido en la

[55] Conacyt, “Cooperación científica internacional”, en <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/desarrollo-cientifico/cooperacion-cientifica-internacional> (fecha de consulta: 8 de mayo de 2020).

[56] Algunos ejemplos destacados son el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y la Conferencia Internacional de Cooperación e Innovación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe EU-LAC. También es importante destacar la participación de los organismos y consejos estatales de ciencia, tecnología e innovación en el impulso a la inclusión de la ciencia en el diseño y definición de políticas públicas nacionales. Un ejemplo claro es la reunión que sostuvo la Red Nacional de Consejos y Organismos Estatales de Ciencia y Tecnología (Rednacecyt) y la UNESCO, el 2 de febrero de 2019, y que llevó por título “Reunión Nacional Ciencia, un derecho humano”, en la cual se habló sobre la importancia de fortalecer la gobernanza de la ciencia en México y se propuso realizar un catálogo de buenas prácticas y reflexiones sobre los desafíos que a nivel nacional existen para incrementar el acceso al conocimiento, además de analizar las acciones que desarrollan mecanismos estatales para dar respuesta a los ODS de la Agenda 2030.

consecución de los ODS” aprobada por la Asamblea General. En 2017 México estableció el Grupo de Amigos de Cambio Tecnológico Exponencial y Automatización dentro de las Naciones Unidas, con el propósito de formular, a nivel intergubernamental, recomendaciones y lineamientos para la toma de decisiones sobre su impacto.

Finalmente, durante la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2, México ha intensificado sus esfuerzos en diplomacia científica, participando tanto en foros multilaterales como en otros escenarios. Por ejemplo, el biólogo molecular mexicano Raúl Gómez Román participa en el desarrollo de la vacuna para la covid-19 del proyecto Center for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI),<sup>57</sup> quien destaca la importancia del intercambio de información para la diplomacia científica.<sup>58</sup>

A la vista de los proyectos desarrollados en el ámbito de la diplomacia científica y tecnológica mexicana, así como las buenas prácticas internacionales analizadas, México tiene el potencial de llevar a cabo y fortalecer las siguientes acciones.

[57] El proyecto CEPI fue creado en 2017 con el objetivo de diseñar vacunas contra virus a fin de disminuir el riesgo de que éstos puedan crear brotes y epidemias. Su creación fue propuesta por Peter Piot en la reunión del Foro Económico Mundial de 2016. Véase Tina Rosenberg, “Cómo detener las pandemias antes de que comiencen”, *The New York Times*, 3 de julio de 2017, en <https://www.nytimes.com/es/2017/07/03/espanol/opinion/como-detener-las-pandemias-antes-de-que-comiencen.html> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

[58] Véase Raúl Gómez Román, “El científico mexicano que está más cerca de descubrir la vacuna del coronavirus”, entrevista de David López Canales, en *GQ México*, 13 de mayo de 2020, en <https://www.gq.com.mx/entretenimiento/articulo/cientifico-mexicano-raul-gomez-roman-a-punto-de-crear-vacuna-coronavirus> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2020).

## Potenciales oportunidades

- *Desarrollar un plan de acción integral de diplomacia científica y tecnológica.* La diplomacia científica contemporánea se plantea como un trabajo en red con múltiples agentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Su gobernanza, por tanto, implica un esfuerzo de coordinación e integración de diferentes programas y estrategias que trabajan conjuntamente en la consecución de intereses compartidos. Una estrategia nacional de diplomacia científica, siguiendo el ejemplo de países como Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Nueva Zelandia, España o Panamá, permitirá identificar las acciones que ya están realizando los distintos actores y alinear de forma transversal intereses, acciones y prioridades. Dicha estrategia podría estar coordinada por la SRE con la estrecha colaboración del Conacyt y debería revisarse y actualizarse periódicamente en coherencia con las prioridades científicas y tecnológicas nacionales. Siguiendo buenas prácticas de otros países, México buscará la creación de la figura del consejero científico en embajadas, consulados u otras misiones diplomáticas en el exterior.
- *Fortalecer la capacitación en diplomacia científica.* Será importante trabajar en la consolidación de la carrera profesional en diplomacia científica y tecnológica, así como en los aspectos de formación, competencias, habilidades y conocimientos asociados a dicha disciplina. El objetivo prioritario de las medidas de tipo formativo es aumentar la concienciación y la sensibilidad de los jóvenes profesionales con responsabilidades en la acción exterior del

país de la relevancia de la ciencia y la tecnología como vectores de la proyección exterior de México. Asimismo, es fundamental proveer de formación continua en diplomacia científica todo el personal del Servicio Exterior Mexicano y el cuerpo diplomático a través de cursos y programas específicos. Finalmente, se podría explorar la puesta en marcha de un programa piloto de becas en el que científicos postdoctorales pasen un periodo de tiempo en un ministerio, cámara legislativa o embajada, siguiendo el modelo Science and Technology Policy Fellowships de la AAAS.

- *Potenciar la comunidad internacional de científicos y tecnólogos formados en México.* Aprovechando el buen trabajo realizado con Red Global Mx, se podrían ampliar los objetivos e impacto de la actual estrategia de identificar, reunir y capacitar la red global de profesionales de cualquier nacionalidad que han estudiado, investigado o trabajado en el sistema del conocimiento y la innovación de México y están ejerciendo su carrera profesional en el extranjero, incluyendo también talento internacional formado en México y alineando la estrategia de la red de talento con los objetivos de diplomacia científica mexicana. La diáspora científica, tecnológica y de la innovación constituye un elemento crucial de la estrategia de diplomacia científica como embajadores de su ecosistema de innovación y educación, comunicadores interculturales y agentes de promoción económica y comercial. La dinamización de la gran red de profesionales de la investigación y la innovación formados en México permite proyectar la relevancia del país en educación, investigación e innovación;



atraer inversiones y promover conexiones académicas y empresariales; maximizar las oportunidades y el valor de las actividades de los centros de investigación, universidades, empresas e instituciones mexicanas en el extranjero; y posicionar el país como una sociedad abierta y comprometida con los grandes retos globales.

- *Involucrar, de forma más eficaz, al sector académico, científico y tecnológico en el diseño de las estrategias de cooperación internacional para el desarrollo de México.* Es importante fortalecer el intercambio de experiencias, buenas prácticas y conocimientos, que se instrumenten mediante programas de cooperación. Uno de los retos —y objetivos para los siguientes años— será posicionar a las instituciones académicas de educación superior y centros de investigación mexicanos como un referente en América Latina, a través de su participación en proyectos de cooperación internacional para el desarrollo. México considera que la ciencia no sólo es el medio para generar nuevo conocimiento para soluciones a problemas globales de interés común —como salud, cambio climático, ciberseguridad, energías renovables,

desastres naturales, crisis agroalimentarias, investigación marina y marítima, movilidad inteligente o la sociedad digital—, sino que a través de la diplomacia científica se busca un mayor impulso a la intervención de los científicos en la formulación de políticas públicas.

- *Desarrollar programas de diplomacia científica en el ámbito local.* Las ciudades son hoy el epicentro de los principales desarrollos científicos y tecnológicos y se han convertido en un actor primordial en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Por este motivo, se recomienda que las ciudades con un ecosistema consolidado de ciencia y tecnología —Ciudad de México, Monterrey, Puebla, Culiacán, Guadalajara y Villahermosa— inicien programas urbanos de diplomacia científica con la participación de sus universidades, instituciones de investigación y centros tecnológicos, que permitan reforzar su internacionalización y proyección exterior. Asimismo, estos programas locales deberán estar alineados con la estrategia nacional de diplomacia científica y tecnológica.

## Conclusión

La ciencia es el principal instrumento de generación de nuevo conocimiento para avanzar en el desarrollo de soluciones a retos de interés común: salud global, cambio climático,

digitalización, ciberseguridad, energías renovables, desastres naturales, crisis agroalimentarias, investigación marina y marítima, o movilidad inteligente. La diplomacia científica permite integrar la investigación científica y la gestión y evaluación de datos en la formulación de políticas públicas, en el marco de la cooperación y las relaciones internacionales. México tiene la oportunidad de movilizar su capital científico y tecnológico a favor de una estrategia global, contribuyendo a los ODS y posicionándose como un socio fiable e influyente mediante la diplomacia científica.

## Imágenes

- © Portada: skeeze, en Pixabay.
- © Chokniti Khongchum, en Pixabay, p. 3.
- © European Organization for Nuclear Research, p. 4, a la izquierda.
- © UN Photo, p. 4, a la derecha.
- © SESAME, p. 5.
- © Asociación Española para el Avance de la Ciencia, p. 7.
- © European Commission-EU Science Hub, p. 8, arriba.
- © Regional Heute.de, p. 8, abajo.
- © Foreign and Commonwealth Office, p. 9, izquierda.
- © Office of Denmark's Tech Ambassador, p. 9, derecha.
- © MercoPress, p. 12, arriba.
- © Twitter @Programa\_CYTED, p. 12, abajo.
- © Parco di Reserca Biomedica di Barcelona, p. 15.
- © SciTechDiploHub, p. 16.
- © Red Global MX, p. 19.
- © Twitter @MVSNoticias, p. 21.

## Alexis Roig

Es director general de SciTech DiploHub, Barcelona Science and Technology Diplomacy Hub, la organización sin ánimo de lucro y de colaboración público-privada impulsada por los principales centros de investigación, universidades, ONG, *startups*, corporaciones e instituciones públicas, que posiciona a Barcelona como laboratorio global en el ámbito de la diplomacia científica para ciudades alrededor del mundo.

Es profesor de la Universidad de Shanghái para la Ciencia y la Tecnología (USST), Investigador Asociado del Centro de Relaciones Internacionales de Barcelona (CIDOB), profesor Asociado del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI), comisionado de Relaciones Internacionales del plan estratégico de la Región Metropolitana de Barcelona, y tiene más de 10 años de experiencia como asesor senior en

diplomacia científica para ministerios de asuntos exteriores, ciencia, investigación y educación de gobiernos de Asia y Europa.

También es miembro del consejo de múltiples organizaciones sin ánimo de lucro y *think tanks* en los campos de diplomacia pública, políticas de innovación y asesoramiento científico. Actualmente es presidente del Catalan Institute of China; miembro del Consejo de la Cataluña Exterior y del consejo asesor de Digital Future Society, *think tank* impulsado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital del Gobierno de España; es miembro de la Red Internacional de Asesoramiento Científico Gubernamental del Consejo Internacional de la Ciencia (ISC) y de la Comisión de Espacio y Aeronáutica de la Cámara de Comercio de Barcelona.

### #PódcastIMR



“La actualidad de la diplomacia científica y tecnológica en las relaciones internacionales”, con el doctor Alexis Roig, director ejecutivo de SciTech DiploHub (Barcelona Science and Technology Diplomacy Hub).

URL: <https://open.spotify.com/episode/183EitC05OUHh0sa8HNdGb>





INSTITUTO  
MATÍAS  
ROMERO

República de El Salvador núm. 47,  
Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,  
C. P. 06080, Ciudad de México.

Correo electrónico: [imrinfo@sre.gob.mx](mailto:imrinfo@sre.gob.mx)  
Página electrónica: [www.gob.mx/imr](http://www.gob.mx/imr)

 @imatiasromero

 @imatiasromero