

CENTRO
DE INVESTIGACIÓN
INTERNACIONAL

## **NOTAS DE ANÁLISIS**

**VOLUMEN 1** 

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







## Notas de Análisis

Volumen 1

Centro de Investigación Internacional







© Secretaría de Relaciones Exterirores Instituto Matías Romero
Plaza Juárez 20, Centro Histórico, Cuauhtémoc, 06010, Ciudad de México
cadantemoe, 55010, ciadad de mentes
Se prohíbe la reproducción total o parcial por cualquier medio o procedimiento sin previa autorización del editor.

Dirección General del Instituto Matías Romero

Centro de Investigación Internacional

Alejandro Alday González

# CONTENIDO

- **05** Presentación
- **07** Nota 1 Política migratoria del Gobierno de México
- Nota 2
  Balance de las elecciones europeas y renovación de cargos al interior de la Unión Europea
- 25 Nota 3 La diplomacia pública en 280 caracteres
- **39** Nota 4 Orden, contención y cambio: el Grupo de los Veinte
- 51 Nota 5
  Dilemas del ciberespacio. Contención de las amenazas a la ciberseguridad
- 68 Índice de imágenes

### Presentación

El Instituto Matías Romero se prepara frente al escenario internacional que se dibuja en las próximas décadas y en el que se vislumbran complejidades y oportunidades. Por ello, además de seguir formando a los cuadros del Servicio Exterior Mexicano y de aumentar y fortalecer sus vínculos con actores relevantes en México y otros países, en los últimos meses ha enfocado parte de sus esfuerzos en la investigación y el estudio de temas que marcan la agenda internacional. A través de la creación de su Centro de Investigación Internacional (CII), el IMR busca producir documentos de gran valor analítico y académico para apoyar en los procesos de toma de decisión al interior de la Cancillería y contribuir al diseño de la política exterior de México.

El texto que se presenta es un compilado de las cinco primeras notas de análisis producidas por el CII. El objetivo de cada una de ellas es ofrecer un breve estudio sobre temas relevantes de la política internacional, así como sus efectos para México. Los temas fueron elegidos teniendo en cuenta su actualidad, pertinencia, importancia y valor académico. Si bien las notas han sido consultadas con las áreas políticas correspondientes, al ser de corte académico no representan la posición oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Espero que las investigaciones sean de utilidad para que todos los actores involucrados, de manera colectiva, reflexionen sobre asuntos trascendentes para nuestro país y nos permitan diseñar una política exterior para el futuro.

Alejandro Alday Director General del Instituto Matías Romero



# POLÍTICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO DE MÉXICO

## Política migratoria del Gobierno de México

#### Introducción

Desde el mes de diciembre de 2018, el Gobierno de México ha establecido una política migratoria cuyos fundamentos constituyen un nuevo paradigma, al establecer con primacía el pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas migrantes que se encuentran en territorio mexicano, y el desarrollo social y económico como sustento material de la movilidad de las personas. Apuntala a esta política, además del marco jurídico nacional y los compromisos internacionales del Estado mexicano en la materia, la renovada concepción de la cooperación y entendimiento en materia migratoria que brinda el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Como se desprende de lo anterior, la política del Gobierno de México está invariablemente regulada por la dimensión humana de la migración.

El objetivo de este análisis es identificar los principales elementos de la política migratoria actual, las estrategias en el corto y largo plazo en materia de migración, y las acciones que se han llevado a cabo en línea con las prioridades del Gobierno de México. El argumento principal es que la política migratoria mexicana, basada en los pilares de desarrollo y derechos humanos, es reflejo de los intereses del Gobierno, pero también de un cambio de discurso a nivel internacional; México ha ayudado a diseñar los principales acuerdos en la materia —tales como el Pacto Mundial de Migración y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible— y, a su vez, estos acuerdos han influido en sus intereses y políticas. Sin embargo, algunas de las medidas que se han tomado también responden a las capacidades nacionales (limitadas en muchas ocasiones) y al hecho de que, si bien la migración es una actividad inherentemente transnacional. el derecho soberano de cada Estado de regular sus fronteras sigue siendo un elemento que en ocasiones dificulta la cooperación internacional.

#### Migración, desarrollo y derechos humanos

El mundo de hoy está cada vez más interconectado. Alrededor de 258 millones de personas en todo el mundo son migrantes internacionales;<sup>2</sup> los vínculos familiares, intercambios económicos

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), La migración en la Agenda 2030: Guía para profesionales (Ginebra: OIM, 2018), 11, http://www.migration4development. org/sites/default/files/es\_sdq\_web.pdf (Consultado el 11 de julio de 2019).

Pacto Mundial de Migración, en adelante.





y conexiones culturales van más allá de las fronteras de los Estados. Esto significa que el movimiento de personas no es un fenómeno aislado ni exclusivo de ciertos países o regiones del mundo, sino una tendencia global. Partiendo de esta realidad, la política migratoria del Gobierno de México no busca desincentivar los flujos migratorios; más bien procura que sean seguros, ordenados y regulares.

La política migratoria del presidente Andrés Manuel López Obrador se nutre de los acuerdos multilaterales que México ha ayudado a diseñar e impulsar. En línea con el Pacto Mundial de Migración —el primer documento negociado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas que atiende la migración internacional en todas sus dimensiones—, se basa en los siguientes elementos: 1. está centrada en la persona; 2. reconoce la importancia de la cooperación internacional; 3. defiende la soberanía nacional; 4. promueve el Estado de derecho y las garantías procesales; 5. propone atender las causas estructurales mediante el desarrollo sostenible; 6. promueve los derechos humanos; 7. tiene tanto perspectiva de género como perspectiva de niños, niñas y adolescentes, y 8. propone un enfoque pangubernamental y pansocial.

Asimismo, los pilares de la política migratoria son: la promoción del desarrollo sostenible, desde una visión humanitaria para atender las causas estructurales de la migración y la defensa de los derechos humanos de los migrantes. Las acciones que se han llevado a cabo en los pasados ocho meses —y las cuales serán analizadas en este documento— han procurado ser coherentes con ambos, reconociendo ciertas limitaciones que serán analizadas más adelante.

El Gobierno de México parte del supuesto de que la migración puede ser fuente de prosperidad e impulso del desarrollo sostenible.3 Este planteamiento no es exclusivo de México; la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en su objetivo 10, reconoce que los migrantes

Si bien los migrantes representan el 3% de la población mundial, producen más del 9 % del PIB (OIM, La migración en la Agenda 2030).



son fundamentales para el desarrollo de sus países de origen, tránsito y destino. Dicho cambio de percepción no es menor, pues en lugar de considerar a la migración como un problema que se debe resolver, reconoce que puede ser un mecanismo para alcanzar objetivos como crecimiento económico, reducción de las desigualdades, entre otros. En la nueva estrategia de protección al migrante, se busca involucrar a la comunidad migrante en los grandes proyectos de desarrollo en México. También se tiene contemplado implementar programas para que las remesas sean una fuente de desarrollo nacional. Desde luego, sí se reconoce que la falta de desarrollo puede producir movimientos irregulares, desordenados e inseguros de personas, lo cual puede traer consecuencias negativas. Por ello, lo que se busca es reconocer las aportaciones de los migrantes al desarrollo y, al mismo tiempo, procurar que haya prosperidad en todos los países para que la migración sea una elección y no una necesidad.

Respecto al segundo pilar, el discurso del Gobierno se ha centrado en que la dimensión humana debe regular toda la política migratoria mexicana. Por ello, un número importante de las acciones se han enfocado en otorgar visas humanitarias, recibir a migrantes que están en proceso de solicitar asilo en Estados Unidos, atender y proteger a grupos vulnerables como las mujeres y los niños no acompañados, y en mejorar los albergues en Tabasco, Chiapas y Veracruz, entre otras.

Si bien el derecho a migrar no es reconocido como derecho humano (aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado), los migrantes, como personas,

son titulares de derechos humanos.<sup>4</sup> Esto quiere decir que el Gobierno mexicano tiene la responsabilidad de promover, proteger y respetar sus derechos humanos, independientemente de su situación migratoria.<sup>5</sup>

## Estrategia y acciones del Gobierno de México

Con base en la visión, objetivos y pilares de la política migratoria, el gobierno de México ha diseñado una estrategia de largo plazo que se basa precisamente en lograr el desarrollo y la prosperidad compartida con miras a que la migración sea una elección, no una necesidad. Teniendo en cuenta la realidad actual, en la que miles de migrantes provenientes de países del norte de Centroamérica transitan por México para pedir asilo en Estados Unidos, así como las

- [4] México ha sido un actor clave en los sistemas universal y regional de los derechos humanos para lograr el reconocimiento e impulsar el respeto de esos derechos. En 1990, se aprobó la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, por la Asamblea General de la ONU, a iniciativa del Estado mexicano, siendo hoy en día uno de los instrumentos básicos en materia de derechos humanos; igualmente, México solicitó las opiniones consultiva OC-16/99 "El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso", y OC-18/03 "Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos".
- [5] En 2011, el Estado mexicano actualizó su marco jurídico-normativo ante las nuevas realidades regionales e internacionales en materia de migración. Con la reforma constitucional se estableció que en México todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el país sea parte. En el ámbito nacional, la Ley de Migración representó un importante avance en la protección a los derechos humanos de los migrantes, ya que despenalizó la migración no documentada o irregular y simplificó los procedimientos migratorios.

capacidades nacionales, la estrategia de corto plazo ha tenido que responder a una lógica distinta (aunque no necesariamente deslindada de los pilares mencionados), condicionada en cierta medida por los sucesos mencionados. Respecto a la estrategia de largo plazo, México está impulsando con Honduras, Guatemala, El Salvador y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) un Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica (PDIC). El objetivo es promover el desarrollo y las oportunidades de la subregión (sur-sureste de México y norte de Centroamérica) para hacer frente a las causas estructurales que llevan a miles de personas a migrar de manera irregular.

Se parte del diagnóstico de que una transición demográfica acelerada, el rápido proceso de urbanización irregular, el deterioro ambiental acentuado por el cambio climático, la desigualdad, la brecha salarial entre Estados Unidos y los países de la subregión, y la violencia han provocado que miles de personas migren por necesidad. El Plan busca atender todo el ciclo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno) mediante el principio de responsabilidad compartida, pero diferenciada y con pleno respeto y protección de los derechos humanos. El PDIC está alineado al Pacto Mundial de Migración, particularmente con el objetivo de "minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen".

Entre las recomendaciones específicas, destacan: 1. priorizar inversión pública y privada (25% del PIB); 2. fortalecer la administración tributaria; 3. generar cadenas de valor entre los países; 4. integración comercial, productiva y logística; 5. políticas de innovación, ciencia y tecnología; 6. consolidar el Sistema de

Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPEC) y promover su conexión con México, y 7. robustecer los sistemas de protección social universal para la erradicación de la pobreza y reducción de las desigualdades.

Es importante destacar que, si bien diversos países e instituciones internacionales (Alemania, España, Chile, la Unión Europea, la Secretaría General Iberoamericana, entre otros) han respaldado el Plan, aún no se cuenta con todos los recursos necesarios para instrumentarlo. Asimismo, los efectos de dicha política se podrán ver en varios años. Respecto a la estrategia de corto plazo, lo que se ha buscado es el registro ordenado de los migrantes que ingresen a territorio nacional, con el objetivo de protegerlos y defender sus derechos humanos. Para ello, se han llevado a cabo distintas acciones. Partiendo de la visión humanitaria, en enero de 2019 el Gobierno de México puso en marcha el Plan de Atención a Caravana Migrante.<sup>6</sup> En el marco de este plan se otorgó la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias a miles de migrantes centroamericanos, con el objetivo de mantener un registro de las personas que entraron a México de forma irregular y proporcionarles condiciones de seguridad y bienestar para su estancia. Dicha acción está en línea con el Pacto Mundial de Migración, particularmente con los objetivos de reducir las vulnerabilidades en la migración, velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y

[6] Participaron todas las dependencias federales, bajo la dirección de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y la Secretaría de Gobernación, especial mente, el Instituto Nacional de Migración (INAMI) y bajo coordinación de la Coordinación Nacional de Protección Civil. Gobierno de México, "México activa Plan de Atención a Caravana Migrante", SSPC, 18 de enero de 2019.



proporcionar servicios básicos. Sin embargo, el programa se suspendió el 28 de enero debido a la alta demanda.<sup>7</sup>

Otras de las acciones que se han instrumentado en México, a raíz de la decisión del Gobierno de Estados Unidos de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, son: 1. autorizar por razones humanitarias y de manera temporal el ingreso de ciertas personas extranjeras provenientes de Estados Unidos que estén a la espera de recibir una respuesta sobre su solicitud de asilo, y

Al concluir el Plan de Atención a la Caravana Migrante (28 de enero de 2019), se presentaron 15 552 solicitudes de la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias. Unidad de Política Migratoria, "Resultados del Plan de Atención a la Caravana Migrante con Visión Humanitaria implementado por el Gobierno de México, enero de 2019", Secretaría de Gobernación, 1 de julio de 2019, http://www.gobernacion. gob.mx/es\_mx/SEGOB/Caravana\_Migrante (Consultado el 11 de julio de 2019).

2. garantizar que las personas extranjeras que hayan recibido su citatorio gocen plenamente de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales de los cuales es parte el Estado mexicano, así como en la Ley de Migración. Aunque el Gobierno de México se opuso a los efectos extraterritoriales de esta medida unilateral de Estados Unidos, adoptó la decisión soberana —propia de la materia migratoria— de aceptar a ciertas personas extranjeras sustentada en el respeto de los derechos humanos.

México ha buscado atender a grupos vulnerables de migrantes, entre los que destacan las niñas, niños y adolescentes centroamericanos acompañados y no acompañados en tránsito por México. Para ello, se invertirán 60 millones de pesos para la rehabilitación de estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración y albergues del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en Tabasco, Chiapas

y Veracruz.<sup>8</sup> Asimismo, se ha brindado asistencia médica, particularmente a niñas, niños y mujeres embarazadas. Al día de hoy se han otorgado más de 18 000 consultas médicas a migrantes que están en Tuxtla Gutiérrez y Tapachula, en el estado de Chiapas.<sup>9</sup>

Dado que la migración es una actividad transnacional, no es posible atenderla en todas sus dimensiones sin la plena cooperación de otros países involucrados. Debido a que las políticas migratorias instrumentadas por México en los últimos meses tuvieron efectos en Estados Unidos, dicho país negoció una serie de medidas que se están instrumentando, con el objetivo de fortalecer las acciones de control migratorio en México. Entre ellas se acordó el despliegue gradual de cerca de 6000 elementos de la Guardia Nacional, quienes tendrán como uno de sus ejes rectores el respeto a los derechos humanos, en la frontera sur para apoyar la labor del Instituto Nacional de Migración (INM).

Estas acciones son reflejo de que las capacidades nacionales son fundamentales en el diseño de una estrategia, así como las dificultades en materia de cooperación que se pueden dar entre países soberanos con políticas distintas. En días recientes (7 de julio de

- [8] Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), "Anuncia SRE acciones inmediatas para mejorar albergues y estancias migratorias, en especial para niños y niñas", comunicado 228, Gobierno de México, 17 de julio de 2019, https://www.gob.mx/sre/prensa/anuncia-sre-acciones-in-mediatas-para-mejora-de-albergues-y-estancias-migrato rias-en-especial-para-ninos-y-ninas?idiom=es (Consultado el 18 de julio de 2019).
- [9] SRE-Secretaría de Salud, "Prioritaria e inmediata la atención médica a migrantes", comunicado conjunto, Gobierno de México, 28 de junio de 2019, https://www.gob.mx/sre/prensa/prioritaria-e-inmediata-la-atencion-medica-a-migrantes -206873 (Consultado el 18 de julio de 2019).

2019), el presidente de Estados Unidos publicó modificaciones a sus procedimientos y criterios de elegibilidad en materia de asilo. Aunque dichas modificaciones pudieran ser disputadas y revertidas en cortes estadounidenses, México tendrá que analizar las implicaciones para los solicitantes de asilo de otros países que ingresen a Estados Unidos desde México, sobre todo porque mantendrá su política de asilo y refugio, y respetará el principio de no devolución (non-refoulement).

#### Elementos a considerar

El Gobierno de México tiene una visión clara sobre cuáles son los principios y objetivos de su política migratoria: la promoción de un enfoque de desarrollo y derechos humanos. Esta política se nutre de las discusiones que han tenido lugar durante los últimos años en los foros multilaterales —en las que México ha hecho importantes aportaciones— y es reflejo de un cambio de paradigma tanto a nivel nacional como internacional. Si bien el Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica refleja las prioridades de México en materia migratoria, los resultados se verán en varios años (quizás décadas). Asimismo, aunque acciones como la Tarjeta Visitante por Razones Humanitarias buscan promover una visión de una migración segura, ordenada y regular, las capacidades nacionales, así como las políticas de Estados Unidos, han limitado la estrategia de corto plazo. Lo que aún queda por definir es cuál será la estrategia de mediano plazo del Gobierno.

En términos generales, es importante fortalecer las capacidades nacionales con el objetivo de ir más allá de la coyuntura actual. A manera de ejemplo, se pueden simplificar los procesos de visado con los países de

Centroamérica para tener un flujo de personas ordenado, regular y seguro. Asimismo, se pueden fortalecer las capacidades operativas de instituciones como la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), teniendo en cuenta el creciente número de solicitudes de refugio. A pesar de que la COMAR mantiene una alianza estrecha con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en México, sus recursos son aún limitados. Lo mismo sucede con el INM, el cual ha aumentado su personal y ahora cuenta con el apoyo de elementos de la Guardia Nacional en la frontera sur de México.

Teniendo en cuenta la visión del Gobierno de que la migración puede impulsar el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino, una posibilidad es generar alianzas entre diversos sectores para crear más empleos en la frontera y permitir la inserción laboral de los migrantes. Se han ofrecido 3700 puestos de trabajo a personas migrantes en los estados del norte de México. Un ejemplo de las referidas alianzas son los 60 millones de pesos que se invertirán en la mejora de albergues en el sur de la frontera de México.

#### **Conclusiones**

La política migratoria del Gobierno actual se sustenta en dos pilares: desarrollo y derechos humanos. Con base en estos elementos, se han desarrollado estrategias a corto y largo plazo. En el corto plazo, se ha buscado el registro ordenado de las personas que entran al territorio nacional, ya sea de manera regular o irregular.

El objetivo es proteger sus derechos humanos y trabajar en favor de una migración segura, ordenada y regular. Las acciones que se han llevado a cabo buscan mantener una coherencia con la política migratoria; sin embargo, en ocasiones se han visto limitadas por las capacidades nacionales, así como por la falta de cooperación de Estados Unidos.

En el largo plazo, se busca crear zonas de desarrollo y bienestar compartido. Se parte de la premisa que los migrantes son aliados del desarrollo, y que el desarrollo es fundamental para que las personas no tengan que emigrar por necesidad, sino por elección. El proyecto más relevante en este sentido es el Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica, el cual está en línea con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

En el mediano plazo (aún falta definir la estrategia con mayor detalle), es importante fortalecer a las instituciones en México, a fin de que puedan atender el creciente número de solicitudes de refugio, así como los retos creados a raíz de las políticas de Estados Unidos (la implementación de la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, y las modificaciones a sus procedimientos y criterios de elegibilidad en materia de asilo). Asimismo, se pueden simplificar procesos de documentación, mantener canales de comunicación con los países involucrados (Estados Unidos, Honduras, Guatemala, el Salvador, entre otros) y seguir promoviendo el principio de responsabilidad compartida pero diferenciada. La migración es una actividad global, no un problema. El objetivo es lograr que sea segura, ordenada y regular.



BALANCE DE LAS ELECCIONES EUROPEAS Y RENOVACIÓN DE CARGOS AL INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

## Balance de las elecciones europeas y renovación de cargos al interior de la Unión Europea

#### Introducción

Este verano se llevaron a cabo elecciones en el Parlamento Europeo y, derivado de esto, la renovación de los principales cargos de las instituciones europeas —presidente del Consejo Europeo, Comisión Europea, alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión Europea (UE) y Banco Central Europeo—, las cuales pusieron de manifiesto una reconfiguración en la distribución del poder al interior del bloque europeo, en un ambiente donde los valores enarbolados por la comunidad europea han sido altamente cuestionados. El presente documento tiene como objetivo analizar los resultados de dichas elecciones, así como sus implicaciones políticas y relevancia para México.

#### Reconfiguración del Parlamento Europeo y la renovación de cargos al interior de la Unión Europea

Entre el 23 y el 26 de mayo de 2019 tuvieron lugar las elecciones del Parlamento Europeo (PE) (751 escaños).¹ Los resultados de estos comi-

[1] 23 de mayo: Reino Unido y Países Bajos; 24 de mayo: Irlanda y República Checa; 25 de mayo: Letonia, República Checa y Eslovaquia; 26 de mayo: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Es-

cios estuvieron marcados por una alta expectativa respecto a dos elementos. En primer lugar, las tensiones generadas alrededor de la salida del Reino Unido del bloque europeo (Brexit) y su relación con Bruselas. En segundo lugar, la incorporación de fuerzas políticas de corte euroescéptico, trayendo consigo una reconfiguración en los grupos políticos tradicionales al interior del Parlamento Europeo.

Las dos principales familias ideológicas (socialdemócratas y demócratas-cristianos) sufrieron una caída considerable y, por primera vez en 20 años, no tendrán la mayoría absoluta entre ambos.

El declive de los socialistas (centro-izquierda) (Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas)<sup>2</sup> se torna relevante, ya que la socialdemocracia ha perdido espacios de poder y capacidad de incidencia en países como en Francia, Alemania, Italia y Grecia, siendo los partidos verdes y liberales los

paña, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania y Suecia. Para ver más, véase Parlamento Europeo, "Resultados de las elecciones europeas de 2019", Unión Europea, 2 de julio de 2019, https://europarl.europa.eu/election-results-2019/es/resultados-elecciones/2019-2024/ (Consultado el 17 de julio de 2019).

[2] En 2014 obtuvo 185 escaños y en 2019 disminuyeron a 154.



principales beneficiados. El grupo del Partido Popular Europeo (centro-derecha) sufrió una disminución de votos respecto a los resultados en 2014;<sup>3</sup> no obstante, sigue siendo el grupo político más numeroso con 182 eurodiputados. De esta forma, estará a prueba la capacidad de los populares de acercarse a grupos que tienden a encontrar mayor interlocución con los socialistas.

Otro aspecto destacado de estas elecciones fue la configuración del grupo político Renew Europe, conformado principalmente por partidos que se consideran de centro, como el francés La Republique en Marche! del presidente Emmanuel Macron, el español Ciudadanos y el partido Liberal Democrats de Reino Unido.<sup>4</sup>

El crecimiento y mantenimiento electoral de fuerzas políticas calificadas de extrema derecha y nativistas es otra tendencia que en los últimos años ha estado presente en Europa. Entre estos partidos que mostraron un crecimiento destacan los de Polonia (PiS)<sup>5</sup> e Italia (Lega),<sup>6</sup> y los que se mantuvieron fueron Hungría (Fidesz)<sup>7</sup> y Francia (Rassemblement National).<sup>8</sup>

- [3] En 2014 obtuvo 216 escaños.
- [4] Obtuvo el 14.38% de la votación (108 escaños).
- [5] En 2014 obtuvo 31.78% de los votos (19 escaños) y en 2019 alcanzó 45.38% (26 escaños).
- [6] En 2014 obtuvo sólo 6.15% (5 escaños) y en 2019 ascendió a 34.33% (28 escaños.).
- [7] En 2014 obtuvo 51.48% de la votación (12 escaños) y en 2019, 52.4% de los votos (13 eurodiputados).
- [8] En 2014, la formación de Le Pen alcanzó 24.86% de los votos (23 asientos) y en 2019 23.31% de la votación (22 escaños).

Si bien obtuvieron menos votos de los esperados en las elecciones, representan una fuerza política importante en el Parlamento Europeo.

El resultado final en el Parlamento Europeo fue de alta fragmentación, lo cual pone sobre la mesa la posibilidad de que la pluralidad ideológica genere las condiciones para que los partidos lleguen a consensos a partir de proyectos legislativos o líneas temáticas, en lugar de votaciones en bloque y cohesionadas. Habrá que observar si lo anterior traerá consigo una menor disciplina partidista.

Una de las consecuencias de la fragmentación será la necesidad de buscar un amplio consenso al interior de la organización en un contexto marcado por la posible salida del Reino Unido (Brexit) de la Unión Europea, así como por la presencia de partidos al interior de algunos países con posturas cada vez más euroescépticas, tales como el denominado Grupo Visegrado (Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia). Este consenso será particularmente importante para llevar a cabo las reformas que ha planteado el presidente Macron: crear un ministerio de finanzas para la UE; establecer un presupuesto conjunto para la Eurozona; instituir un cuerpo encargado de supervisar la política económica de todo el bloque, y negociar una "convención fundadora" que modifique el Tratado de Schengen.9

En lo que concierne a la renovación de la presidencia del Parlamento Europeo, el pasado

Dicha propuesta contempla un control más riguroso de las fronteras y, al mismo tiempo, que se despliegue una política de asilo con las mismas reglas de acogida y denegación que armonice los cuerpos jurídicos sobre el derecho al asilo.



3 de julio, el italiano David Sassoli<sup>10</sup> fue elegido con 345 votos en una segunda ronda de votación, cargo que ostentará hasta enero del año 2022. Durante su discurso inaugural enfatizó que las prioridades que establecerá durante su encargo serán: el desempleo juvenil, la migración, el cambio climático y la revolución digital.<sup>11</sup>

- [10] Originario de Florencia, Italia, fue electo por primera vez en 2009 y reelegido por tercera vez por el Partito Democrático (centro-izquierda). Es egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad de Florencia y su antecesor fue el también italiano Antonio Tajani, integrante del partido italiano Forza Italia, cuyo líder es el exprimer ministro Silvio Berlusconi.
- [11] Parlamento Europeo, "David Sassoli, elegido presidente del Parlamento Europeo", Unión Europea, 3 de julio de 2016, https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190627IPR55410/david-sassoli-elegido-presidente-del-parlamento-europeo (Consultado el 17 de julio de 2019).



Los miembros del Consejo Europeo, conformado por los jefes de Estado y de Gobierno de los 28 países de la UE, eligieron a Charles Michel, actual primer ministro de Bélgica, como su presidente por un mandato de dos años. Michel llega a su nueva encomienda tras haber sido derrotado en las urnas en su país, donde el partido Nieuw-Vlaamse Alliantie (NVA) de orientación separatista-independentista fue la fuerza más votada. Este dato no es menor, ya que el NVA ha tenido una postura a favor del separatismo en Cataluña, España, el cual ha sido motivo de discusión en la UE.

- [12] Charles Michel es actualmente el primer ministro de Bélgica en espera de la formación de un nuevo gobierno tras los comicios del pasado 26 de mayo, donde su formación política, Mouvement Réformateur, sólo alcanzó el 7.6% de la votación.
- [13] Obtuvo 16% de la votación.
- [14] "Belgium-General Elections Results", Politico, https://www. politico.eu/europe-poll-of-polls/belgium/ (Consultado el 15 de julio de 2019).
- [15] Theo Francken, secretario de Estado de Inmigración de Bélgica ofreció asilo político al expresidente del Gobierno de la Generalitat, Carles Puigdemont, quien se encuentra prófugo de la justicia española.
- [16] A sólo cuatro días de que iniciara la nueva legislatura en el Parlamento Europeo, el entonces presidente de la eurocámara, Antonio Tajani, remitió una carta al expresidente catalán Puigdemont y al exconsejero Toni Comín en la que se atiene a las decisiones de la Junta Electoral Central (JEC). Para más información, véase Anabel Díez y Javier Casqueiro, "La Junta Electoral confirma que Puigdemont, Junqueras y Comín no pueden ser eurodiputados", El País, 21 de junio de 2019.

Josep Borrel<sup>17</sup> fue elegido como alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE y vicepresidente de la Comisión Europea.<sup>18</sup> El nombramiento de Borrell representa el retorno de España a los principales círculos de la UE. Esto se vuelve importante en un momento donde la socialdemocracia se ha debilitado durante los últimos años.

Con respecto a la Comisión Europea, órgano ejecutivo de la UE, <sup>19</sup> el pasado 16 de julio la eurocámara aprobó el nombramiento de la alemana Ursula von der Leyen con 383 votos a favor, sólo nueve votos por encima de los 374 necesarios. <sup>20</sup> Ello significa que tendrá que negociar con un parlamento fragmentado y del cual

- [17] Josep Borrell se estaba desempeñando como ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España desde 2018. Durante el mandato de Felipe González ostentó el cargo de ministro de Obras Públicas y Transportes de España. Entre 2004 y 2007 fungió como presidente del Parlamento Europeo (2004-2007). Para más información, véase Roberto Ortiz de Zárate (ed.), "Josep Borrel Fontelles", Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), https://www.cidob.org/biografias\_lideres\_politicos/europa/espana/josep\_borrell\_fontelles (Consultado el 17 de julio de 2019).
- [18] EUR-Lex, "Glosario de las síntesis: alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad", Unión Europea, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/high\_representative\_cfsp.html?locale=es (Consultado el 17 de julio de 2019).
- [19] La Comisión es la instancia encargada de elaborar propuestas legislativas y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. Entre sus atribulaciones destaca la asignación los fondos de la UE y gestionar las políticas europeas además de supervisar el gasto bajo el escrutinio del Tribunal de Cuentas.
- [20] Cabe señalar que la candidata del Partido Popular Europeo y también actual ministra de Defensa de la Canciller Angela Merkel, obtuvo menos votos que el actual presidente de la Comisión, el luxemburgués Jean-Claude Juncker, que logró 422 en 2014.

recibió poco apoyo, dado que su candidatura fue propuesta por el Consejo Europeo.

La resistencia a esta nominación se debió, además del hecho que no se respetó el procedimiento de *Spitzenkandidat* (el candidato más votado en las elecciones transnacionales), a que Von der Leyen no recibió el apoyo del SDP alemán ni de los socialistas, quienes criticaron el respaldo de partidos como Fidesz, Movimento 5 Stelle y el polaco PiS.

Esta elección reflejó dos procesos importantes: en primer lugar, demostró la importancia que aún tienen los liderazgos nacionales. El hecho de que el Consejo Europeo haya propuesto la candidatura (sin respetar el Spitzenkandidat) puso de manifiesto su poder, pero también generó cierto malestar dentro del parlamento. En segundo lugar, las negociaciones al interior del parlamento para la elección de Von der Leyen es indicativo de la dinámica entre partidos y la necesidad de generar alianzas.<sup>21</sup> Si bien la candidata alemana contaba con el apoyo de su partido PPE (con 182 escaños), también tuvo que aglutinar el apoyo de Renew Europe, de corte más moderado. Asimismo, al proponer una agenda ambientalista, buscó obtener el apoyo del Partido Verde (74 votos), aunque al final no lo logró. Su agenda feminista y su tono más moderado y orientado —en cierta medida— a

En su programa político incorpora los siguientes temas:
a) un Pacto Verde Europeo; b) una economía que funciona en pro de las personas; c) una Europa adaptada a la
era digital; d) la protección de nuestro estilo de vida, y e)
un nuevo impulso a la democracia europea. Véase Ursula von der Leyen, Una Unión que se esfuerza por lograr
más resultados. Mi agenda para Europa: Orientaciones
políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024,
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/
political-guidelines-next-commission\_es.pdf (Consultado el
17 de julio de 2019).

partidos de izquierda le permitió que el voto del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas (S&D) estuviera dividido y obtuviera cierto apoyo. Partidos pertenecientes al grupo político ERC (Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos) también votaron por Von der Leyen.

Por último, la elección de la francesa Christine Lagarde (que culminará en octubre de este año), como próxima directora del Banco Central Europeo demostró la importancia que tiene la nacionalidad, partido político e identidad política (Lagarde es de centro-derecha).<sup>22</sup> Entre los principales retos que enfrentará Lagarde al frente de esta institución destacan el conjunto de reformas que se deberán implementar para una mayor consolidación en la regulación bancaria y fiscal, y la implementación de un plan de austeridad frente a la deuda europea. Estos objetivos también estarán determinados por las tensiones comerciales a nivel global y las medidas proteccionistas en materia arancelaria.

Un tema relevante, a pesar de no estar directamente vinculado a las elecciones en la Unión Europea, es la reciente designación de Boris Johnson como primer ministro de Reino Unido. El primer discurso de Johnson fue combativo, lo cual generó cierto descontento dentro de algunos países de la Unión Europea, que no están dispuestos a negociar otro acuerdo. La principal propuesta de Johnson es salir de la Unión Europea para el 31 de octubre de 2019, ya sea con un acuerdo o sin éste. La decisión de

[22] Adam Tooze, "Christine Lagarde Won, But This Isn't A Game", Foreign Policy, 3 de julio de 2019, https://foreignpolicy.com/2019/07/03/christine-lagarde-won-but-thisisnt-a-game/ (Consultado el 17 de julio de 2019).

salir de la Unión Europea sin un acuerdo pondrá en juego la estabilidad entre Irlanda e Irlanda del Norte, ya que Johnson no está dispuesto a respetar la salvaguarda (backstop) de evitar una frontera dura (Irlanda del Norte es parte del Reino Unido, pero Irlanda es un país independiente, miembro de la Unión Europea). Además, Reino Unido tiene 73 eurodiputados británicos en el Parlamento Europeo (de los 751 escaños). Su salida generaría cambios en el equilibrio dentro de un Parlamento que se acaba de renovar. Asimismo, Johnson anunció que no nombrará el comisario que corresponde a Reino Unido para la Comisión Europea. En términos generales, de concretarse, el Brexit puede ser un factor que aumente el sentimiento euroescéptico de algunas fuerzas políticas o bien, reforzar a la Unión Europea. De ello dependerá lo que suceda en los próximos años con Reino Unido.

#### Aspectos relevantes para México: marco bilateral

Con base en lo anterior, México puede llevar a cabo diversas estrategias, teniendo en cuenta sus intereses con la UE.

México y la UE han trabajado en un nuevo Acuerdo Global que incluye aspectos políticos, económicos y de cooperación. Ambas partes fijaron el año 2019 para su firma. Dicho acuerdo incluye nuevas disciplinas para fomentar el intercambio comercial y de inversión, así como todo un capítulo sobre aspectos políticos y de cooperación. El Acuerdo contiene además nuevas regulaciones en materia de medio ambiente, derecho laboral, protección de inversiones y productos de denominación de origen, así como la simplificación de requerimientos aduaneros. Es importante destacar

que el Acuerdo Global debe ser aprobado de manera unánime por el Consejo Europeo y después por el Parlamento Europeo y, para el caso de México, por el Senado de la República.

Para México, los elementos más relevantes del Acuerdo Global son la eliminación de aranceles a productos agrícolas y la inclusión, por primera vez, de un capítulo anticorrupción. Para la UE, los temas de interés principales son un mayor acceso al mercado mexicano para diversificar su comercio, así como fortalecer el orden internacional basado en reglas y el libre comercio. Para ambas partes, es importante impulsar el multilateralismo y la proteccion de los derechos humanos. El Acuerdo Global incluirá estándares en la materia que ambas partes tendrán la responsabilidad y la obligación de observar.

¿En qué temas pudiera tener lugar un mayor debate al interior del Parlamento Europeo, con posible impacto en la relación con México y otros países? A manera de ejemplo, el medioambiente es un tema de coincidencia entre ambas partes y el Partido Verde, que ocupa 74 escaños, podría ser un aliado en el tema de cambio climático. La presidente de la Comisión Europea, quien ha declarado que propondrá un Pacto Verde Europeo con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática para 2050, también será un actor relevante en la discusión de este tema. México y la UE tienen posiciones comunes en el tema que pueden impulsar en distintos foros multilaterales. Durante la más reciente reunión del G20, celebrada a finales de junio de 2019 en Osaka, Japón, se establecieron las directrices a seguir en materia medioambiental, energía y cambio climático. En ese contexto, México y la UE se sumaron al llamado a implementar acciones de cooperación para lograr los objetivos de adaptación y mitigación

plasmados en el Acuerdo de París suscrito en 2016, así como transitar hacia energías limpias y ciudades inteligentes y sustentables. Otros foros donde se podrá seguir impulsando de manera conjunta este tema serán la Cumbre Acción Climática 2019 convocada por António Guterres, secretario general de la Organización de las Naciones Unidas en septiembre de este año y la COP 25 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Santiago, Chile, a finales de este año.

Otro asunto importante que considerar es el de la migración. La UE y México han mantenido una conversación constante, sobre todo en el marco del Diálogo de Alto Nivel sobre Derechos Humanos.<sup>23</sup> Por ejemplo, el 18 de julio de 2019, el Parlamento Europeo presentó una resolución sobre la situación en la frontera entre México y Estados Unidos,<sup>24</sup> en la que se refiere al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial sobre los Refugiados, e insta al Gobierno de Estados Unidos a suspender la separación de familias en la frontera y proteger los derechos de los migrantes.

La nueva configuración en el Parlamento, particularmente por el ascenso de partidos con visiones muy particulares sobre el tema

- [23] México y la UE sostienen de manera anual desde hace nueve años, un Diálogo de Alto Nivel sobre Derechos Humanos, el cual permite que ambas partes expongan los principales avances y retos en la materia no sólo desde la perspectiva gubernamental, sino con la participación activa de la sociedad civil mexicana y europea.
- [24] Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de julio de 2019, sobre la situación en la frontera entre México y los Estados Unidos (2019/2733(RSP), http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0005\_ES.html (Consultado el 17 de julio de 2019).



migratorio y de refugio, es un elemento a considerar, tomando en cuenta que uno de los proyectos prioritarios para México es el Plan de Desarrollo Integral (PDI) con los países del Norte de Centroamérica. La Unión Europea ha ofrecido su apoyo al PDI, el cual tiene como uno de sus objetivos atender las causas estructurales de la migración. México puede dialogar con distintos interlocutores de las instituciones europeas para asegurar el apoyo a este proyecto. La elección de Borrell como alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE y vicepresidente de la Comisión Europea puede representar una oportunidad, ya que España fue uno de los primeros países en apoyar el PDI. Asimismo, la presidente de la Comisión Europea ha declarado que Europa debe reducir los flujos irregulares de la migración, hacer frente al crimen organizado, y preservar el derecho de asilo y mejorar la situación de los refugiados. Este tema también puede insertarse en el marco institucional del Acuerdo Global con la UE, el cual tiene como uno de sus pilares la cooperación para el desarrollo (incluida la regional y triangular).

#### Posibles escenarios

Puede preverse que algunos países (principalmente del Grupo Visegrado) se muestren críticos a esquemas de cooperación en ciertos temas, tales como migración, los derechos de las mujeres, las personas LGBTTTIQ, pueblos indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Ello se tendrá que definir con base en el nivel de interlocución y país específico. Por esta razón, la cooperación de México con los miembros de la Unión Europea en foros multilaterales será clave. Si bien se puede prever un posible disenso al interior del bloque europeo que genere falta

de posiciones unificadas, México puede seguir impulsando temas de su interés con países miembros de la UE de manera bilateral en foros de las Naciones Unidas.

Desde la perspectiva regional, de permear las tendencias euroescépticas de estos países en su política exterior, también puede preverse que su participación en espacios de interlocución birregionales, como las cumbres CELAC-UE, puedan no contar con la participación de representantes de algunos países, disminuyendo el impacto de los acuerdos y declaraciones.

No obstante lo anterior, en su carácter de socio estratégico, es previsible que México siga contando con un nivel de interlocución muy cercano a la UE como bloque y de manera individual con sus miembros, por lo que deberá aprovecharse ese espacio para seguir defendiendo visiones comunes sobre los valores de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Otros temas como la cooperación científica, cultural y educativa seguirán siendo áreas prioritarias de cooperación, por lo que independientemente del liderazgo ejercido en las instituciones europeas, y de los liderazgos políticos en cada país, México podrá seguir promoviendo la intensa agenda bilateral en materia de cooperación, de manera que sea benéfica para ambas partes.

Finalmente, respecto a la salida de Reino Unido de la UE, todo apunta a que es más probable que el Brexit tenga lugar en definitiva el 31 de octubre, si bien se mantienen abiertos múltiples escenarios posibles, incluyendo de carácter político-electoral. En tal sentido, México tendrá que replantear muy bien los términos de su relación con Reino Unido, por ejemplo, en

materia comercial y aduanera. La designación de Boris Johnson como primer ministro, hasta el momento, apunta a que el resultado más probable es un Brexit sin acuerdo.

#### **Conclusiones**

El objetivo de este documento fue analizar los resultados de las recientes elecciones y renovación de cargos en las distintas instituciones de la UE, así como la relevancia de éstas para México. En términos generales, las elecciones en el Parlamento Europeo mostraron una fragmentación que no se había visto con anterioridad, ya que ninguna fuerza política tiene mayoría. Lo anterior no es algo positivo ni negativo; más bien representa una ruptura, en cierta medida, con el pasado, pues ahora es más probable que se formen coaliciones por tema, más que por ideología política o partidista. La elección en la Comisión Europea de la alemana Ursula von der Leyen fue dividida y refleja la falta de coincidencia al interior de la UE, así como el peso que tiene el Consejo Europeo. La elección de Borrell como el responsable de la política exterior de Europa indica que España tendrá un papel decisivo al interior de la institución, lo cual puede ser positivo para México, ya que España es un socio histórico de nuestro país en la UE. La elección de Lagarde al frente del Banco Central Europeo, uno de los puestos más relevantes, muestra el liderazgo de Francia.

Para México, los resultados de dichas elecciones son importantes en un contexto en el que se está terminando de negociar la modernización del Acuerdo Global con la UE. Partiendo de la nueva configuración en las instituciones de la UE, es indispensable identificar cuáles son los temas relevantes para los actores que

ocuparán distintos cargos en próximos meses, así como los foros idóneos para tratar cuestiones específicas (tales como el tema de cambio climático, migración, el Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica, entre otros). Un tema al que México también tendrá que dar puntual

seguimiento es la posible salida de Reino Unido de la UE. Teniendo en cuenta los cambios en la configuración de la UE, México se encuentra en un momento importante para determinar cuáles serán sus estrategias con un actor prioritario, en un momento de incertidumbre y transformación.



# LA DIPLOMACIA PÚBLICA EN 280 CARACTERES

## La diplomacia pública en 280 caracteres

La diplomacia es considerada el arte de la negociación, un oficio de siglos que busca promover los intereses del Estado mediante el intercambio de información e ideas; en otras palabras, es uno de los principales instrumentos de la política exterior. Hasta hace poco, era vista como una actividad que se conducía en los altos círculos de la política, en salas a puerta cerrada aisladas de los eventos cotidianos. Hoy, observamos una diplomacia más abierta y centrada en las personas, lo cual es posible, entre otras cosas, gracias a la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la era digital.

Si bien la tecnología siempre ha sido un elemento disruptivo en la forma de hacer diplomacia, hoy estamos ante un cambio más profundo.<sup>2</sup> Los fundamentos sobre los que se basó

- La diplomacia es la conducción de relaciones entre Estados y otras entidades de la política mundial por agentes oficiales y medios pacíficos (Hedley Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics (Londres: Columbia University Press, 1977), 156.
- La clave de la diplomacia es la comunicación, y el diplomático es el portador del mensaje. La forma en la que éste es transmitido ha cambiado a lo largo de los siglos; la aparición del telegrama, el teléfono, la radio, la televisión y la computadora ha permitido que las fronteras físicas entre los países se difuminen y la distancia se acorte, a fin de que la información llegue de forma más directa e inmediata.

la actividad diplomática durante siglos se está modificando por el uso de medios digitales —tales como las redes sociales— de cinco formas principales: 1. los ministerios de asuntos exteriores pierden el monopolio de la comunicación sobre asuntos internacionales, 2. la arena de la diplomacia se abre a más actores, 3. la audiencia se fragmenta, 4 la información está disponible de manera inmediata a más personas y, derivado de lo anterior, 5. se pasa de una lógica de comunicar a una de escuchar.<sup>3</sup>

El objetivo de este documento es analizar cuáles son los efectos de los cambios mencionados y la importancia que tienen para México en el ámbito de la política exterior. Para ello, se presentan las principales características de la digitalización de la diplomacia pública, 4 las acciones que llevan a cabo distintos países y la forma en la que la Secretaría de Relaciones Exteriores emplea Twitter, al ser la plataforma más

- Ilan Manor, The Digitalization of Public Diplomacy (Palgrave: Macmillan, 2019).
- La digitalización se entiende como la influencia general de las herramientas digitales en las actividades de la diplomacia pública (Daniel Aguirre Azócar, Ilan Manor y Alejandro Ramos Cardoso, "La digitalización de la diplomacia pública: hacia un nuevo marco conceptual", Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 113 (mayo-agosto de 2018): 8.

utilizada para compartir información y presentar una gran variedad de opiniones.<sup>5</sup>

La diplomacia de Twitter

Twitter se ha consolidado como la plataforma digital por excelencia para la diplomacia pública, entendida como aquella que busca alcanzar los objetivos de política exterior mediante el involucramiento con la población de otros países.<sup>6</sup> Lo anterior debido a que esta red social permite llegar a un gran número de personas de forma directa e inmediata. Al ser gratuita, 330 millones de usuarios tienen acceso a los más de 500 millones de tuits que se publican todos los días. Asimismo, permite mayor interacción entre distintos actores, ya que se pueden compartir los mensajes y hacer comentarios. Esto propicia que los Gobiernos no se limiten a compartir información, sino a escuchar a los usuarios de estas redes. La importancia de Twitter radica en que es la plataforma que los Gobiernos han elegido como vehículo de comunicación, por encima de otras como Facebook e Instagram; 187 de los 193 Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (es decir, 97%) tienen

- Gwanhoo Lee y Young HoonKwak, "An Open Government Maturity Model for Social Media-based Public Engagement", Government Information Quarterly, vol. 29, núm. 4 (2012): 492-503.
- Mientras la diplomacia tradicional es el intento de un país de gestionar el entorno internacional mediante el compromiso con otros países, la diplomacia pública se basa en gestionar el entorno internacional mediante el compromiso con la población exterior (Nicholas Cull, "Diplomacia pública: consideraciones teóricas", Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 85 [noviembre de 2008-febrero de 2009]: 56-57). El objetivo es influir en el comportamiento de otro país a través de su población, por lo que la diplomacia pública está dirigida a la sociedad civil.

una presencia oficial en Twitter, con una audiencia de 485 millones de seguidores.<sup>7</sup>

Plataformas en Redes Sociales de Líderes del mundo						
		Cuentas	% de Miembros de la ONU	Seguidores, Likes, Usuarios	Promedio de seguidores	
y	Twitter	951 🚨	97%	485,064,263 💙	18,135 📥	
f	Facebook	677 👤	93%	311,150,189 💙	37,103 👍	
O	Instagram	403 🚨	81%	81,479,799 💙	4,228 📥	
	Youtube	355 🚨	80%	5,532,262 💙	1,037 📥	
<b>Q</b>	Periscope	204 🚨	49%	1,497,500 💙	350 📥	
#	Snapchat	30 🚨	11%	n/a 💙	n/a 👍	

Con el uso de Twitter, los diplomáticos, líderes mundiales y las organizaciones internacionales buscan comunicar su mensaje a una audiencia cada vez más heterogénea, abierta y ávida de información inmediata. Los medios digitales son de gran utilidad para la diplomacia pública, ya que difuminan la distinción entre lo local y lo global; el mismo perfil y mensaje atraen a audiencias nacionales y extranjeras.

Durante el Congreso de Viena (1814-1815), celebrado en el Palacio Imperial de Hofburg con motivo de la derrota de Napoleón, se diseñaron

Existen 951 cuentas de Twitter —371 personales y 579 institucionales— de jefes de Estado y Gobierno y ministerios de asuntos axteriores. Sólo seis países no tienen presencia oficial en Twitter: Laos, Mauritania, Nicaragua, Corea del Norte, Suazilandia y Turkmenistán. La plataforma opera en 33 idiomas diferentes y el 71% de los usuarios afirma que las noticias las consulta en esta plataforma. (Hootsuite, "28 Twitter Statistics All Marketers Need to Know in 2019", CMS-CM, https://blog.hootsuite.com/twitter-statistics/ [Consultado el 28 de agosto de 2019]).

muchos de los "modos diplomáticos" tradicionales; se llevó a cabo entre un grupo reducido de notables (entre ellos el príncipe austriaco y ministro de Relaciones Exteriores, Klemens von Metternich), quienes compartían intereses, lenguaje, valores y seguían ciertas normas. Las reuniones fueron a puerta cerrada y los diplomáticos participaron en banquetes, cenas de gala v conciertos de música clásica. Los textos fueron negociados palabra por palabra y minuciosamente revisados. Si bien un grupo reducido de personas decidieron el destino de 23 millones de europeos —sin necesidad de consultarlos—, estaban investidos de la autoridad y legitimidad que les otorgaba su Gobierno.8

Dos siglos después (2015), también en la capital austriaca, tuvieron lugar las negociaciones del acuerdo sobre el programa nuclear de Irán (Plan de Acción Integral Conjunto). Este proceso es comúnmente utilizado para analizar la digitalización de la diplomacia por diversas razones. A diferencia de lo ocurrido en 1815. las negociaciones con Irán tuvieron una amplia cobertura en medios de comunicación. Si bien se llevaron a cabo entre diplomáticos, la sociedad podía seguirlas a través de Twitter y otras redes. Asimismo, a través de la cuenta @TheIranDeal, administrada por el gobierno de Estados Unidos, se promovió un acercamiento entre los países involucrados y los líderes tuvieron un diálogo e intercambio de posiciones a través de esta plataforma. Una vez alcanzado el acuerdo, mientras los negociadores estaban aún en la sala, el



Ministro de Asuntos Exteriores de Irán, Javad Zarif, publicó un tuit con el objetivo de alcanzar a una audiencia de forma inmediata, controlar la narrativa de la situación y demostrar la apertura democrática del país.<sup>10</sup> El acuerdo fue publicado en redes sociales, y el "público en general" tuvo la oportunidad de hacer comentarios sobre el texto. Iraníes, estadounidenses, mexicanos, italianos, entre otros, estuvieron pendientes de las negociaciones, así como de sus resultados.

El involucramiento de la sociedad y la importancia de la opinión pública en la formulación de la política exterior —evidente en ese ejemplo— son atribuibles, en gran parte, a los medios digitales. Dado que éstos han permitido practicar el arte diplomático de forma distinta, se puede hablar de la digitalización de la diplomacia pública. Este proceso tiene sus desventajas y oportunidades. Como afirma Corneliu Bjola, "el aspecto más fascinante de la disrupción tecnológica son sus extraordinarias cualidades tanto destructivas como constructivas".11

- Tom Fletcher, The Naked Diplomat: Power and Statecraft in the Digital Age (Londres: William Collins, 2016); I. Manor, The Digitalization of Public Diplomacy.
- Este símil es utilizado por I. Manor.

- [10] I. Manor, The Digitalization of Public Diplomacy, 4.
- Corneliu Bjola, "Diplomacia digital 2.0: tendencias y resistencias", Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 113 (mayo-agosto de 2018): 37.



#### La diplomacia en la era digital

La digitalización de la diplomacia ha ocasionado que los ministerios de asuntos exteriores y los diplomáticos pierdan la exclusividad de comunicar información sobre política exterior. Hoy es común que organizaciones de la sociedad civil, periodistas, empresarios, políticos, activistas, académicos, entre otros, publiquen en sus redes sociales noticias sobre negociaciones multilaterales y otros asuntos internacionales. Dado que la comunicación es la clave de la diplomacia, lo anterior representa un reto para las instituciones encargadas de ejecutar la política exterior, ya que es difícil controlar la narrativa y evitar el esparcimiento de información incorrecta o falsa, mejor conocida como posverdad (fake news).12 Esto se acentúa por el hecho de que —a diferencia del pasado— la legitimidad de los diplomáticos ya no se basa exclusivamente en ser representantes de un Estado (del gobierno, del monarca, etc.); cada vez hay una mayor exigencia de que respondan a los intereses de la "opinión pública". Aunado a ello, las redes sociales utilizan algoritmos para determinar las preferencias de los usuarios, lo cual significa que una persona estará expuesta a información que sea afín a su modo de pensar. Esto, más que abrir el debate, puede provocar divisiones entre actores. 13

- Internet es de acceso libre para todos por lo que cualquier persona puede compartir cualquier tipo de información en las plataformas digitales. Hoy, 57% de la población tiene acceso a internet (Simon Kemp, "Digital 2019: Global Internet Uses Accelerates", We Are Social, https://weare social.com/blog/2019/01/digital-2019-global-intenet-useaccelerates [Consultado el 28 de agosto de 2019]).
- Otra consecuencia, aunque no está directamente vinculada con el tema de diplomacia pública, es la influencia que han tenido estas redes en procesos electorales (por



La fragmentación también está presente en la audiencia. Antes, los diplomáticos negociaban a puerta cerrada con sus contrapartes y, posteriormente, el ministerio de asuntos exteriores presentaba la información a otros gobiernos y demás actores interesados. Hasta hace algunas décadas, la población no tenía gran interés por la política exterior. Hoy, más personas demandan información sobre temas internacionales. Actores discuten cuestiones como cambio climático. deportistas dan su opinión sobre política migratoria, las organizaciones de la sociedad civil forman parte de delegaciones nacionales en foros multilaterales. Ello significa que los ministerios de asuntos exteriores deben pensar a que público van dirigidos sus mensajes y cuál es la mejor manera para presentarlos. Por todo lo anterior, los medios digitales promueven que la diplomacia deje de ser una actividad unidireccional, en la que algunas personas comunican mensajes específicos a un público, y se convierta en una arena de diálogo y discusión entre un amplio y heterogéneo grupo de personas.14

> ejemplo, el polémico caso del Gobierno de Rusia en las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos).

[14] I. Manor, The Digitalization of Public Diplomacy, 11.



Twitter es una plataforma de deliberación que permite tanto la confrontación, como un potencial espacio para la resolución de acuerdos diplomáticos. Lo anterior requiere que los ministerios de asuntos exteriores se planteen preguntas como: ¿Cuál es la forma más eficiente de comunicar un mensaje en Twitter? ¿Qué tipo de información es indispensable difundir? ¿A quiénes va dirigida? ¿Cómo es posible mantener un canal de comunicación abierto a través de Twitter? ¿Cómo propiciar que las plataformas digitales promuevan la democratización, en lugar de ir en detrimento de ésta? ¿Qué estrategia es la más adecuada para los intereses de política exterior de su país? ¿Cómo regular la información, con el objetivo de asegurar la transparencia, rendición de cuentas y veracidad de ésta?

#### Respuestas ante la digitalización de la diplomacia pública

La digitalización de la diplomacia no es un proceso homogéneo ni lineal. Cada ministerio de asuntos exteriores, tomando como base sus valores, intereses, prioridades y recursos, utiliza los medios digitales de formas distintas. Dado que no existe una regulación internacional sobre el uso de estas plataformas —la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961) no incluye un apartado de medios digitales, por ejemplo—, cada gobierno ha desarrollado sus propios lineamientos y políticas para el uso de Twitter. En las estrategias y proyectos que algunos países han llevado a cabo es posible ver los retos y las oportunidades descritas en este ensayo: qué información se difunde, a quiénes va dirigida, cómo establecer un diálogo con distintos actores a través de Twitter, inter alia.

Estados Unidos, a pesar de ser considerado líder de la innovación, 15 tardó varios años en adaptarse al uso de medios digitales, sobre todo por la reticencia del Departamento de Estado. Sin embargo, durante el gobierno del presidente Barack Obama, optó por utilizar Twitter para comunicar a los ciudadanos información de diversa índole (incluidos, desde luego, temas de política exterior). Bajo la iniciativa del "gobierno abierto", el objetivo fue mejorar la transparencia a través de medios digitales. Su estrategia 21st Century Statecraft (2009-2017) establecía que, si bien la diplomacia aún se basaba en los intercambios entre países, los medios digitales permitían que ésta también se llevara a cabo entre el Estado y la gente, y la gente y el Estado. 16 Twitter, además, fue utilizado para fines de diplomacia pública. Por ejemplo, en 2009, tras el discurso pronunciado por Obama en El Cairo dirigido a la comunidad musulmana, el Departamento de Estado, a través de su Digital Outreach Team (DOT), buscó acercarse a los musulmanes en distintas partes del mundo vía plataformas digitales.<sup>17</sup> El objetivo fue pasar del monólogo al diálogo mediante el intercambio de distintos puntos vista. En un ejercicio similar, la organización política palestina Hamas llevó a cabo un intercambio de preguntas y respuestas a través de Twitter (con el hashtag #AskHamas) en 2015, con el objetivo de

- Nicholas Cull, "El largo camino hacia la diplomacia digitalizada: breve historia del uso de internet en la diplomacia pública de Estados Unidos", Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 113 (mayo-agosto de 2018): 17.
- "21st Century Statecraft", Departamento de Estado, https://2009-2017.state.gov/statecraft/overview/index.htm (Consultado el 22 de agosto de 2019).
- [17] I. Manor, The Digitalization of Public Diplomacy, 73-75.





obtener apoyo internacional y legitimidad para su proyecto político.18

Cabe destacar que las dos iniciativas enfrentaron retos importantes. El creciente número de personas que utilizan las plataformas ocasionan que la capacidad de respuesta no sea inmediata, ya que no hay suficientes recursos para responder cientos de tuits en un corto periodo de tiempo. La diplomacia digital exige que las respuestas se adapten a los distintos públicos, lo cual es complicado dado el número y heterogeneidad de los usuarios de estas plataformas. También es importante considerar que cada plataforma responde a una lógica distinta (Twitter, Facebook, Instagram, YouTube), por lo que el mensaje no puede ser el mismo. Además, es difícil anticipar cuáles serán las preguntas que se harán; en el caso de la iniciativa #AskHamas, muchos de los usuarios hicieron preguntas negativas hacia la organización.19

- I. Manor, The Digitalization of Public Diplomacy, 78-81.
- Adam Taylor, "Hamas's #AskHamas Twitter Campaign Is Being Mocked and It Hasn't Even Started Yet", Washington Post, 12 de marzo de 2015, https://www.washingtonpost. com/news/worldviews/wp/2015/03/12/hamass-askhamastwitter-campaign-is-being-mocked-and-it-hasnt-even-start ed-yet/ (Consultado el 22 de agosto de 2019)

La falta de control de la información, así como la fragmentación del público, dificulta este tipo de estrategias diplomáticas, pues el mensaje llega a audiencias no planeadas que pueden ser hostiles.<sup>20</sup> Es importante considerar que el diálogo puede llevar a críticas y confrontación. Asimismo, es común la creación de grupos de choque y redes de trolls<sup>21</sup> y bots.<sup>22</sup>

Lo anterior no significa que se deba evitar el uso de los medios digitales; más bien mostró la importancia de tener objetivos claros, destinar recursos específicos, capacitar a los diplomáticos en el uso de plataformas digitales (tomando en cuenta las particularidades de cada una de ellas) y tener una estrategia y lineamientos sobre qué mensajes se quieren transmitir y a qué audiencia.

- [20] Sabrina Sotiriu, "Digital Diplomacy: Between Promises and Reality", en C. Bjola y Marcus Holmes (eds.), Digital Diplomacy Theory and Practice (Oxon: Routledge, 2015), 33-51.
- Cuentas que buscan provocar de manera intencional la polémica y conflicto en redes sociales mediante insultos, mensajes ofensivos y creando debate sin sentido.
- Algunas estimaciones indican que alrededor de 15% de las cuentas de Twitter son bots y no personas (C. Bjola, "Diplomacia digital 2.0", 47).

En 2011, el Departamento de Estado creó un centro de redes sociales y diseñó manuales de funcionamiento de las redes digitales que incluían temas frecuentes y propuestas de respuesta a preguntas frecuentes.<sup>23</sup> También optó por incluir en la formación de sus diplomáticos una capacitación en el uso de medios digitales. Reino Unido es otro país que ha destinado recursos y desarrollado una estrategia de diplomacia digital, lo cual le ha permitido colocarse como el país con la mayor red diplomática digital en el mundo con una lista en Twitter de 413 embajadas, embajadores y encargados de misiones.<sup>24</sup> Asimismo, tiene una Estrategia Digital Gubernamental, desde 2012, con objetivos como 1. mantener a Reino Unido seguro, 2. hacer a Reino Unido prospero y 3. apoyar a los ciudadanos británicos en el extranjero.<sup>25</sup> Twitter puede ser utilizado para monitorear ciertos procesos, ofrecer información, promover al país en el exterior (en los ámbitos comercial, turístico, cultural, etc.) y comunicarse con los británicos en todo el mundo para brindar información en materia de protección. Esta estrategia también pone de manifiesto la importancia que tiene el tema de seguridad en la digitalización de la diplomacia pública. Dado que actores no estatales, entre ellos organizaciones criminales y grupos terroristas, también tienen acceso a estas redes, se requiere de inteligencia

[23] N. Cull, "El largo camino hacia la diplomacia digitalizada", 30.

[24] Twiplomacy 2018, https://twiplomacy.com/blog/twiploma cy-study-2018/ (Consultado el 21 de agosto de 2019).

[25] Foreign and Commonwealth Office (FCO), FCO Digital Strategy, FCO, https://assets.publishing.service.gov.uk/ government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file /39629/AB\_12-11-14\_Digital\_strategy.pdf (Consultado el 16 de agosto de 2019).

y personal capacitado para hacer frente al reto que ello supone en términos de seguridad.

India estableció una División de Diplomacia Pública como un esfuerzo para colocar la narrativa sobre un país "pacífico y en desarrollo" y, de esta manera, generar un impacto en la región a través de una visión de prosperidad compartida en el sudeste asiático. Esta estrategia está orientada e presentar una "nueva India" y un estado indio en sintonía con las nuevas realidades de la Web 2.0, que le ha permitido llegar audiencias cada vez más jóvenes. Su estrategia se enfoca en dos ejes: digitalizar su información y ponerla a disposición de los diplomáticos para su difusión e interacción con las audiencias, y proteger a su población en el exterior. Un momento clave fue la exitosa evacuación de más de 18.000 ciudadanos indios de Libia durante la guerra civil en 2011, en la que Twitter fue una herramienta fundamental.

Otro elemento importante a considerar es el relativo al número de seguidores. Mientras algunos líderes tienen decenas de millones de seguidores, otros no llegan a un millón.<sup>26</sup> Lo anterior significa que los mensajes de las personas más populares llegan a audiencias más amplias, sobre todo si son compartidos (retransmitidos) por diversos usuarios. Desde luego, no sólo se trata del número de seguidores. Si la estrategia de diplomacia pública busca generar un diálogo con la población de otros países, es importante que los mandatarios, ministros de asuntos exteriores, diplomáticos, entre otros, no

El presidente de Estados Unidos, Donald Trump, es el líder mundial más popular en Twitter, con 63.9 millones de seguidores. La exministra de Asuntos Exteriores de la India, Sushma Swaraj, fue la canciller con más seguidores en Twitter (13.2 millones).



se limiten a publicar información en sus cuentas, sino que también respondan a los mensajes de los usuarios. Como se sugirió, dicho ejercicio es complejo, y se requiere de una estrategia y lineamientos específicos para alcanzar los objetivos propuestos. También es importante determinar si se quiere utilizar Twitter sólo para acercarse a la población de otros países, o también para conectarse con otros líderes, cancilleres, etc. Si bien el número de seguidores es importante, la cantidad de conexiones mutuas resulta fundamental.27

Sin menoscabo de los beneficios ya mencionados, Twitter también pude tener efectos adversos para la diplomacia.<sup>28</sup> Algunos mandatarios han amenazado a otros a través de dicha

- [27] A pesar de que el expresidente mexicano Enrique Peña Nieto fue uno de los 20 líderes más seguidos en Twitter, no estaba conectado con sus homólogos de otros países ("¿Cuáles son los presidentes de América Latina más seguidos en Twitter?", Animal Político, 27 de junio de 2014, https://www.animalpolitico.com/2014/06/cuales-son-lospresidentes-de-al-mas-seguidos-en-twitter/ (Consultado el 22 de agosto de 2019).
- [28] Samantha Thorne, "A Diplomatic Facelift", Diplomatic Courier, 23 de julio de 2018, https://www.diplomaticourier.com/ posts/a-diplomatic-facelift (Consultado el 22 de agosto de 2019).

plataforma sobre temas sensibles como la imposición de tarifas arancelarias, el posible uso de armas nucleares y el uso de la fuerza, lo cual es contrario a los valores y principios compartidos por la comunidad internacional plasmados en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas<sup>29</sup> Si bien algunos han decidido recurrir a canales tradicionales (reuniones bilaterales, envío de notas diplomáticas, entre otros) y no responder a través de Twitter,<sup>30</sup> la información que se comparte es relevante; incluso, gobiernos como el de Estados Unidos consideran los tuits

- El 2 de enero de 2018, el presidente Donald Trump tuiteó que, al igual que Corea del Norte, él también tenía "un botón nuclear, pero más grande y poderoso, el cual sí funcionaba". El 4 de noviembre de 2018, Trump amenazó a China con imponer medidas arancelarias mediante un tuit en el que afirmó : "Soy un hombre de aranceles". Cabe destacar que ha hecho lo mismo con México. Kevin Breuninger, "Trump's Most Memorable Twitter Bomshells of 2018", 31 de diciembre de 2018, https:// www.cnbc.com/2018/12/31/trumps-top-10-biggest-twitter -bombshells-made-history-in-2018.html (Consultado el 22 de agosto de 2019).
- "Kremlin to Trump: We Don't Engage in Twitter Diplomacy", Al Jazeera, 12 de abril de 2019, https://www.aljazeera. com/news/2018/04/kremlin-trump-dont-engage-twitterdiplomacy-180412074128245.html (Consultado el 22 de agosto de 2019).

del presidente como declaraciones oficiales.<sup>31</sup> Además, se ha dado un resquebrajamiento de las formas diplomáticas "tradicionales"; se ha transmitido información delicada —por ejemplo, amenazas de "apretar el botón nuclear" en mensajes de 280 caracteres con hashtags que se vuelven virales—, lo cual ha generado cierto malestar entre algunos países que abogan por un intercambio diplomático, cara a cara, y no a través de estas plataformas digitales.<sup>32</sup> Otro ejemplo es el relativo a la comunicación entre cancillerías sobre visitas de Estado, ya que se ha utilizado Twitter en lugar de notas diplomáticas para informar sobre la cancelación de éstas.<sup>33</sup> Otro riesgo es el esparcimiento de mensajes extremistas y de odio que puedan derivar en actos de violencia. Twitter ha sido un canal de comunicación importante de grupos extremistas para compartir sus mensajes abiertamente antimigrantes.34 Dado que esta plataforma tiene algoritmos que permiten determinar preferencias de usuarios y mostrar información acorde a

- [31] Elizabeth Landers, "White House: Trump's Tweets Are 'Official Statements'", CNN, 6 de junio de 2017, https://edition.cnn.com/2017/06/06/politics/trump-tweets-official-statements/index.html (Consultado el 23 de agosto de 2019).
- [32] Mark Gollom, "Canada-Saudi Spat Highlights Perils of Twitter Diplomacy", CBC, 9 de agosto de 2018, https://www.cbc.ca/news/politics/saudi-arabia-tweet-sanctions-canada-twitter-1.4777825 (Consultado el 23 de agosto de 2019).
- [33] El presidente de Estados Unidos canceló su vista a México a través de Twitter en 2017 y su visita a Dinamarca en 2019.
- [34] Se recomienda revisar la investigación realizada por el Institute for Strategic Dialogue (ISD): Jacob Davey y Julia Ebner, 'The Great Replacement': The Violent Consequences of Mainstreamed Extremism (Londres: Institute for Strategic Dialogue, 2019).

éstas, los mensajes de odio se pueden volver virales a pesar de la existencia de sistemas que permiten identificar usuarios reales de los falsos (trolls-bots). En general se puede aseverar que los protocolos diplomáticos tradicionales que han funcionado durante siglos para los agentes diplomáticos en todo el mundo, se han transformado. Tanto en la forma como en el fondo. Lo anterior no significa que se deba dejar de utilizar Twitter; más bien ilustra algunos beneficios y retos que México debe tener en cuenta en su estrategia de diplomacia pública digital.

#### México y la digitalización de su diplomacia

Los medios digitales, particularmente Twitter, han sido una herramienta de diplomacia pública en México desde hace algunos años. En 2016, se ubicó entre los primeros diez países en función de su rendimiento de recursos digitales aplicados a la diplomacia, de acuerdo con *Diplomacy Live*<sup>35</sup>. De los casi 83 millones de usuarios de internet en México en 2018, 82% usan internet para acceder a redes sociales, entre las cuales Twitter destaca entre las cinco más usadas. <sup>36</sup> Es pertinente destacar que todos los actores involucrados en la ejecución de la política exterior de México —desde el presidente de la República

- [35] Embajada de México en Reino Unido, "México entre los diez primeros lugares de diplomacia digital", abril de 2016, SRE, https://embamex.sre.gob.mx/reinounido/index.php/es/ver-comunicados/969-mexico-entre-los-diez-primeros -luga res-de-diplomacia-digital (Consultado el 26 de agosto de 2019).
- [36] Asociación Mexicana de Internet, "Movilidad en el usuario de internet mexicano: 15° Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2018", Asociación de Internet.mx, 31 de julio de 2019, https://www.asociacionde internet.mx/es/component/remository/func-startdown/97/lang,es-es/?Itemid= (Consultado el 26 de agosto de 2019).

hasta las representaciones de México en el exterior (RME)— tienen cuentas oficiales de Twitter 37

En la estrategia digital del gobierno anterior se establecieron ejes temáticos prioritarios: mejorar la imagen del país, promover el orgullo nacional, informar sobre los servicios a la comunidad mexicana y brindar información de México en el mundo. Se creó la Oficina Estrategia Digital Nacional y se procuró mantener informados a los ciudadanos sobre temas de política exterior. Entre las lecciones aprendidas de esta experiencia, destacan dos: en primer lugar, si bien se establecieron lineamientos generales sobre los temas prioritarios, no se hizo una distinción entre distintas cuentas (consulados, cancillería, subsecretarios, etc.), audiencia ni lugar. En segundo lugar, aunque se buscó establecer un diálogo con la "población", por lo general no se daba respuesta a las preguntas y comentarios de los usuarios de Twitter; los diplomáticos y administradores de las cuentas de las RME se limitaron a compartir información a través de esta plataforma<sup>38</sup> con la mayor parte del contenido en español.<sup>39</sup> En este

- Cuentas de Twitter de las RME: Estados Unidos: https:// www.thinglink.com/scene/1216400108602523654; Asia: https://www.thinglink.com/scene/1021116278972088323; Oceanía: https://www.thinglink.com/scene/102111 2985604587523; África: https://www.thinglink.com/scene/ 1020749328886530049; Europa: https://www.thinglink. com/scene/1020401680572743683 y América: https://www. thinglink.com/scene/1020023078555484162.
- [38] Alejandro Ramos Cardoso y Luz Mariana Espinoza Castillo, "La diplomacia en 280 caracteres: el caso de México", en Daniel Aguirre, Matthias Erlandsen y Miguel Ángel López (eds.), Diplomacia pública digital. El contexto iberoamericano (Heredia: Editorial Universidad Nacional de Costa Rica, 2018), 64.
- [39] A. Ramos Cardoso y L. M. Espinoza Castillo, "La diplomacia en 280 caracteres", 65.

tenor, es importante incluir mensajes en otros idiomas para usar Twitter como una herramienta de diplomacia pública, y acercar a México con la población de otros países.

La estrategia actual de comunicación social de la Secretaría de Relaciones Exteriores está orientada a difundir los principales logros en materia de política exterior y escuchar y atender las principales preocupaciones de la ciudadanía en temas internacionales. Para ello, se han propuesto líneas de comunicación estratégicas por región y temas específicos (Plan de Desarrollo Integral con Centroamérica, migración y desarrollo económico y cooperación). Entre sus principales objetivos destacan generar confianza entre los mexicanos y la población de otros países, promover las principales actividades y acciones de la Cancillería, y fortalecer la presencia de México en el mundo mediante la diplomacia pública.<sup>40</sup>

Analizando las cuentas de Twitter de las RME durante junio, julio y agosto del año 2019, las embajadas publicaron principalmente (en orden descendente) sobre temas relacionados con asuntos políticos, promoción cultural, protección consular, promoción económica, promoción turística y educativa, y asuntos comunitarios, entre otros. Por parte de los consulados, el contenido principal de sus mensajes en cuentas oficiales de Twitter se orientó a protección preventiva, asuntos comunitarios, asuntos políticos, asuntos culturales y documentación. Las misiones permanentes, a su vez, tuitearon principalmente contenidos relativos a reuniones y sesiones específicas en las que

[40] Dichos objetivos fueron presentados por la Dirección General de Comunicación Social de la SRE en el marco de la trigésima Reunión de Embajadores y Cónsules (REC) 2019.



participó México sobre temas multilaterales. Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, el volumen de tuits de las RMF fue retransmisiones de los tuits del presidente (@lopezobrador), el Canciller (@m\_ebrard), la Secretaría de Relaciones Exteriores (@SRE\_mx) y, en el caso de los consulados en Estados Unidos, la Embajada de México en Washington (@EmbamexEUA).

El breve panorama presentado sugiere que cada consulado, embajada, misión y oficina tienen un público específico que sigue las cuentas para encontrar información distinta. Asimismo, las cuentas del canciller y los subsecretarios tienen seguidores diversos, los cuales buscan cosas distintas: información sobre las acciones de México en el exterior, visitas a otros países, los resultados de una reunión, información de primera mano sobre alguna emergencia, el posicionamiento de México sobre un tema, etc. Por lo anterior, es importante tomar en cuenta tres dimensiones principales: 1. qué mensajes se quieren transmitir (narrativa), 2. a qué público van dirigidos (audiencia) y 3. cómo establecer un diálogo. Haciendo un breve análisis de los objetivos y la forma en la que se han utilizado las redes, se puede determinar que, en cierta medida, se han ceñido a las líneas planteadas por la Cancillería y cumplido con el objetivo de difundir sus actividades de política exterior. Sin embargo, aún no se vislumbran los mecanismos para lograr atender las principales inquietudes de los ciudadanos en la materia. Asimismo, es importante hacer un mapeo mucho más detallado de actores, con el objetivo de dirigir mensajes específicos a distintas audiencias.

Un tema relevante es el relativo a la regulación. Como se expuso, México tiene una infraestructura importante dado el número de cuentas en Twitter. Además de las cuentas institucionales de la Cancillería (@SRE mx) v las RME, también están las de los titulares de las embajadas y las subsecretarías. Ello ha llevado a debatir los límites entre el espacio público y privado. En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió que las cuentas de redes sociales de servidores públicos que comparten información de interés público adquieren relevancia para el interés general y, como consecuencia, el derecho de acceso a la información prevalece sobre el derecho a la privacidad del titular de la cuenta quien, como servidor público, decidió voluntariamente someterse a un mayor nivel de escrutinio social.<sup>41</sup> En otras palabras, el carácter de persona pública somete al usuario a un mayor escrutinio público y limita legítimamente su expectativa de protección de su derecho a la privacidad. Si bien algunos funcionarios afirman que sus tuits son

Tesis 2ª XXXV/2019, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 67, décima época, t. III, junio de 2019, 2331.



"a título personal", la información es de interés público y está sujeta al escrutinio de los ciudadanos. Ello también sucede en otros países como Estados Unidos. Es importante que se tenga en cuenta esta información al momento de establecer los lineamientos. Algunas de las preguntas que se deben plantear son: ¿A quiénes deben seguir estos funcionarios? ¿Qué tipo de información deben compartir? ¿Deben responder a los comentarios que se hagan en sus tuits? Se debe partir de un análisis sobre la audiencia, sus intereses, el tipo de seguidores y temas relevantes.

Considerando las experiencias en otros países, es importante destinar recursos específicos para llevar a cabo la estrategia que se proponga. Los diplomáticos requieren habilidades específicas en el uso de medios digitales, pues cada red tiene sus particularidades y retos. Esto, además, se vuelve relevante si se considera que la gente espera información directa e inmediata. Por ello, a diferencia de una resolución o acuerdo bilateral, no es posible negociar el contenido de cada tuit con la Cancillería. Se requiere de cierta autonomía, por lo que los lineamientos se vuelven fundamentales. También es importante que los diplomáticos puedan identificar situaciones de riesgo en estas redes, así como contar con capacitación en materia de ciberseguridad.

[42] Una Corte de Apelaciones de Estados Unidos de América resolvió, en el caso entre el Knight First Amendment Institute de la Universidad de Columbia y el presidente de los Estados Unidos, Donald J. Trump, que el bloqueo de un individuo para acceder a la información publicada en la cuenta de un funcionario público, en este caso el presidente, constituye una violación al derecho a la libertad de expresión (véase caso Knight First Amendment Institute, et al v. Donald J. Trump, et al., núm. 18-1691-cv).

En la misma línea, la estrategia necesita prever cómo hacer frente a la proliferación de la información. Como se expuso, el control de la narrativa en temas internacionales se ha visto afectada por el uso de medios digitales. Dado que cualquier persona con una cuenta en Twitter (330 millones) puede no sólo compartir, sino producir información, los ministerios de asuntos exteriores compiten con otros actores. Ello no tiene que ser algo negativo; la competencia permite que también haya mejoras. La Cancillería está en posibilidad de diseñar formas innovadoras y eficientes de informar, dialogar y rendir cuentas ante la población (nacional y extranjera). Al igual que otros ministerios de asuntos exteriores, podría invertir en el desarrollo de algoritmos sofisticados para avanzar en la difusión de información prioritaria, positiva y minimizar la desinformación y las noticias falsas (fake news). También es importante poder monitorear información que atente contra la seguridad del país (por ejemplo, cuentas de grupos extremistas y criminales).

Un concepto útil es el de *narrativa estra- tégica*, definida como "el medio por el cual los actores políticos intentan construir un significado compartido del pasado, presente y futuro de las políticas internacionales para moldear el comportamiento de los actores nacionales e internacionales".<sup>43</sup> En otras palabras, es un instrumento que invita a tener claridad sobre el mensaje que se quiere transmitir, con el objetivo de tener estrategias claras y cursos de acción específicos. El planteamiento es

[43] Alister Miskimmon, Ben O'Loughlin y Laura Roselle, "Narrativa estratégica: el arte de la diplomacia en el siglo XXI, Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 113 (mayo-agosto de 2018): 77.

que las tecnologías digitales estén en armonía con las prioridades de política exterior, a fin de poder usarlas en beneficio de ésta. En un mundo donde la avalancha de información va en aumento, hasta el grado de volverse abrumadora, es importante determinar el mensaje y la audiencia.

#### Conclusión

La digitalización de la diplomacia, entendida como la influencia general de las herramientas digitales en las actividades diplomáticas, es un proceso que ha modificado no sólo la forma en la que se transmite la comunicación, sino también algunos principios tradicionales de la diplomacia. La aceleración tecnológica —particularmente la revolución de las TIC— ha ejercido presión en los ministerios de asuntos exteriores para desarrollar estrategias de adaptación de dichas tecnologías

a los objetivos de política exterior del país. Experiencias en Estados Unidos, Reino Unido y la India pueden servir de guía para México, teniendo en cuenta que la digitalización no es un proceso homogéneo y responde a intereses, valores y circunstancias particulares.

El objetivo de esta nota fue analizar de qué manera puede México integrar herramientas como Twitter de manera más eficaz en su diplomacia pública. En términos generales, se plantea la importancia de que la estrategia y los lineamientos sobre el uso de Twitter consideren tres dimensiones: 1. definición de los mensajes que se quieren transmitir (narrativa), 2. a qué público van dirigidos (audiencia) y 3. cómo establecer un diálogo con distintas audiencias. Cabe destacar que la digitalización de la diplomacia no es un fin en sí mismo, sino un proceso que acompaña y sirve a los objetivos y prioridades de la política exterior.



# ORDEN, CONTENCIÓN Y CAMBIO: EL GRUPO DE LOS VEINTE

## Orden, contención y cambio: el Grupo de los Veinte

En la actualidad, dos estructuras moldean las relaciones entre los Estados; por un lado, la política, determinada principalmente por la distribución de poder en el sistema internacional y por la búsqueda estatal de primacía y supervivencia; por otro, la económica, sustentada en el sistema de producción y de intercambio capitalistas, marcada por la interdependencia de las economías nacionales y la competencia por mercados e inversiones. Ambas están encadenadas y los acontecimientos de una repercuten en la otra. Reflejo de esto es el Grupo de los Veinte (G20),¹ compuesto por las economías más poderosas del mundo, donde la frontera entre lo político y lo económico se desvanece.

El objetivo de este texto es estudiar las interacciones que tienen lugar en las cumbres del G20 y entender, por un lado, las razones que llevan a países tan distintos a coordinar esfuerzos para moldear el sistema económico internacional y, por otro, las fuerzas que influyen en las formas que el orden de la globalización adquirirá. Así, este trabajo se divide en tres partes principales: la primera trata sobre el mecanismo

de coordinación económica que es el G20; la segunda, acerca de las contiendas que impregnan estas reuniones; y la última, sobre los temas que se tratan en estas cumbres anuales en tiempos de estabilidad en la economía mundial.

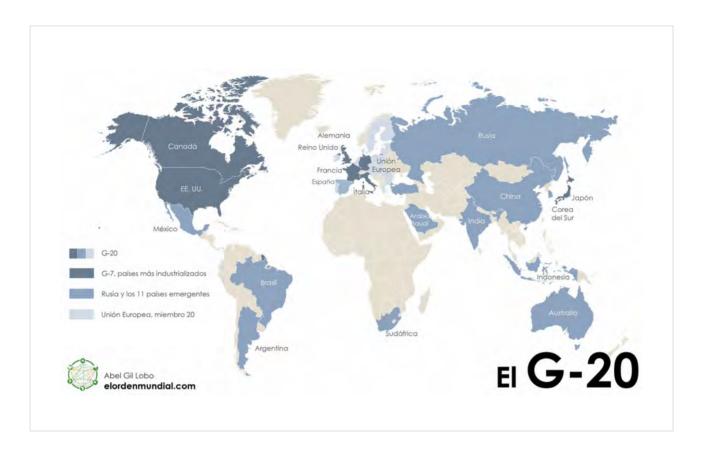
El argumento principal es que, ante situaciones críticas para el sistema económico internacional, las potencias económicamente preponderantes, unidas por relaciones de interdependencia, se reúnen para buscar formas de coordinar sus políticas comerciales, financieras y de desarrollo y, así, evitar que los ciclos recesivos del capitalismo global los conduzcan a una catástrofe compartida. La amenaza a la estructura que sustenta las sociedades y el poder de estas naciones las lleva a procurar cooperar entre sí para reestructurar el orden económico internacional. Sin embargo, estos procesos diplomáticos no están exentos de rivalidades, la lucha por el poder entre las grandes potencias y la competencia por estatus entre los países emergentes dejan marca en las decisiones de ordenamiento que resultan de estas cumbres.

#### Salvar el sistema, contener las crisis

La economía internacional actual se trata de un sistema económico 1. predominantemente capitalista, 2. donde los Estados compiten entre sí por ganancias relativas —es decir, que la utilidad

[1] Sus miembros son Arabia Saudita, Argentina, Alemania, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, República de Corea, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.





de las transacciones depende de su comparación con las ganancias que hayan tenido los demás competidores,<sup>2</sup> 3. en un ambiente de interdependencia, donde las acciones de cualquiera de los países repercuten en los demás participantes del sistema.<sup>3</sup> Así, en condiciones de estabilidad económica, los países buscan avanzar sus intereses frente a sus competidores mediante acuerdos y alianzas comerciales, estrategias arancelarias, políticas económicas atractivas a la inversión, etc.; sin embargo, en situaciones que ponen en riesgo la estabilidad del sistema

- [2] Robert Gilpin, Global Political Economy: Understanding the International Economic Order (Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2001), 18, 19, 40 y 78-80.
- [3] Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 4a ed. (Nueva York: Longman, 2012), 7.

económico mundial, los competidores buscan coordinar sus acciones para evitar una catástrofe compartida.

Las crisis económicas mundiales son tiempos de incertidumbre. Ante un panorama amenazante común y de resultados desconocidos, las potencias económicas se reúnen para revisar el orden económico mundial. A inicios de la década de 1970, dos acontecimientos desataron una época de inestabilidad económica mundial. Por un lado, en 1971, el Gobierno de Richard Nixon, en contra de lo pactado en Bretton Woods, separó a Estados Unidos del patrón oro, lo que desplomó el valor del dólar frente a los metales preciosos y derrumbó el valor de los contratos petroleros de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Por otro lado, en 1973, frente al apoyo de Estados Unidos y sus aliados europeos a Israel durante la



Guerra del Yom Kipur, 12 países miembros de la OPEP, junto con Túnez, Egipto y Siria, decidieron detener las exportaciones petroleras a los Estados que hubieran respaldado los esfuerzos bélicos israelíes. Así, ese mismo año, el secretario del Tesoro estadounidense George Schultz reunió a los ministros de finanzas de Francia, Alemania y Reino Unido en Washington, D. C., para buscar solución a la catástrofe económica que permeaba entre las economías occidentales. Dos años después, en 1975, ante la inestabilidad económica incesante, el presidente de Francia convocó a los líderes de las seis economías más poderosas del mundo en el grupo que denominaron G6. Un año después, Canadá se unió a las conferencias anuales y, con ello, se formó el G7.

En la década de 1990, Estados que competían entre sí por mercados e inversiones se vieron forzados por la amenaza común de una crisis económica, a encontrar la manera de coordinar sus acciones y así recuperar la estabilidad del sistema económico internacional. El final de la Guerra Fría, el shock petrolero, resultado de la invasión iraquí de Kuwait en agosto de 1990, y la influencia creciente de modelos de políticas económicas de gasto y monetarias restrictivas ocasionaron una recesión mundial, cuya solución demandaba superar lo alcanzado por la coordinación de las siete potencias económicas que

se habían reunido anualmente desde 1976. El número de participantes preponderantes en el sistema económico internacional había aumentado y era necesario incorporar a las potencias emergentes para intentar hacer frente a la crisis. Así, durante estos años se convocó a los ministros de economía de los 20 países económicamente más importantes del mundo. Los encuentros de los encargados de finanzas continuaron después de haberse superado la inestabilidad de finales de siglo; el objetivo de esas reuniones fue vigilar el estado del sistema económico internacional y mantener la coordinación financiera y comercial de las 20 potencias.

En 2008, el sistema económico internacional enfrentó el mayor desafío desde 1930. La caída del sistema financiero estadounidense se expandió por el mundo, sumiendo las relaciones económicas en lo que se denominó *Gran Recesión*. Ante la situación crítica, se convocó a los jefes de Estado y de Gobierno, y el G20 pasó de ser un grupo de ministros de finanzas y economía a una cumbre anual de mandatarios. De 2008 a 2010, estas 20 potencias económicas alcanzaron acuerdos para poner en marcha políticas fiscales y monetarias expansionistas que, de forma contundente, revirtieran el ciclo recesivo del sistema económico. <sup>5</sup> Por ejemplo, por un lado, México

- [4] El producto interno bruto (PIB) combinado de los países del G20 representa 85% del PIB mundial ("G20 Countries 2019", World Population Review, http://worldpopulation-review.com/countries/g20-countries/ [Consultado el 13 de octubre de 2019]).
- [5] En 2009, acordaron triplicar las reservas del Fondo Monetario Internacional a 750 000 millones de dólares y, en junio de 2012, por iniciativa de México, en el encuentro en Los Cabos, cuando la crisis de deuda soberana europea empeoraba, estos mismos países decidieron aportar más de 430 000 millones de dólares adicionales para rescatar la zona euro. También se formularon cambios jurídicos

fue el primer país de los 20 en implementar las reformas conocidas como Basilea III. acordadas en las cumbres de los años de la Gran Recesión, para regular el sistema financiero, los flujos internacionales de capital y asegurar liquidez bancaria en situaciones críticas.<sup>6</sup> Por otro lado, entre 2006 y 2018, en México se implementaron reformas que buscaron cumplir con los compromisos primordiales de crecimiento económico acordados en las reuniones del G20.7 Países con rivalidades políticas y económicas, como China, Estados Unidos, India y Rusia, unidos por el sistema económico capitalista del siglo XXI, procuraron coordinar sus acciones para brindar estabilidad a la economía mundial y mantener funcionando el sistema económico sobre el cual se constituyen su poder material y su estabilidad social.8

locales e internacionales para fortalecer la protección de las inversiones y la regulación bancaria. Incluso países del G20 que no se habían afiliado a instituciones financieras internacionales clave, como el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria, el Foro de Estabilidad Financiera y el Comité del Sistema Financiero Global, buscaron y lograron formar parte de éstas.

- [6] Lourdes Aranda, "México y el G20", Foreign Affairs Latinoamérica, vol. 12, núm. 2 (2012): 6.
- [7] La reestructuración del sistema hacendario, el fomento al crédito para empresas pequeñas y medianas, la disminución de barreras para las importaciones y la inversión extranjera —específicamente en los sectores energético y de telecomunicaciones—, la flexibilización de las normas de contratación en el mercado laboral, el establecimiento de un órgano regulador de la competencia económica y el incremento en la inversión en proyectos de infraestructura fueron las medidas con las que el gobierno mexicano procuró contribuir a la recuperación de la economía mundial. (OCDE, OECD Technical Report on Progress on Structural Reform under the G20 ESRA [París: OCDE, abril de 2017], 1-8 y 38).
- [8] Cabe destacar que las resoluciones acordadas en este tipo de reuniones no son de implementación obligatoria para los participantes; no obstante, durante situaciones económicas críticas, los países del G20 han adoptado volunta-

En suma, las reuniones del G7 o G20 son útiles para atender las crisis económicas y promover mecanismos de recuperación económica y crecimiento, y fungen como organismo de vigilancia del orden de la economía internacional al tratar de prevenir futuras crisis. Estas reuniones de representantes de las economías más poderosas del mundo son el sistema de contención por excelencia que mantiene "el sistema de reglas formales e informales que regulan la economía mundial y el conjunto de relaciones de autoridad que promulgan, coordinan, monitorean o imponen estas reglas".

### Moldear el sistema mientras se soluciona la crisis

En estas cumbres, la competencia política y económica no desaparece; cuando el G20 o el G7 (G8, hasta antes de la expulsión de Rusia, después de la anexión de Crimea) se reúnen para coordinar sus políticas económicas en tiempos de crisis, la lucha por el poder está presente, a pesar de los acuerdos que se pudieran alcanzar. Las reuniones del G20, a diferencia de las convocadas por el G7, están conformadas por países que tienen como rasgo principal su heterogeneidad. Diferencias amplias en cuanto a capacidad de control sobre sus

riamente las políticas necesarias para contener los daños a la estabilidad económica internacional (Daniel Drezner, "The System Worked: Global Economic Governance during the Great Recession", World Politics, vol. 66, núm. 1 [enero de 2014]: 135-145; Stephen Krasner y Mo Jongryn, "Regime Building in the Competitive World Order: The Case of the G20", en Mo Jongryn [ed.], Middle Powers and G20 Governance [Nueva York: Palgrave, 2012], 85-95; Paul Cammack, "The G20, the Crisis, and the Rise of Global Developmental Liberalism", Third World Quarterly, vol. 33, núm. 1 [2012]: 10).

9] D. Drezner, "The System Worked", 123.





economías y poblaciones, rivalidades geopolíticas —por ejemplo, las relaciones conflictivas continuas entre Rusia, Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea, la situación latente de conflicto entre China e India, o la rivalidad creciente entre los Gobiernos estadounidense y chino—, la dependencia entre estos mismos países respecto a grandes potencias políticas —como sucede con los países americanos y europeos frente a Estados Unidos— y la competencia económica siempre presente entre todos los participantes de las cumbres hacen del mecanismo del G20, al mismo tiempo, empresa común y arena de confrontación.

Según Daniel Drezner, en la economía mundial hay cuatro formas de ejercer el poder económico. La capacidad de un país de resistir presiones económicas estructurales se denomina poder autónomo; la posibilidad de moldear las estructuras del capitalismo mundial se llama poder hegemónico; la facultad de evadir presiones económicas de parte de otros participantes de la economía internacional se conoce como

poder autárquico; finalmente, la fuerza necesaria para obligar a otros Estados a cambiar sus políticas mediante tácticas económicas se denomina poder de mercado. <sup>10</sup> En la toma de decisiones colectivas del G20 durante las crisis económicas, a pesar del objetivo común de mantener la estabilidad mundial del sistema capitalista de intercambio e inversiones, los participantes más poderosos compiten entre sí para lograr que el resultado del reordenamiento de la gobernanza económica global sea favorable a sus intereses.

Después de la crisis de 2008, las principales instituciones financieras sufrieron cambios no vistos desde su fundación en Bretton Woods en 1944. Por un lado, en el Banco Mundial se reformó el poder de voto que tenía China, que ahora cuenta con el tercer número más amplio

[10] D. Drezner, "Acerca del poder económico en el siglo XXI", Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 94 (noviembre de 2011-febrero de 2015): 75-76.





de votos para ejercer en este organismo; Brasil, Rusia e India también lograron cambios, pues sus participaciones en las votaciones del Banco aumentaron, hasta colocarlos entre los diez países con más votos a su disposición. Por otro lado, en 2011, las cuotas de los miembros del Fondo Monetario Internacional (FMI) tuvieron que cambiarse debido a las presiones de las grandes potencias emergentes, beneficiando a China, Rusia e India principalmente. Al mismo tiempo, estos países han sido capaces de resistir presiones de las economías del G7 para que cambien aspectos de sus políticas económicas fundamentales para sus estrategias de desarrollo nacional y de intercambio comercial. No obstante que se ha acusado a China de manipulación de tasas cambiarias y a los tres países de proteccionismo fuera de lo acordado en las cumbres anuales no ha habido cambios notables; su fortaleza autónoma y su capacidad autárquica les permite continuar sus estrategias de crecimiento económico, pues ni las estrategias estadounidenses para ejercer su poder de mercado consiguen ser eficientes para compeler a estos países a cambiar sus políticas económicas, 11 ni

[11] Andrew F. Cooper y Asif B. Farooq, "The Role of China and India in the G20 and BRICS: Commonalities or Competiti-

las consecuencias de posibles alianzas financieras o comerciales en su contra implican para ellos amenazas creíbles. Estados Unidos también ha utilizado su poder autárquico frente a presiones de los miembros del G20 de fortalecer sus políticas cambiarias y fiscales para aumentar el valor de sus divisas.

Así, la coordinación de los países más poderosos del G20 no está exenta de fricciones. En el reordenamiento de los parámetros de gobernanza económica global, los poderes económicos preponderantes buscan establecer parámetros institucionales que los beneficien en sus capacidades económicas y políticas durante y una vez superada la crisis. Entonces, ¿cuál es el papel que desempeñan las potencias medias que pertenecen al G20?

Al dejarse llevar por notas de opinión o periodísticas, parecería que, como dicen Günther Maihold y Zirahuén Villamar, los "países emergentes" buscan incidir en estas reuniones para moldear el sistema hacia un arreglo más

ve Behaviour?", Journal of Current Chinese Affairs, vol. 45, núm. 3 (2016): 88.

[12] A. F. Cooper y Colin I. Bradford, Jr., The G20 and the Post-Crisis Economic Order, (Waterloo: CIGI, junio de 2010, CIGI G20 Papers, núm. 3), 5.









favorable para sus intereses; sin embargo, afirmaciones así omiten una característica clave para entender este tipo de Estados: no todas las naciones que han "emergido" en los últimos años tienen las mismas capacidades políticas ni económicas. En casos como China e India, el poder hegemónico y de mercado con el que cuentan permite que avancen su agenda y desafíen el orden establecido por los miembros del G7; en cambio, México, Argentina, Brasil, Turquía, Sudáfrica e Indonesia tienen un margen de maniobra más reducido para que sus sugerencias de reordenamiento de la economía internacional lleguen a tomarse en consideración por las grandes potencias que dirigen las cumbres. Además, no se puede hablar de estos países de forma monolítica, ya que tienen intereses distintos, divisiones importantes entre sí, compromisos con otros países y capacidades de incidir en la política económica internacional menor a la de las potencias.<sup>13</sup>

Si la influencia de las potencias medias en la reestructuración del orden económico internacional es menor, ¿cuál es el interés, por un lado, de miembros del G20 como Argentina, Australia, Corea, Brasil y México en continuar participando en estas cumbres, y, por otro, el de países

Véase Gunther Maihold y Zirahuén Villamar, "El G20 y los países emergentes", Foro Internacional, vol. 56, núm. 1 (enero-marzo de 2016): 165-211.

no convocados en lograr su afiliación al grupo? En primer lugar, la importancia de estos países bisagra es que, si bien en un inicio fueron ellos los que pidieron participar en el grupo porque las políticas del G7 tenían efectos importantes en sus países, ahora los cambios que efectúen en sus políticas nacionales comerciales y de desarrollo tienen consecuencias en la economía mundial. Además, mediante su influencia económica y política, se logran expandir en sus regiones económicas las políticas acordadas en las reuniones con los grandes poderes, influyendo en sus vecinos mediante cumbres menores y alterando la forma en la que se llevan a cabo los movimientos comerciales y financieros regionales.

En segundo lugar, asistir a estas reuniones da la oportunidad a los poderes emergentes de presentar temas relevantes que, de otra forma, podrían ignorar las grandes potencias. Después de todo, ¿quién querría estar ausente cuando se deciden los parámetros que regirán la economía, al menos hasta el siguiente periodo de inestabilidad mundial? Así, al fungir como representantes de los países en desarrollo en el concierto de los poderosos, potencias medias como Brasil, Australia, Sudáfrica, Indonesia y México buscan fortalecer su imagen de relevancia regional con sus vecinos y también frente a los grandes poderes del sistema internacional.

Asuntos como la reducción de barreras comerciales entre naciones desarrolladas y en desarrollo, preocupaciones sobre seguridad

alimentaria en zonas vulnerables del mundo ante fenómenos naturales y medidas para enfrentar el cambio climático y sus consecuencias en la población son temas que, después de los años críticos de la Gran Recesión, han conseguido mayor atención en el G20 por la agencia de los equipos diplomáticos de las potencias medias. Corea del Sur, en la Cumbre de Seúl de 2010, presentó una serie de parámetros denominados Consenso de Seúl para el Desarrollo, en los que se denunciaban las medidas ortodoxas de privatización y desregularización del Consenso de Washington de la década de 1980 y se afirmaba que las fórmulas únicas para el crecimiento económico no eran instrumentos de desarrollo eficientes. 14 México, durante su presidencia en 2012, logró ampliar las reuniones ministeriales del G20 y organizó por primera vez, con apoyo de países emergentes y a pesar de la renuencia de miembros del G7, encuentros entre ministros de asuntos exteriores, turismo y comercio: se trató de una maniobra del Gobierno mexicano para fortalecer la imagen internacional del país y presentarse como un Estado con capacidad de abanderar temas relevantes para el mundo en desarrollo. 15 Además, presentó como temas prioritarios la inclusión financiera, el desarrollo sustentable y la seguridad alimentaria, como reflejo de sus intereses eminentemente nacionales, y que ahora encuentran un

[14] Mark Fried, "The G20 Summit: IMF Reform and the End of the Washington Consensus", 29 de noviembre de 2010, NACLA, https://nacla.org/news/g20-summit-imf-reform-and-end-washington-consensus (Consultado el 14 de octubre de 2019).

Daniel Antón Aguilar García, "La presidencia mexicana del G20 en una nuez", Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 105 (septiembre-diciembre de 2015): 71-72 y 79-81.

asidero en el propio G20 gracias a la tracción que aporta la ONU desde su Agenda 2030.

En tercer lugar, los resultados que los temas propuestos por estos países pudieran tener en las reuniones del G20 podrían desencadenar efectos favorables para los intereses de las potencias emergentes medias y del mundo en desarrollo en otros foros como los órganos de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Organismos internacionales como la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático participan en las cumbres del G20. Quienes ostentan un lugar en la mesa de los poderosos tienen la oportunidad de presentar iniciativas para moldear el orden internacional y, de esta forma, promover principalmente sus intereses regionales, la cual deben aprovechar. Desde luego, las maniobras diplomáticas de los poderes emergentes medios necesitan el apoyo de las grandes potencias para consolidarse.

#### Más allá de la estabilidad económica

A pesar de que el estado de la economía mundial haya dejado de ser crítico en años recientes, las reuniones del G20 se han llevado a cabo ininterrumpidamente. Tras la crisis de 2008, la agenda ha perdido rigidez y entran a debate temas más allá de lo económico. Por ejemplo, México, Australia, Francia y Canadá han promovido acuerdos sobre cambio climático, igualdad de género, migración y desarrollo sostenible. Asimismo, al reunir a jefes de Estado y de Gobierno, el G20 se ha convertido en un foro de encuentro. Al margen de la Cumbre, los líderes han tratado asuntos como Corea del Norte y su programa de proliferación nuclear, la guerra civil en Siria y las acciones rusas en Crimea.



En junio de 2019, el G20 se reunió en Osaka, Japón; los temas principales que se trataron fueron la estabilización de la economía mundial y cómo continuar con el plan de recuperación frente a las consecuencias de la crisis de 2008, la reforma necesaria de la OMC, el Acuerdo de París sobre cambio climático, las medidas para lidiar con desigualdades económicas y sociales, las consecuencias y áreas de oportunidad de las proyecciones de envejecimiento en poblaciones de países desarrollados y en desarrollo, entre otros. México presentó su estrategia de desarrollo en Centroamérica y participó en dos eventos paralelos de gran relevancia: el foro sobre comercio electrónico y economía digital, y el foro de empoderamiento de la mujer.<sup>16</sup> Por iniciativa de Australia, también se trató el tema del uso de medios digitales para promover el terrorismo y el discurso de odio. Además, se discutieron posibles medidas, que deberán implementarse a finales de 2020, para evitar la evasión tributaria de los corporativos tecnológicos transnacionales; con éstas, se busca que las empresas de tecnología paguen impuestos en los lugares donde obtienen utilidades por sus servicios digitales, sin importar su domicilio fiscal.

[16] G20, "G20 Osaka Leaders' Declaration", Osaka, 2019.

Sin embargo, es importante señalar que temas distintos a los económicos aún deben superar las barreras de la buena fe y los discursos diplomáticos para lograr influencia y repercusiones que lleven a resultados concretos. Si bien la Declaración Final de Osaka (2019) se alcanzó por consenso, diversos análisis concuerdan en que fue poco ambiciosa, pues como sucedió en las cumbres pasadas (Hamburgo y Buenos Aires), no se logró incluir referencias a favor del multilateralismo y en contra de las medidas proteccionistas, y tampoco se logró avanzar en compromisos fundamentales como la lucha frente al cambio climático: Estados Unidos, además, reiteró su decisión de salirse del Acuerdo de París. A pesar de la importancia política que tiene la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del G20, la Declaración de Osaka pone de manifiesto la dificultad de avanzar en temas polémicos como el cambio climático, las transiciones energéticas y la capacidad de producción de acero debido a la reticencia de grandes potencias. El G20 no ha dejado de ser principalmente un foro para remediar problemas en el funcionamiento de la economía global para lograr coordinación entre las potencias económicamente preponderantes y mantener estable el sistema económico que sustenta su poder y sus sociedades.

Una de las principales críticas hacia el G20 ha sido su sistema de exclusión y falta de representatividad. Si bien es cierto que el G20 incluye a pocos países (sólo participan 10% de los miembros de la ONU), cabe destacar que uno de los aspectos relevantes en los últimos años ha sido la diversificación de sus actores. Su flexibilidad le ha permitido incluir a grupos sociales que presentan temas en la mesa de diálogo de los Veinte; de manera tal que la

centralidad de la política estatal en las decisiones mundiales que resultan de este tipo de foros se ha visto disminuida en años recientes por las presiones de actores no estatales. En una tendencia que no parece retroceder en el futuro, el G20 se han abierto a la participación social.

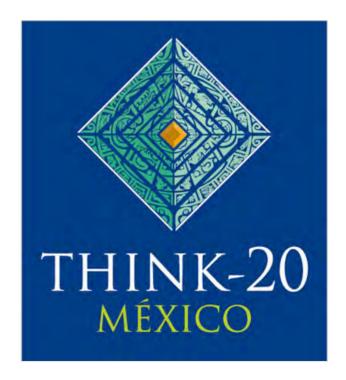
Alrededor de las cumbres anuales del G20 se han formado encuentros de sectores sociales, denominadas "grupos de acompañamiento" (engagement groups en inglés) que, inspiradas en el formato "G", buscan debatir sobre temas relevantes para sus agendas y tener incidencia en las cumbres de los dirigentes nacionales. La importancia de estos grupos es que, al reunirse antes de la cumbre de líderes, hacen propuestas y dan recomendaciones puntuales sobre temas específicos. El grupo de afinidad, donde se reúnen representantes de los grupos empresariales y financieros más influyentes del mundo —Business 20 o B20—, es el que mayor atención recibe de los miembros del G20, pues ha contribuido con información y asesorías para las resoluciones económicas que se han alcanzado en las cumbres. Encuentros como Labor 20. sobre temas laborales, y Civil 20, conformado por organizaciones de la sociedad civil, han logrado que se incluyan temas por los que abogan sus participantes en las mesas de discusión del G20. Otros mecanismos menores, como el W20, sobre cuestiones de género; el Y20, de jóvenes provenientes de las naciones participantes; o el T20, compuesto por think tanks y creado durante la Cumbre de Los Cabos en 2012, han enfrentado las mismas condiciones. Si bien las cumbres del G20 siguen siendo predominantemente estatales, las propuestas presentadas por estos grupos pueden ser útiles para el proceso de toma de decisión de los jefes de Estado y de

Gobierno. Además, su inclusión es reflejo de la dinámica actual del sistema internacional.

Como se puede advertir, el G20 es un mecanismo interesante por la influencia que las decisiones que se toman en éste tienen sobre el sistema económico mundial, pero también por lo que dice sobre el sistema internacional en general. Este foro, en un inicio exclusivamente económico, se ha abierto a otros temas prioritarios para la agenda, ha incluido a distintos actores y responde a un mundo interdependiente y cada vez más conectado, donde las decisiones que se toman en un lugar tienen influencia más allá de las fronteras políticas.

#### **Consideraciones finales**

El objetivo de este análisis fue estudiar las interacciones que tienen lugar en las cumbres del G20 y entender las razones que llevan a países tan distintos a coordinar esfuerzos para moldear el sistema económico. También se analizaron los



temas que se tratan en estas cumbres anuales en tiempos de estabilidad en la economía mundial y las contiendas políticas y económicas que impregnan estas reuniones.

El G20 es un foro informal que busca mantener el orden económico actual y cuyas resoluciones y negociaciones influyen en otros foros internacionales en temas diversos como la protección ambiental, el desarrollo económico, la apertura económica regional, educación, trabajo y otros temas sociales. La fortaleza del G20 es que no representa un cuerpo coercitivo que moldea el orden económico internacional, sino que genera consensos entre las potencias con mayor peso en la economía mundial para mantener la estabilidad. No se trata de un organismo ni de una institución internacional, sino una reunión estratégica para salvar a sus participantes, y al resto de los países, de la posibilidad de una catástrofe compartida. Lo que permite la cooperación de países tan distintos en capacidades e intereses es la amenaza común de la inestabilidad económica.

Las potencias medias como México, a pesar de tener un menor margen de maniobra,

han encontrado en el G20 un espacio útil para promover sus intereses. Su importancia radica en que los cambios que efectúen en sus políticas nacionales comerciales y de desarrollo tienen consecuencias en la economía mundial. Además, pueden presentar temas relevantes que, de otra forma, las grandes potencias ignorarían. México ha promovido temas como la igualdad de género y el cambio climático.

Las cumbres del G20 también reflejan las fricciones y las rivalidades entre sus participantes, las contiendas por definir las estructuras internacionales y la lucha por el poder entre las grandes potencias. Pero, a pesar de las diferencias, han resultado ser instrumento eficiente para lidiar con las fuentes sistémicas de inestabilidad económica. El G20 es un foro relevante por dos razones: influye en la configuración del sistema internacional y es, a su vez, reflejo de éste. El peso económico y político de ciertos miembros, la lógica de inclusión y exclusión, así como la participación de distintos actores ponen de manifiesto la estructura actual del sistema internacional, caracterizado por la globalización, la interdependencia y el capitalismo.



DILEMAS DEL CIBERESPACIO.
CONTENCIÓN DE LAS AMENAZAS
A LA CIBERSEGURIDAD

### Dilemas del ciberespacio. Contención de amenazas a la ciberseguridad

#### Introducción

La sociedad hizo relevante a internet. La invención en 1990 de la World Wide Web permitió a la población utilizar lo que antes había sido exclusivamente una estructura informática de uso académico y militar. Conforme internet se ha incorporado a la vida diaria, ha evolucionado para plasmar la realidad de sus usuarios. La red, al replicar las características de las sociedades, se impregna de sus procesos virtuosos —esfuerzos de cooperación, proyectos creativos, conocimiento— y también de sus contrariedades —intereses encontrados, fuerzas que contienden, actividades ilícitas. En este espacio inmaterial se ha creado una expansión de la realidad física humana.

Esta nota trata sobre la relevancia del ciberespacio para las sociedades del siglo XXI y la importancia de mantener la seguridad y la estabilidad en las redes virtuales. En el primer apartado, se analiza la dependencia social y gubernamental hacia las estructuras cibernéticas. Después, se presenta un análisis acerca de cómo las contingencias que tienen lugar en internet se han vuelto temas de seguridad para los Estados y se exponen los intentos jurídicos para regular las interacciones en los sistemas informáticos y los límites de este tipo de medidas de ciberseguridad. Por último, se presenta

un modelo de seguridad cibernética, basado en los sistemas de cooperación de alianzas, que complementaría los esfuerzos legales de la comunidad internacional para mantener la estabilidad en las interacciones entre las sociedades y el ciberespacio.

### La importancia del ciberespacio

En 1964, científicos e ingenieros de la Universidad de California en Los Ángeles, la Universidad de Stanford y el Ejército de Estados Unidos comenzaron el proyecto ARPANET para establecer una estructura virtual de información a la cual se pudiera acceder desde cualquier computadora, sin importar el sitio donde estuviera localizada. En internet se han establecido estructuras de información e interacción que se han vuelto indispensables para el funcionamiento de sociedades y Gobiernos alrededor del mundo.

La influencia de internet sobre el sistema económico y comercial mundial es notoria. Según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), en 2016, el valor de las transacciones comerciales en línea alcanzó 25 billones de dólares; ese mismo año, según datos del Banco Mundial, el producto interno bruto de Estados Unidos alcanzó 18.7 billones de dólares y el de China, 11.13.1 Entre 69% y 95% de las empresas en lugares del mundo con niveles medios de conectividad llevan a cabo operaciones financieras y comerciales en internet.<sup>2</sup> En 2017, 52% de la población adulta mundial había hecho o recibido al menos un pago electrónico usando una cuenta bancaria.3

A pesar de la importancia de estas cifras, los alcances de internet van más allá del ámbito financiero. En virtud de la expansión de las capacidades y de la información de la red, el universo virtual se ha convertido en repositorio fundamental de conocimiento e información. Insituciones cuyas labores son fundamentales para el orden social —como Gobiernos, universidades, sistemas de salud, grupos financieros, sistemas de investigación y organismos internacionales— basan sus herramientas de análisis principalmente en el acceso a plataformas de datos virtuales. El funcionamiento diario de las estructuras que sustentan las interacciones sociales del siglo XXI depende de los flujos de datos que ocurren en la red y de la información que se almacena en el ciberespacio. Por ejemplo, actualmente 5000 millones de personas en el mundo necesitan las estructuras cibernéticas

- Data Bank-The World Bank, "World Development Indicators", The World Bank, https://databank.worldbank.org/ reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country =USA (Consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Deloitte, The Economic Impact of Disruptions to Internet Connectivity. A Report for Facebook (Londres: Deloitte LLP, 2016), 5, https://globalnetworkinitiative.org/wpcontent/uploads/2016/10/GNI-The-Economic-Impact-of-Disruptions-to-Internet-Connectivity.pdf (Consultado el 29 de noviembre de 2019).
- Asli Demirgüç-Kunt, Leora Klapper, Dorothe Singer, Saniya Ansar v Jake Hess, The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution (Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2018), 7.

de las empresas telefónicas para llevar a cabo sus labores diarias. <sup>4</sup> Además, se calcula que hay más de 15 billones de dispositivos conectados a la red y que, para 2025, esta cifra llegue a 35 billones. En 2017, más de 49.7% de la población mundial tenía conexión a la red.<sup>6</sup> Los usuarios de redes sociales suman 2400 millones — casi dos tercios de los usuarios de internet. En México, en 2019, 72.8% de la población son usuarios de internet —la plataforma social con más usuarios es Facebook, con 79 millones de cuentas en el país. 8 Como se puede advertir, el ciberespacio es lugar de encuentro, intercambio de información y almacenamiento de datos.

Las redes cibernéticas se han vuelto indispensables para el funcionamiento de sistemas de infraestructura y de Gobierno. Servicios públicos como el alumbrado, el transporte, los señalamientos viales, las plantas de electricidad, las estructuras portuarias y los aeropuertos dependen de la información que almacenan,

- GSMA, Mobile Telecommunications Security Threat Landscape (Londres: GSMA Head Office, 2019), 4.
- Patrícia Ellen, "Internet das coisas já é realidade, porém falta regulamentá-la", McKinsey & Company, 14 de diciembre de 2016, https://www.mckinsey.com.br/our-insights/ blog-made-in-brazil/internet-das-coisas-ja-e-realidadeporem-falta-regulamenta-la (Consultado el 12 de noviembre de 2019).
- Data Bank-The World Bank, "Individuals Using the Internet (% of Population)", The World Bank, https://data.worldbank. org/indicator/it.net.user.zs (Consultado el 17 de noviembre de 2019).
- Esteban Ortiz-Ospina, "The Rise of Social Media", Our World in Data, 18 de septiembre de 2019, https://ourworld indata.org/rise-of-social-media (Consultado el 17 de noviembre de 2019).
- Internet World Stats, "Internet Usage and Population in Central America", Internet World Stats, https://www. internetworldstats.com/stats12.htm (Consultado el 17 de noviembre de 2019)





intercambian y obtienen en el ciberespacio para funcionar de una manera adecuada. 9 Al mismo tiempo que las capacidades de gestión social y gubernamental se han visto incrementadas por el uso de redes cibernéticas, también la información almacenada en el ciberespacio ha aumentado en cantidad e importancia.

En la Ciudad de México, 6.6 millones de viajes diarios requieren el funcionamiento coordinado de 3522 semáforos que se vigilan y controlan mediante la red de las oficinas de la Subsecretaría de Control de Tránsito del Gobierno de la ciudad. Para coordinar el tránsito de más de 47 millones de pasajeros al año, las operaciones del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) basan su funcionamiento en las plataformas de intercambio y almacenamiento de datos internas, locales, nacionales e internacionales. Secretaría de Comunicaciones y Transportes-AICM, "AICM en cifras. Diciembre 2018", AICM, https://www.aicm.com.mx/ acercadelaicm/archivos/files/Estadisticas/Estadisticas 2018.pdf (Consultado el 17 de noviembre de 2019).

Conforme el desarrollo de las actividades diarias de individuos y sociedades se ha vuelto más dependiente del funcionamiento óptimo y de las capacidades de las estructuras informáticas, las consecuencias negativas que irrupciones o comportamientos antisociales podrían tener en el ciberespacio y la vida real son cada vez mayores. ¿Qué pasaría si los sistemas informáticos primordiales para el funcionamiento social llegaran a fallar o se usaran en contra de la sociedad? Éste es el problema del ciberespacio. El mundo real y el virtual se encuentran interconectados y los eventos que ocurren en uno afectan al otro; por esta razón, los acontecimientos que vulneran la estabilidad de las redes informáticas y la información contenida en el ciberespacio representan amenazas para el orden social y las vidas de los individuos. Las interacciones en el ciberespacio se han vuelto



problemas de seguridad para Estados y comunidades. La clave para entender la relevancia de la seguridad en las redes es saber que los eventos que ocurren en las estructuras informáticas trascienden la realidad virtual.

### Las implicaciones del ciberespacio para la seguridad

Aunque no hay una definición universalmente aceptada de ciberseguridad, suele haber coincidencia en que abarca la prevención, la detección, la respuesta y la recuperación ante incidentes cibernéticos —intencionales o no—, que pueden ir desde la divulgación accidental de información hasta ataques a negocios e infraestructuras críticas, o la interferencia en procesos políticos, con efectos dañinos para individuos, grupos y

organizaciones. <sup>10</sup> Se trata de los esfuerzos para, por un lado, proteger la integridad de los sistemas informáticos y, por otro, mantener a salvo las estructuras que se encuentran en el ciberespacio frente a intentos de alterar, utilizar, corromper, borrar o diseminar la información que ahí se almacena. <sup>11</sup> De esta forma, se han clasificado las amenazas a la seguridad cibernética como estatales —que afectan la estabilidad, el estatus y las capacidades gubernamentales de los países — y privadas —que inciden de forma negativa en individuos y grupos de la sociedad.

- [10] European Court of Auditors, Challenges to Effective EU Cybersecurity Policy (Luxemburgo: Unión Europea, 2019), 6.
- [11] Paul Cornish, David Livingstone, Dave Clemente y Claire Yorke, On Cyber Warfare. A Chatham House Report (Londres: The Royal Institute of International Affairs, 2010).



Como lo subraya el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), el sector público, el sector privado y la sociedad están expuestos a ciberriesgos que pueden tomar forma de ataques dirigidos —que afectan a personas y organismos específicos— o de ataques no dirigidos —con impacto en sistemas enteros y grupos amplios de usuarios. Individuos y grupos sociales son vulnerables a robo de información, suplantación de identidad, fraudes, extorsiones y amenazas a su integridad. Por su parte, el sector público enfrenta riesgos cibernéticos críticos asociados al resguardo de datos de los ciudadanos, el funcionamiento de la infraestructura gestionada por el Gobierno y a la confiabilidad y reputación de las instituciones gubernamentales.12

En el ámbito estatal, la lucha por el poder se ha reflejado en el mundo virtual. Dada la importancia que tienen los sistemas informáticos para los Estados y sus sociedades, los Gobiernos buscan proteger sus estructuras virtuales frente a las acciones de rivales estatales y no estatales, al tiempo que procuran incrementar sus capacidades de inteligencia para llevar a cabo incursiones en las estructuras cibernéticas de sus adversarios. Los ciberataques a estructuras políticas y sociales fundamentales pueden alterar sistemas financieros, detener el suministro de bienes públicos, modificar el pensamiento de las sociedades, interferir las comunicaciones de las élites políticas y económicas, neutralizar las capacidades militares de los Estados e incluso causar daños físicos a la infraestructura y la población de los países afectados. Los ataques virtuales no se limitan por fronteras territoriales; al ser la red un dominio

COMEXI, Perspectiva de ciberseguridad en México (México: McKinsey & Company, 2018), 57.

que trasciende la geografía, las acciones que se llevan a cabo en un extremo del mundo pueden repercutir de forma inmediata en los sistemas electrónicos de cualquier sociedad. Además, la facilidad con la que se pueden implementar este tipo de operaciones permite a grupos e individuos vulnerar capacidades informáticas relevantes sin tener que contar con estructuras tácticas de magnitud importante.

En la década de 1980, el sistema soviético de gasoductos en Siberia se coordinaba mediante un sistema computacional de redes que controlaban los flujos de combustible en la región. A pesar de que la tecnología cibernética no había alcanzado los niveles de sofisticación de años recientes, en 1982, un troyano penetró en el sistema e instaló una bomba lógica que ocasionó una falla en los ductos y la explosión de parte del sistema de gasoductos. El ataque interrumpió el suministro regional de gas y resultó en "la explosión no nuclear de mayor magnitud jamás vista desde el espacio". 13 En 2007, los ataques de Titan Rain, que supuestamente se habían desarrollado desde 2002, vulneraron la seguridad de información almacenada en las redes de los ministerios del exterior y de defensa de Estados Unidos y Reino Unido. 14 En 2016, los sistemas cibernéticos de Corea del Norte fueron víctimas de ataques que lograron sabotear y desacelerar el programa nuclear de este país. 15

- Nick Evancich y Jason Li, "Attacks on Industrial Control Systems", en Edward J. M. Colbert y Alexander Kott (eds.), Cyber-Security of SCADA and Other Industrial Control Systems (Basilea: Springer, 2016), 97.
- Bradley Graham, "Hackers Attack Via Chinese Web Sites", The Washington Post, 25 de agosto de 2005.
- David Sanger y William J. Broad, "Trump Inherits a Secret Cyberwar against North Korean Missiles", The New York Times, 4 de marzo de 2017.





La campaña presidencial de Emmanuel Macron en Francia en 2017 enfrentó ataques continuos por parte del grupo "Fancy Bear", en un intento por disminuir su ventaja en las encuestas y por conseguir información de los votantes.<sup>16</sup>

En cuanto al ámbito privado, las interacciones en el ciberespacio pueden también representar riesgos para individuos y grupos sociales. Usuarios han formado ligas de perfiles anónimos que aprovechan los límites de la acción estatal y las fallas en la cooperación internacional para llevar a cabo actividades contrarias a las leyes nacionales e internacionales, tales como las redes de extorsión, trata de personas, pedofilia, robo de información, fraude y narcotráfico.

[16] Sebastian Seibt, "Cyber Experts '99% Sure' Russian Hackers Are Targeting Macron", France 24, 26 de abril de 2017, https://www.france24.com/en/20170426-france-macroncyber-security-russia-presidential-campaign (Consultado el 18 de noviembre de 2019); Council on Foreign Relations, "Cyber Operations Tracker", Council on Foreign Relations, https://www.cfr.org/interactive/cyber-operations (Consultado el 18 de. noviembre de 2019).

También, empresas de tecnología que recaban y guardan información sobre millones de usuarios provenientes de todos los lugares del mundo, como Facebook, Amazon, Google, Microsoft y Apple, han enfrentado en la última década un número creciente de ataques cibernéticos. La irrupción en los sistemas de Facebook en 2018 implicó que los perfiles, la información privada y las contraseñas de 90 millones de usuarios quedaran expuestas en el mundo virtual. En 2016, las estructuras informáticas del grupo financiero HSBC se vieron vulneradas por un virus que colapsó los servicios bancarios en Reino Unido, afectando a cerca de 17 millones de personas. Las consecuencias de las acciones ilícitas en la

- [17] CBInsights, "How Big Tech Is Finally Tackling Cybersecurity", en CBInsights Research Briefs, 27 de marzo de 2019, https://www.cbinsights.com/research/facebook-amazon-microsoft-google-apple-cybersecurity/ (Consultado el 27 de noviembre de 2019).
- [18] Hilary Osborne, "HSBC Suffers Online Banking Cyber-Attack", *The Guardian*, 29 de enero de 2016.



red afectan todos los días a empresas, grupos sociales e individuos. Estos efectos nocivos no sólo alteran la estabilidad y el orden social, sino también deterioran la confianza de la sociedad en las interacciones cibernéticas.

Las instituciones internacionales y mexicanas coinciden en la dimensión del problema de la ciberseguridad y en la magnitud del desafío que presenta para los sectores público y privado. De acuerdo con el Consejo de Europa, los ciberataques y el fraude informático se sitúan entre los cinco más altos riesgos del sector privado, estimándose las utilidades de la ciberdelincuencia en más de 1.5 trillones de dólares anuales —suma que, si fuera el PIB de un país, equivaldría a la decimotercera economía más rica del mundo. 19 A estas cifras, es necesario añadir los daños no cuantificables del robo de identidad, de la intimidación y las amenazas, de la violencia sexual infantil, o de las intromisiones maliciosas y las campañas de desinformación electoral por medios digitales. El COMEXI advierte que, en

Gabriella Battaini-Dragoni, "Towards Innovative Solutions to Meet the Challenge of Cybercrime", Council of Europe-Underground Economy Conference 2019 (Estrasburgo: Council of Europe, 2019), https://www.coe.int/en/ web/deputy-secretary-general/-/underground-economyconference-towards-innovate-solutions-to-meet-thechallenge-of-cybercrime- (Consultado el 18 de noviembre de 2019).

2017, 33 millones de mexicanos (50% más que en 2016) fueron víctimas del cibercrimen —uno de cada cuatro habitantes del país.<sup>20</sup> Las pérdidas económicas por cibercrimen en México se estiman en 5000 millones de dólares anuales.<sup>21</sup>

Lo anterior pone de manifiesto la importancia de la cooperación internacional para establecer estándares legislativos y de respuesta ante incidentes ilícitos para homologar estándares de seguridad y para facilitar el intercambio de información para rastrear a quienes llevan a cabo ataques cibernéticos. La experiencia demuestra que, para el combate efectivo de la ciberdelincuencia, el terrorismo virtual o la difusión de discursos de odio por medio de las tecnologías de la información, se requiere de marcos jurídicos armonizados que, en un entorno de certidumbre, transparencia y apego a la exactitud de la ley, faciliten la cooperación internacional contra las actividades antisociales en el ciberespacio, que no están limitadas por las fronteras nacionales.

### Regular para contener

Ante las consecuencias negativas ya mencionadas, los Estados, por un lado, han tratado de regular las acciones que ocurren en el ciberespacio y de sancionar las conductas hostiles en el mundo virtual y, por otro, han intentado establecer mecanismos de defensa para proteger las estructuras críticas conectadas en la red. A partir de los ciberataques de los que fueron víctimas Estonia en 2007 y Georgia en 2008, se

- [20] COMEXI, Perspectiva de ciberseguridad en México, 14 y 17-18.
- Por ejemplo, se estima que en 2018 hubo 25 000 millones de agresiones virtuales a empresas en el país. Subcomisión de Ciberseguridad, Estrategia Nacional de Ciberseguridad (México: Gobierno de la República, 2017), 2.



puso de manifiesto la necesidad de definir en qué medida el derecho internacional opera en acciones semejantes.<sup>22</sup>

Cada vez más ejércitos cuentan con estructuras de defensa cibernéticas. Al mismo tiempo, la OTAN publicó en 2013 el Manual de Tallinn sobre el derecho internacional aplicable a la ciberquerra, 23 que aspira a volverse instrumento de "derecho suave" (soft law) en este ámbito.<sup>24</sup> Esto es muestra del dinamismo con el que avanza el desarrollo del derecho internacional relativo a la ciberseguridad, los usos hostiles del ciberespacio y la ciberdefensa. Aunque, si bien hay progreso, también se han acentuado las diferencias sobre la aplicabilidad del derecho internacional en el ciberespacio. Por ejemplo, sobre las dificultades para aplicar en este contexto el concepto de la jurisdicción nacional, tradicionalmente relacionado a elementos geográficos, para atribuir responsabilidad internacional por actos internacionalmente ilícitos o para invocar el artículo 51 de la Carta de la ONU (derecho de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado). Un número importante de países, incluido México, mantienen que el derecho internacional es aplicable al ciberespacio, lo mismo que el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario o el derecho penal internacional. En años recientes,

- [22] Sara P. White, "Lessons from the Russia-Georgia War", Modern War Institute at West Point (Nueva York: Modern War Institute, marzo de 2018), 1 et passim.
- [23] Michael N. Schmitt (ed. gen.), Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare (Nueva York: Cambridge University Press, 2013).
- [24] M. N. Schmitt (ed. gen.), Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations (Nueva York: Cambridge University Press, 2017).

han comenzado procesos de deliberación en la Asamblea General de las Naciones Unidas. mediante el Grupo de Trabajo de Composición Abierta (OEWG), que reúne a todos los miembros de las Naciones Unidas, y el Grupo de Expertos Gubernamentales (GGE), compuesto por 25 expertos seleccionados por el secretario general bajo criterios de representación geográfica equitativa, en el que México está representado. Ambos grupos, aunque con mandatos diferenciados, buscan sentar las bases para prevenir conflictos cibernéticos, mantener estabilidad y paz en el mundo virtual, y desarrollar medidas que fomenten la confianza y que promuevan la implementación del derecho internacional en el ciberespacio. La labor de estos grupos será fundamental para determinar posibles avances futuros de normas de comportamiento responsable de los Estados.

Además de estos trabajos multilaterales en la ONU, en un contexto temáticamente más específico, orientado a los delitos cibernéticos, el Convenio de Budapest sobre la Ciberdelincuencia es un instrumento de derecho internacional al que se han adherido un número de Estados cada vez mayor con el objetivo de homologar estándares de seguridad y facilitar el intercambio de información para identificar ciberatacantes mediante la cooperación internacional.<sup>25</sup> Éste es el primer tratado sobre el tema, adoptado por el Consejo de Europa (COE, por sus siglas en inglés) el 23 de noviembre de 2001, que entró en vigor el 1 de julio de 2004.<sup>26</sup>

- [25] Consejo de Europa, European Treaty Series (ETS) 185, Budapest, 23 de noviembre de 2001.
- [26] Sobre el Convenio de Budapest, véase Cristos Velasco San Martín, La jurisdicción y competencia sobre delitos cometidos a través de sistemas de cómputo e internet (México: Tirant lo Blanch, 2012), 79 et passim.

```
e[b]()})}var c=function(b){this.element=a(b)};c.VERSION=
   wn-menu)"),d=b.data("target");if(d||(d=b.attr("href"),d=d&&d.replace(/.*(?=#[^\s]*$)/,
 a"),f=a.Event("hide.bs.tab",{relatedTarget:b[0]}),g=a.Event("show.bs.tab",{relatedTarget:e[0]
pultPrevented()){var h=a(d);this.activate(b.closest("li"),c),this.activate(h,h.parent(),functio
ligger(\{type: "shown.bs.tab", relatedTarget:e[0]\})\})\}\}, c.prototype.activate=function(b, d, e) {func}
  .active").removeClass("active").end().find('[data-toggle="tab"]').attr("aria-expanded",!1),
  expanded", !0), h?(b[0].offsetWidth, b.addClass("in")):b.removeClass("fade"), b.parent(".dropdo
).find('[data-toggle="tab"]').attr("aria-expanded"
                                                     ())var g=d.find("> .active"),h=e&&
 ")||!!d.find("> .fade").length);g.length&&h?g.ong
                                                       ionEnd",f).emulateTransitionEnd
var d=a.fn.tab;a.fn.tab=b,a.fn.tab.Constructor=
                                                        conflict=function(){return a.fn.t
  ow")};a(document).on("click.bs.tab.data-api",
                                                        tab"]',e).on("click.bs.tab.data
e strict"; function b(b){return this.each(functi
typeof b\&\&e[b]())}var c=function(b,d){this.opti
                                                        this),e=d.data("bs.affix"),f="ob
",a.proxy(this.checkPosition,this)).on("click.bs.affix.data-api",a.proxy(this.checkPositionW
wll,this.pinnedOffset=null,this.checkPosition()};c.VERSION="3.3.7",c.RESET="affix affix-top
State=function(a,b,c,d){var e=this.$target.scrollTop(),f=this.$element.offset(),g=this.$targ
bottom"==this.affixed)return null!=c?!(e+this.unpin<=f.top)&&"bottom":!(e+g<=a-d)&&"bottom"
!=c&&e<=c?"top":null!=d&&i+j>=a-d&&"bottom"},c.prototype.getPinnedOffset=function(){if(
```

Hasta 2019, este instrumento cuenta con 64 Estados Parte y con ocho países que aún no han culminado sus procesos de adhesión, entre ellos, México.<sup>27</sup> Este convenio contempla la tipificación penal de los delitos de acceso ilícito, interceptación ilícita, ataques a la integridad de datos y a la integridad del sistema, abuso de dispositivos, falsificación informática, fraude informático y delitos relacionados con la pornografía infantil, así como de los delitos relacionados con infracciones de la propiedad intelectual y los derechos afines.28

- [27] Consejo de Europa, Explanatory Report to the Convention on Cybercrime (Estrasburgo: Consejo de Europa, 2001), 4, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/ DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce5b (Consultado el 29 de noviembre de 2019).
- [28] Artículos 2 a 10 del Convenio de Budapest sobre la Ciberdelincuencia.

Mientras algunos países promueven un instrumento universal en temas de ciberdelincuencia, otros, desde el Grupo de Trabajo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) en Viena, han sugerido un protocolo adicional a la Convención de Palermo. Si bien hay tratados distintos en este ámbito —entre otros el Convenio Iberoamericano de Cooperación sobre Investigación, Aseguramiento y Obtención de Prueba en Ciberdelincuencia, que busca coordinar las acciones de ciberseguridad entre 21 países iberoamericanos y que México suscribió en 2014—, el Convenio de Budapest sigue siendo el instrumento de alcance más amplio y que cuenta con mayor aceptación.<sup>29</sup>

Cybercrime Programme Office of the Council of Europe, "Peru Joined the Budapest Convention on Cyber-

La importancia jurídica de los tratados internacionales es que desencadenan procesos de armonización e integración de normas jurídicas entre los Estados. Por un lado, la aceptación de nuevas normas de derecho internacional promueve la reforma de estructuras legales nacionales para mantener coherencia legal con el sistema internacional; por otro, incluso legisladores de países que se han mantenido al margen de ciertos instrumentos jurídicos han visto virtudes en los esfuerzos de los juristas internacionales y han reformado las leyes domésticas integrando conceptos del derecho internacional.30 En el mundo globalizado, las medidas jurídicas que buscan proteger a sociedades e individuos se ven fortalecidas por la coordinación internacional; la congruencia de conceptos legales, obligaciones y derechos más allá de fronteras nacionales refuerza la estabilidad social e incrementa el margen de protección de las personas.

La comunidad internacional ha buscado establecer marcos jurídicos amplios que den certeza a los usuarios del ciberespacio, contengan y sancionen los usos hostiles y criminales en la red; sin embargo, las deliberaciones en la Organización de las Naciones Unidas para adoptar un instrumento legal de alcance universal que regule específicamente las interacciones en el ciberespacio se mantienen polarizadas. Por un lado, China, Irán y Rusia apoyan la adopción

crime", Council of Europe, https://www.coe.int/en/web/cybercrime/-/peru-joined-the-budapest-convention-on-cybercrime (Consultado el 29 de noviembre de 2019).

[30] Véase R. Daniel Kelemen y Eric C. Sibbitt, "The Globalization of American Law", International Organization 58 (01), 103-136; Fabrizio Gilardi, "Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies", en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons (eds.), Handbook of International Relations (Thousand Oaks: SAGE, 2012), 453-477.

de un tratado semejante; por otro, Estados Unidos, los países europeos y los aliados del bloque occidental consideran que podrían menoscabarse otras normas internacionales que ya se encuentran en vigor.<sup>31</sup>

Actualmente se discuten en el Congreso mexicano diversas iniciativas para avanzar una ley sobre cibercrimen o incluso sobre ciberseguridad en términos generales; serán en todo caso esos avances los que contribuyan a mejorar la definición de México en su eventual adhesión a instrumentos de derecho internacional sobre temas cibernéticos, tales como el Convenio de Budapest. Actualmente se trabaja en un segundo Protocolo Adicional que facilite la obtención de evidencias de ciberdelitos u otros delitos contenidas en la nube digital.<sup>32</sup> Cabe destacar la necesidad de reforzar la cooperación jurídica y las capacidades de investigación para el rastreo de manifestaciones y huellas digitales del terrorismo, la incitación al genocidio, la apología del delito y, en general, los discursos de supremacismo u odio racial, religioso, de género o de cualquier otra índole; esto, tanto por su valor probatorio para la persecución de crímenes de odio y de lesa humanidad en jurisdicciones internas e internacionales, como para articular estrategias conjuntas que contrarresten tales manifestaciones.

Para incrementar la certidumbre y fortalecer los instrumentos de protección de la población mexicana en el ciberespacio, es

- [31] Tim Starks, "UN Debates Cyber Treaty Norms", Politico, 16 de septiembre de 2019, https://www.politico.com/news-letters/morning-cybersecurity/2019/09/16/un-debates-cyber-treaty-norms-743266 (Consultado el 28 de octubre de 2019).
- Véase Gabriella Battaini-Dragoni, "Towards Innovative Solutions to Meet the Challenge of Cybercrime".





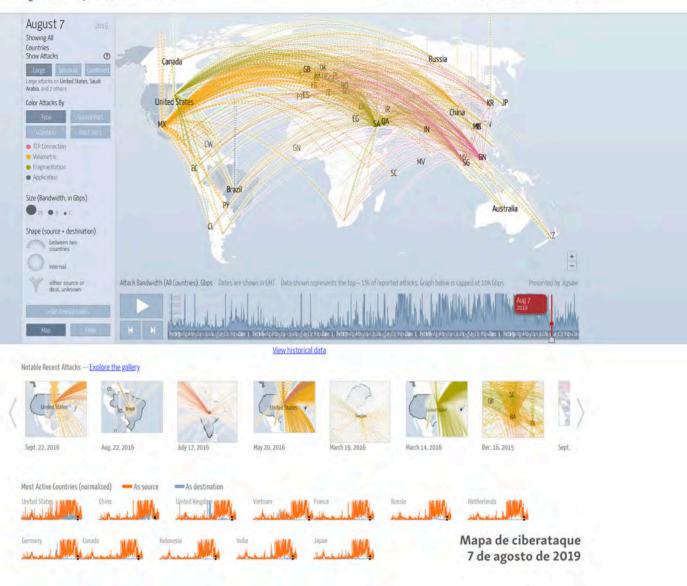
necesario no sólo sumarse a las iniciativas de derecho internacional sobre regulación cibernética, sino también reformar el marco jurídico nacional para lograr congruencia con los avances legales internacionales. Se requieren definiciones y acciones progresivas tanto nacionales como internacionales que contribuyan a que México tenga una participación cada vez más activa en las deliberaciones multilaterales sobre el ciberespacio en las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las convenciones relevantes en estos temas.

### Cooperar para contener

La cooperación internacional para establecer instrumentos jurídicos que regulen las interacciones y sancionen las conductas ilícitas que ocurren en la red es fundamental para mantener la estabilidad en el ciberespacio. La certidumbre que

resulta de aparatos jurídicos confiables fomenta el uso del internet y permite que sociedades y gobiernos usen estas tecnologías para alcanzar situaciones de bienestar. Sin embargo, frente a los límites del derecho internacional para regular el ciberespacio, los Estados han recurrido a los sistemas de seguridad colectiva, en un intento por actuar de forma veloz y eficiente frente a amenazas y ataques virtuales.

Como respuesta a la vulnerabilidad de las estructuras informáticas y en virtud de la importancia que los acontecimientos en el ciberespacio tienen en las sociedades, los Gobiernos y la infraestructura de los países, Estados Unidos ha buscado mantener un sistema de defensa cibernética que proteja sus estructuras clave. Asimismo, se ha concentrado en consolidar sus habilidades informáticas para "atacar personal, infraestructura y equipo con el objetivo de degradar, neutralizar o destruir la capacidad de combate de grupos rivales, mientras se protegen



las estructuras y capacidades propias". 33 Países como Reino Unido han concentrado su estrategia de ciberseguridad en establecer en sus servidores un estado de rendición de cuentas ante la ley que identifique y sancione a los criminales cibernéticos, y que esté respaldado por sistemas de defensa virtuales públicos y privados, que incrementen la capacidad de respuesta de la sociedad británica ante ataques virtuales y

Derek S. Reveron (ed.), Cyberspace and National Security: Threats, Opportunities, and Power in a Virtual World (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2012), 4.

mejoren la resiliencia de sus estructuras informáticas.34 La doctrina rusa de ciberseguridad busca "maximizar el uso de oportunidades en el ciberespacio para fortalecer el potencial defensivo y de seguridad del Estado".35

- Louise Bennett, "Cyber Security Strategy", ITNOW 54, núm. 1, primavera de 2012, 10.
- Ministerio de Defensa de la Federación Rusa, Conceptual Views on the Activity of the Armed Forces of the Russian Federation in Information Space, 2012, 13, citado por Katarina Klingova, "Securitization of the Cyber Space in the United States of America, the Russian Federation and Estonia", tesis de maestría (Central European University, 2013), 53.

México es pionero en el desarrollo de centros de respuesta a incidentes cibernéticos (CERTS), basados en instituciones como la UNAM y la División Científica de la Policía Federal —hoy en transición a Guardia Nacional. El Gobierno mexicano participa activamente en programas de ciberseguridad como el auspiciado por el Comité Interamericano contra el Terrorismo de la OEA, la cual ha colaborado en la Estrategia Nacional de Ciberseguridad. En el plan de seguridad cibernética diseñado por el Estado mexicano en 2017, se definieron como necesidades fundamentales para incrementar la capacidad de disuasión y defensa del país establecer una Agencia de Ciberseguridad Nacional que sirva para coordinar los esfuerzos de defensa y regulación del ciberespacio, aumentar la capacidad de resiliencia frente a ataques virtuales de las estructuras cibernéticas y de infraestructura críticas para la población mexicana, establecer protocolos claros de defensa y recuperación de sistemas y, finalmente, establecer grupos tácticos para mantener la ciberseguridad nacional.<sup>36</sup>

Sin embargo, los esfuerzos aislados no bastan para hacer frente a las amenazas de seguridad en el ciberespacio. Los ataques cibernéticos, por su carácter desconcentrado y constantemente cambiante, representan dificultades para las políticas de defensa basadas en el aislamiento informático. Ningún sistema de ciberdefensa puede alcanzar niveles óptimos de funcionamiento por sí mismo. Para establecer estructuras eficientes de defensa, es necesario establecer mecanismos de cooperación internacional.

La OTAN ha expandido al mundo virtual su sistema de alianzas basado en la seguridad

Subcomisión de Seguridad, Estrategia Nacional de Ciberseguridad, 14.

colectiva. En la Cumbre de Varsovia de 2016, los miembros de la Alianza acordaron extender el mandato defensivo de la OTAN sobre las interacciones que ocurren en el ciberespacio. Como declaró el secretario general Jens Stoltenberg, "para la OTAN, un ciberataque de dimensiones importantes podría incluso activar el artículo 5 del tratado fundacional, sobre los compromisos de defensa colectiva, en los que el ataque a alguno de los aliados se interpreta como una amenaza contra todos los miembros". 37 Las agencias de ciberseguridad de los países miembros de la Organización no sólo comparten información sobre ataques cibernéticos y posibles amenazas a su seguridad, sino que han implementado instrumentos de coordinación cibernética para establecer un ambiente cibernético seguro; además, las fuerzas virtuales de cualquiera de los Estados que conforman la alianza están dispuestas a contribuir a los esfuerzos de los demás cuerpos de defensa cibernéticos.<sup>38</sup> De esta forma, los países de la OTAN han buscado complementar las estructuras legales que mantienen la estabilidad en el ciberespacio mediante el fortalecimiento de sus equipos de respuesta virtual. Asimismo, con el objetivo de incrementar el alcance de las maniobras de seguridad cibernética de la Alianza, la OTAN ha logrado acuerdos con la Unión Europea, en los cuales se han establecido estructuras de intercambio de información para prevenir amenazas virtuales, sistemas de entrenamiento de cuadros de ciberdefensa y estructuras de

- [37] Jens Stoltenberg, "NATO Will Defend Itself", Prospect, 27 de agosto de 2019, 4.
- "La OTAN propone una 'defensa ofensiva' contra la ciberguerra", IT Digital Security, 4 de diciembre de 2017, https:// www.itdigitalsecurity.es/infraestructuras-criticas/2017/12/ la-otan-propone-una-defensa-ofensiva-contra-la-ciberguerra (Consultado el 18 de octubre de 2019).

investigación sobre temas y técnicas de ciberseguridad.<sup>39</sup> La Organización también ha creado marcos de cooperación con empresas de tecnología como Vodafone, Thales y CY4GATE. 40

En América Latina, la OEA, desde 2004 ha implementado una iniciativa de fortalecimiento de la seguridad virtual regional. Mediante difusión de tecnología cibernética, programas de coordinación de defensa en la red, sistemas de intercambio de información interestatal y misiones de entrenamiento y asistencia en ciberseguridad, la Organización ha buscado establecer una estructura hemisférica de contención de ataques y amenazas virtuales, basada en el funcionamiento coordinado de "equipos de respuesta ante emergencias informáticas" (CSIRTS, por sus siglas en inglés), localizados en países clave del continente (en el caso de México, se estableció el CERT-MX). Este mecanismo de contención virtual de riesgos ha encontrado apoyo en la iniciativa privada; grupos empresariales y financieros como Amazon, Cisco, Microsoft y Citibank han contribuido a los esfuerzos continentales por mantener el ciberespacio estable y seguro con fondos para investigación, estructuras informáticas de defensa y sistemas de intercambio de tecnología e información. 41 Sin embargo, según datos de la propia

- OTAN, "Cyber Defense", NATO, https://www.nato.int/cps/ en/natohq/topics\_78170.htm# (Consultado el 29 de noviembre de 2019).
- [40] NATO Communications and Information Agency, "New NATO-Industry Cyber Partnerships Signed at NITEC18", OTAN, 23 de mayo de 2018, https://www.ncia.nato.int/ NewsRoom/Pages/180523-IPAs\_signature\_NITEC.aspx (Consultado el 18 de noviembre de 2019).
- [41] Inter-American Committee Against Terrorism-Secretariat for Multidimensional Security, OAS Cyber Security Initiative (Washington, D.C.: OEA-Global Forum on Cyber Expertise, 2015).



OEA, la ciberseguridad en México, y en la mayoría de los países latinoamericanos, aún cuenta con deficiencias importantes. 42 Para mejorar las capacidades de defensa regionales en el mundo virtual, es necesario, por un lado, fortalecer la cooperación tecnológica y educativa y, por otro, consolidar las estructuras tácticas de ciberdefensa. Los esquemas de colaboración presentes en América Latina se fortalecerían si se transita de un sistema de coordinación difuso a uno cercano al mecanismo de defensa cibernética de la OTAN, que ha llevado el modelo de seguridad colectiva internacional al ciberespacio. También, las alianzas comerciales y políticas regionales —como el Acuerdo Comercial entre México, Estados Unidos y Canadá, la Alianza del Pacífico y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños — podrían incorporar acuerdos de asistencia, para asegurar la protección de sistemas informáticos y procurar la difusión de tecnologías de seguridad cibernética entre participantes.

La seguridad en el ciberespacio, para lograr sus objetivos, necesita de la cooperación entre Estados y con grupos de la sociedad; se

Observatorio de la Ciberseguridad en América Latina y el Caribe, Ciberseguridad. ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe? Informe Ciberseguridad 2016 (Washington, D.C.: OEA-BID, 2016), 7-21 y 86-87.



requiere un intercambio constante de información y de protocolos de acción coordinados para contener las amenazas y los ataques cibernéticos. Al mismo tiempo, la necesidad de acceder a evidencias dispersas en la nube digital, así como de combatir, contrarrestar y prevenir el terrorismo, la xenofobia y los discursos de odio en línea, no podría sino hacer aún más apremiante tal imperativo.

#### **Consideraciones finales**

La relevancia que han tenido los avances tecnológicos para las sociedades del siglo XXI ha hecho del ciberespacio parte esencial de la realidad. Los acontecimientos que tienen lugar en el mundo cibernético repercuten en la vida de millones de personas. En este artículo se ha estudiado la relación de interdependencia que hay entre el universo virtual y las estructuras e interacciones sociales, las virtudes de este vínculo que tiende a fortalecerse, los riesgos que podrían resultar de la dependencia de las redes informáticas y las formas que se han ideado para procurar mantener los sistemas cibernéticos estables y seguros.

El objetivo de este texto fue mostrar cómo los Estados han buscado mediante normas nacionales e internacionales, así como alianzas con países y actores estratégicos, aprovechar las ventajas del ciberespacio y reducir las vulnerabilidades. El argumento principal es que la cooperación internacional para establecer instrumentos jurídicos que regulen las interacciones en el ciberespacio y sancionen las conductas ilícitas que ocurren en éste es fundamental porque brinda certeza a los usuarios. Sin embargo, la regulación tiene sus límites, por lo que los Estados han recurrido a los sistemas de seguridad colectiva, en un intento por actuar de forma veloz y eficiente frente a amenazas y ataques virtuales.

La seguridad en el ciberespacio no puede ser absoluta. Quienes buscan vulnerar las estructuras virtuales aprovechan el carácter infinito y siempre cambiante de las redes informáticas y, de esta forma, consiguen diseñar métodos que les permiten superar los sistemas de defensa de Gobiernos, empresas e individuos. Sin embargo, hay medidas que se pueden seguir para prevenir y reducir los riesgos informáticos. Por ejemplo, el Gobierno de Singapur, en su Plan de Acción Nacional contra el Cibercrimen, ha establecido dos áreas clave para proteger las estructuras primarias y a la población de las amenazas virtuales. Por un lado, Singapur lleva campañas de educación de ciberseguridad para ciudadanos y empresas que buscan enseñar métodos básicos de ciberseguridad y alertar de los peligros en la red; también ha establecido portales de ayuda inmediata para mitigar intentos de ataques a información y sistemas privados. Por otro lado, este país ha reforzado las capacidades virtuales de emergencia de las dependencias gubernamentales y ha puesto en marcha programas para entrenar a funcionarios en habilidades cibernéticas de protección de información sensible. Al mismo tiempo, las autoridades de Singapur han firmado convenios de colaboración con empresas, universidades, organismos internacionales y otros países para compartir tecnología e información que permita prevenir ataques virtuales.<sup>43</sup> Mediante la implementación de campañas de educación informática, la disponibilidad de servicios de protección

[43] Cyber Security Agency of Singapore, Singapore's Cybersecurity Strategy (Singapur: Cyber Security Agency of Singapore, 2016), 25-47.

virtual públicos y la cooperación con actores locales y miembros de la comunidad internacional, los riesgos en el ciberespacio pueden reducirse.

México, al igual que todos los países, está expuesto a las amenazas virtuales que tienen efectos concretos en la realidad de miles de ciudadanos; fraudes financieros, esparcimiento de discursos xenófobos y hackeo a los registros gubernamentales son tan sólo algunos ejemplos. Por esta razón, es importante fortalecer el marco legal interno, debatir la relevancia de adherirse a los tratados internacionales pertinentes y buscar espacios de alianza en la iniciativa privada, en América Latina y en otras regiones para hacer frente a los retos que presenta el ciberespacio. La seguridad en las redes es fundamental, pues los eventos que ocurren en las estructuras informáticas trascienden la realidad virtual.

### Índice de imágenes

### Política migratoria del Gobierno de México

- © Alan Taylor en The Atlantic, p. 7
- © Alan Taylor en Cuartoscuro, p. 4

### Balance de las elecciones europeas y renovación de cargos al interior de la UE

- © Diliff, p. 15
- © Unión Europea, pp. 18 y 22

### La diplomacia pública en 280 caracteres

- © Twitdiplomacy-Institute for Public Diplomacy and Global Communication, p. 25
- © Twiplomacy 2018, p. 27
- © The Iranian Deal, p. 28
- © Newslaudry, p. 31
- © Warwick Knowledge Center, p. 33

### Orden, contención y cambio: el Grupo de los Veinte

- © Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, p. 39
- © Abel Gil-Lobo-El Orden Mundial, p. 41
- © Stock Exchange Board-Invertix, p. 42
- © Parto Qeshm, p. 44
- © Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, p. 45

### Dilemas del ciberespacio. Contención de las amenazas a la ciberseguridad

- © Pete Linforth en Pixabay, p. 51
- © Gerd Altmann en Pixabay, p. 54
- © Secure Week, pp. 55 y 57
- © Darwin Laganzon en Pixabay, p. 60
- © Werner Moser en Pixabay, p. 62
- © Digital Attack Map, p. 63
- © Policía Cibernética de Oaxaca, p. 65.



Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc,

Correo electrónico: imrinfo@sre.gob.mx



@imatiasromero



@imatiasromero